

41

# I PROGETTI NEL 2004

Lo stato di attuazione  
della legge 285/97

a cura di Adriana Ciampa  
e Ermenegildo Ciccotti

QUESTIONI e DOCUMENTI

QUADERNI DEL CENTRO NAZIONALE DI DOCUMENTAZIONE  
E ANALISI PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

MINISTERO  
DELLA SOLIDARIETÀ SOCIALE



centronazionale  
DI DOCUMENTAZIONE E ANALISI  
PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA



Firenze  
Istituto degli Innocenti



NUOVA SERIE

# QUESTIONI e DOCUMENTI

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



## I PROGETTI NEL 2004

Lo stato di attuazione  
della legge 285/97

Firenze  
Istituto degli Innocenti  
ottobre 2006



Ministero della Solidarietà Sociale  
Direzione generale per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR)



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

### Comitato scientifico

Marina D'Amato, Presidente  
Giovanni Daverio  
Mario Dupuis  
Aurora Lusardi  
Ermenegildo Ciccotti, Coordinatore attività scientifiche

## Questioni e Documenti 41

### I PROGETTI NEL 2004

**Lo stato di attuazione della legge 285/97**

*A cura di Adriana Ciampa e Ermenegildo Ciccotti*

### Direttore scientifico

Marina D'Amato

### Redazione

*Coordinamento editoriale*  
Aldo Fortunati

### Contributi

Ilaria Barachini, Donata Bianchi, Enrico Moretti, Eleonora Nesi, Emanuele Pellicanò,  
Riccardo Poli, Antonella Schena, Marco Zelano

### Collaborazioni

Maria Bortolotto, Vanna Cherici, Rosario De Zela, Francesca Foscarini, Lara Lazzeri,  
Claudia Stanghellini

### Realizzazione editoriale e grafica

Cristina Caccavale, Barbara Giovannini, Valentina Plotegher, Paola Senesi



Istituto degli Innocenti - Piazza SS. Annunziata 12 - 50122 Firenze  
tel. +39 055 2037343 - fax +39 055 2037344  
e-mail [cnda@minori.it](mailto:cnda@minori.it) • sito web [www.minori.it](http://www.minori.it)

*La presente pubblicazione è stata realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze in attuazione della convenzione stipulata con il Ministero della Solidarietà Sociale per l'implementazione delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Tutta la documentazione prodotta dal Centro nazionale è disponibile sul sito web [www.minori.it](http://www.minori.it). La riproduzione è libera, con qualsiasi mezzo effettuata compresa la fotocopia, salvo citare la fonte e l'autore.*

# SOMMARIO

V **PREMESSA**  
*Roberto Maroni, ministro del Lavoro e delle politiche sociali*

VII **INTRODUZIONE**

## I progetti nel 2004

### LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 285/1997

---

- 3 - Le relazioni delle Regioni e Province autonome
- 35 - Le relazioni delle città riservatarie
- 55 - Le attività formative gestite e organizzate nelle Regioni, Province autonome e città riservatarie
- 59 - La ricognizione periodica
- 123 - La progettualità nella banca dati della seconda triennalità della legge 285/97

### IL SOSTEGNO ALL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE

---

- 135 - La banca dati dei progetti e delle esperienze L. 285/97. Anno 2004
- 139 - Il tema del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia

### LEGGE 285/1997:

### LA PROGRAMMAZIONE DELLE REGIONI ITALIANE DOPO LA LEGGE 328/2000

---

- 163 - Come cambia la programmazione delle Regioni italiane nel campo dell'infanzia e dell'adolescenza



# PREMESSA

**Roberto Maroni**  
*Ministro del lavoro  
e della politiche sociali*

La legge n. 285 riveste un'importanza fondamentale nel quadro delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, inserendosi a pieno titolo tra gli strumenti cardine per l'attuazione di interventi concreti rivolti a bambini e ragazzi in un contesto istituzionale che vede oggi attribuite a Regioni e a enti locali competenze prima spettanti allo Stato.

Il monitoraggio sullo stato di attuazione della legge, dopo due trienni di programmazione, ci restituisce un quadro complessivamente positivo.

L'attuazione della legge nel corso di diversi anni ha prodotto importanti cambiamenti che si stanno progressivamente radicando sul territorio. Un vero e proprio punto di svolta che ha fortemente contribuito a portare l'interesse per lo sviluppo delle generazioni future in primo piano nelle agende politiche nazionali, regionali e degli enti locali.

La partecipazione effettiva di più soggetti istituzionali, ma anche appartenenti alla società civile, alla fase di progettazione, la corrispondenza delle progettualità proposte ai bisogni e alle esigenze dei singoli contesti, la condivisione da parte dei destinatari diretti e indiretti degli stessi, l'aumento della qualità degli interventi, questi alcuni punti di forza delle modalità di lavoro derivanti dall'attuazione della legge 285 che ha anche dimostrato di rappresentare un punto di riferimento significativo nel processo di attuazione della legge 328/00.

Non mancano elementi di difficoltà che in parte derivano proprio dalla innovativa modalità di progettazione ma anche dalla complessità derivante dalla metodologia di lavoro che si basa su una forte integrazione tra gli attori coinvolti, spesso non abituati a uno sforzo di sintesi di linguaggi e professionalità diverse.

L'esperienza delle quindici Città riservatarie merita poi una sottolineatura a parte, perché ha rappresentato un significativo e positivo elemento di continuità nel tempo della programmazione 285.

Sul piano delle prospettive future l'attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza risulta condizionata dai nuovi assetti istituzionali; l'entrata in vigore della Riforma costituzionale e della legge 328/00 ha, infatti, creato un panorama complesso e molto diversificato nelle varie Regioni italiane; in molti casi oggi si assiste a una fase di transizione e di compresenza tra una progettualità ancorata al "modello 285" e altre già orientate a una progettualità basata sui principi della legge 328/00.

Nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà e nella consapevolezza che il sostegno all'infanzia e all'adolescenza nelle diverse sfaccettature necessita di una attenzione continua, questa Relazione è l'occasione per ribadire l'impegno delle istituzioni a continuare nel

percorso tracciato con la legge 285 che vede un cambiamento importante nel modo di pensare a bambini e adolescenti e agli interventi a essi rivolti e che, mediante lo strumento della gestione partecipata, punta a un coinvolgimento attivo di tutte le risorse del territorio nello spirito della piena affermazione del superiore interesse del fanciullo.

# INTRODUZIONE

VII

**Giovanni Daverio**

*Direttore generale  
per la famiglia,  
i diritti sociali  
e la responsabilità  
sociale delle imprese  
(CSR)*

*Ministero del lavoro e  
delle politiche sociali*

La ricognizione periodica effettuata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza permette di definire le linee di tendenza della programmazione degli interventi che la legge su le *Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza* ha sviluppato nel corso dell'ultimo anno (i dati si riferiscono al 30 aprile 2004).

La maggior parte delle Regioni sta concludendo la seconda triennalità di applicazione (2000-2002) e in alcune aree si sta sviluppando la programmazione annuale sulla base dei principi della legge di riforma dei servizi sociali (328/00) e quindi vi è in atto un'integrazione degli interventi concernenti l'infanzia e l'adolescenza nella programmazione generale delle politiche sociali. Dalla ricognizione risulta che in dodici Regioni si sta concludendo la programmazione della seconda triennalità di applicazione della legge 285/97 mentre sei Regioni sono nella fase di programmazione successiva al secondo triennio. Le città riservatarie che stavano concludendo la programmazione del secondo triennio sono 12 mentre tre sono già passate alla programmazione successiva.

Le Regioni, alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione che attribuisce potestà esclusiva nel campo socioassistenziale, assumono una funzione determinante nello sviluppo degli interventi di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Questa fase di passaggio appare molto importante per la comprensione degli orientamenti delle Regioni poiché, dopo la conclusione del secondo triennio di finanziamenti, la programmazione 285 sarà sempre più coerente con la programmazione generale zonale.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con la collaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, ha sviluppato la banca dati dei progetti del secondo triennio di finanziamento della 285 per permettere una visione organica degli interventi che sono stati realizzati. Le Regioni e le città hanno inviato al Centro nazionale i progetti che vanno così ad alimentare la banca dati.

Dall'analisi della banca dati del secondo triennio di applicazione della legge risulta che al 30 maggio 2005 sono presenti 3.899 progetti. Rispetto alla rilevazione relativa alla prima triennalità si ha un aumento significativo del numero dei progetti che dai 2.863 riferibili al periodo 1997-1999 passa ai 3.899 del triennio 2000-2001, con un incremento percentuale superiore al 35%.

La distribuzione dei quattro articoli di legge nei progetti, ovvero la frequenza con la quale nei progetti si fa riferimento a ciascuno dei quattro articoli di legge, ripropone lo stesso andamento verificato nella prima triennalità di applicazione della legge. In particolare l'articolo più frequente è l'art. 4 *Servizi di sostegno alla relazione genitori-figli*, di



*contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali.* La frequenza complessiva di questo primo articolo è pari a 2.063, che in termini relativi significa il 41,4% del totale delle frequenze. Al secondo posto nella graduatoria degli articoli per frequenza si posiziona l'art. 6 *Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero*, con un valore assoluto di 1.765 pari al 35,4% del totale.

Decisamente distanziati gli altri due articoli di legge, l'art. 7, *Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza* – con una frequenza di 764, pari al 15,3% del totale – e l'art. 5, *Innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia* – 394, pari al 7,9% del totale.

I dati sullo stato di attuazione della legge dimostrano che la capacità progettuale della legge 285/97 risulta inalterata nel secondo triennio pur in presenza di cambiamenti normativi: infatti, il numero di progetti approvati si situa ampiamente al di sopra dei tremila.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, riconoscendo come basilari l'informazione e la valorizzazione della progettualità derivante dalla legge 285/97, ha programmato attività di ricognizione delle buone pratiche su cinque aree: lavoro minorile, servizi educativi, deistituzionalizzazione, contesti di socializzazione (il diritto al gioco) e intergenerazionalità.

I risultati di questa ricognizione permetteranno di valorizzare i progetti più innovativi diffondendo la metodologia progettuale e gli interventi più innovativi nel campo dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha poi sviluppato il piano di prevenzione all'abuso e al maltrattamento promovendo la sperimentazione di un sistema di monitoraggio dei minori segnalati e/o presi in carico dai servizi territoriali. La sperimentazione è avvenuta in tre Regioni: Friuli-Venezia Giulia, Lazio e Calabria.

Nel corso del primo semestre 2005 sono stati condotti i primi incontri di monitoraggio con le operatrici e gli operatori appartenenti ai servizi coinvolti nell'applicazione della scheda; il confronto con loro ha permesso di individuare una serie di nodi procedurali e organizzativi comuni alle varie realtà, nonché formulare alcune proposte di miglioramento che, in gran parte, sono state già integrate sia nella scheda sia nel software di archiviazione in vista di un aggiornamento più complessivo che avverrà nell'anno 2006. Gli incontri con gli operatori del territorio sono stati pensati anche per dare spazio all'esplicitazione degli elementi emotivi connessi alla rilevazione della violenza all'infanzia e alle dinamiche caratterizzanti il lavoro di rete a livello territoriale.

Nel contempo il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha avviato una serie di indagini: dai servizi

educativi per la prima infanzia ai minori fuori della famiglia, dal rapporto con i media ai percorsi di vita, dalle difficoltà di apprendimento all'attuazione del principio di sussidiarietà nell'implementazione delle politiche per l'infanzia.

La programmazione territoriale che la legge 328/00 si propone di realizzare attraverso lo strumento del piano di zona è in armonia con il modello di progettazione previsto dalla 285.

I dati dimostrano come i cambiamenti in atto portano sempre di più a una programmazione secondo i principi previsti dalla legge 328/00 per cui gli interventi previsti per l'infanzia e l'adolescenza si collocano, in una logica di sistema integrato, all'interno della programmazione complessiva degli interventi nel campo sociale. Quindi, gli interventi di investimento nell'innovazione dei servizi, determinati in questi anni dai fondi erogati tramite la legge 285/97, si vanno a inquadrare nel più ampio campo degli interventi inerenti l'infanzia e l'adolescenza e si integrano con normative specifiche di carattere regionale.

Si colgono così i mutamenti connessi a un quadro normativo nuovo che, con l'approvazione legge 328/00, impegna gli enti coinvolti nella progettazione degli interventi in un compito più complesso ma anche più dinamico con la possibilità di integrare maggiormente le politiche di intervento per l'infanzia e l'adolescenza.

I principi fondanti della 285/97 appaiono anticipatori della nuova programmazione degli interventi e delle azioni nel campo delle politiche sociali e la banca dati dei progetti e degli interventi nel campo dell'infanzia e dell'adolescenza diventa il nucleo primario dove innestare il sistema informativo integrato e dinamico per il monitoraggio degli interventi atti a garantire i livelli essenziali delle prestazioni nel campo dell'infanzia e dell'adolescenza. Proprio per rispondere a queste esigenze il Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con il Centro nazionale sta sviluppando un sistema informativo che risponda maggiormente alla programmazione territoriale degli interventi nel campo dell'infanzia e dell'adolescenza allargando la visione dagli interventi tipici della programmazione relativa alla legge 285/97 a quelli più ampi delle differenti programmazioni sul territorio destinate a promuovere i diritti e il benessere dei cittadini minorenni.



I progetti nel 2004

**LO STATO DI ATTUAZIONE  
DELLA LEGGE 285/1997**

*Avvertenza: le relazioni delle Regioni e delle città riservatarie sullo stato di attuazione della legge 285/97 (giugno 2003-giugno 2004) sono riprodotte nel cd rom allegato; le citazioni riportate nel testo sono tra virgolette basse o in corpo minore.*

## Le relazioni delle Regioni e Province autonome

*1. Un nuovo protagonista: il Fondo nazionale per le politiche sociali; 2. L'implementazione della legge 285/97; 3. La documentazione degli interventi/attività dei Piani territoriali e dei Piani di zona, e dei progetti esecutivi; 4. Il monitoraggio e la verifica dei Piani territoriali e dei Piani di zona e dei progetti esecutivi; 5. Struttura, caratteristiche ed evoluzione dei Piani territoriali e dei Piani di zona; 6. Valutazioni rispetto all'attuazione della seconda triennalità della legge 285/97; 7. Analisi e considerazioni sulla relazione tra Regione e città riservataria; 8. Oltre la 285: prospettive future*

Questo testo, come per gli scorsi anni, è redatto ai sensi della L. 285/97, art. 9 (la quale dimostra, a distanza di 8 anni dalla sua nascita, di non sentirne troppo il peso...), sulla base delle relazioni presentate annualmente dalle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Sono 18 su 21 le Regioni, che per il periodo di riferimento (dal giugno 2003 al giugno 2004) hanno fatto pervenire al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, la relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97.

La Regione Calabria, la Regione Umbria e la Regione Marche, per ragioni tecnico-amministrative, questo anno non hanno potuto inviare la relazione.

### **1. Un nuovo protagonista: il Fondo nazionale per le politiche sociali**

#### **1.1 Una prima fotografia d'insieme**

Molte, come noto, sono le modifiche (già rappresentate dai precedenti rapporti del Centro nazionale) avvenute nel settore delle politiche nazionali per l'infanzia e l'adolescenza.

Dalla lettura delle relazioni regionali degli ultimi anni, sono emersi alcuni punti chiave che il Centro ha ritenuto necessario approfondire ulteriormente per riuscire, nella sua consolidata attività di monitoraggio in questo settore, a comprendere a fondo tale mutamento. In sintesi, si tratta dell'avvenuta attuazione in molte Regioni italiane (secondo modalità diverse tra loro) della legge 328/00 (e l'avvento – vedremo – determinante del Fondo nazionale per le politiche sociali) e della modifica (peraltro oggetto di una proposta più recente e di portata più ampia) del Titolo V della Costituzione italiana. Per questo motivo il Centro ha ritenuto, per la prima volta, di elaborare due proposte di indice per le relazioni regionali sullo stato di attuazione della legge 285.

Una era rivolta alle Regioni che hanno deciso di mantenere il dispositivo di attuazione “tipico” della legge 285 (“modello A”); l'altra a quelle Regioni che hanno deciso di far confluire la gestione dei piani territoriali 285 nei piani sociali di zona o in altre forme di programmazione zonale (“modello B”).

Vedremo più avanti (nella terza parte) cosa si intende nel dettaglio con queste due definizioni e quali risultati ha prodotto.

Come primo elemento possiamo dire che ben 12 Regioni hanno utilizzato l'indice “modello A” (quello 285), e 8 Regioni l'indice “modello B” (quello 328), una Regione non ha inviato né la relazione né la scheda di ricognizione, mentre le altre Regioni che non hanno inviato la relazione hanno comunque inviato la scheda di ricognizione, e dunque abbiamo valutato quella scelta.

Il punto che ci preme qui subito chiarire è che, nell'elaborazione delle relazioni regionali, non si è inteso fare una trattazione distinta tra “relazioni 285 e relazioni 328”, quanto piuttosto un'unica elaborazione che (come del resto già accadeva negli anni scorsi) tenga conto in modo univoco delle informazioni e delle riflessioni contenute in entrambe i tipi di relazioni.

L'ottica che abbiamo cercato di perseguire, dunque, è quella di tenere presente come stella polare sempre e comunque l'attuazione della legge 285, pur con i modi e i contenuti che oggi sono possibili. In sostanza, è l'universo costruito negli anni con i Piani territoriali 285, seppur confluiti separatamente o indistintamente nei Piani di zona, destinati all'area dell'infanzia e l'adolescenza, l'oggetto preso in esame (coerentemente col mandato istituzionale del Centro nazionale) nelle analisi che seguono.

A ciò va poi aggiunto che, come avvenuto anche negli anni precedenti, la maggior parte dei testi prodotti segue in modo più o meno fedele la proposta di indice fornita dal Centro nazionale.

Per questo motivo si è scelto, per questo anno, di restituire le informazioni fornite dalle relazioni regionali mettendo in evidenza gli elementi di novità e quelli a nostro avviso maggiormente significativi e rappresentativi delle realtà territoriali, anche in chiave di comparazione.

Per altri punti, specie alcuni aspetti di dettaglio della progettazione regionale (descritti, in molti casi, con particolare livello di definizione), si rimanda alla lettura dei testi delle relazioni inviate, riprodotti in versione originale nel cd rom allegato a questo volume. Già nel corso della precedente relazione era emerso chiaramente che l'entrata a regime del cosiddetto Fondo unico indistinto (il Fondo nazionale per le politiche sociali), nel corso del 2003 avrebbe avuto effetti determinanti per la programmazione e la pianificazione delle attività da parte delle Regioni.

Ciò si è verificato puntualmente e ha “colpito in pieno” il periodo di interesse di questa relazione (giugno 2003/giugno 2004).

L'esistenza di un fondo che non determina all'interno delle politiche sociali le quote distinte dedicate a ciascuna parte di esse, unito alla sua periodicità annuale, ha avuto infatti un effetto principale: quello di quantificare risorse certe per un solo anno di riferimento, con una conseguente tendenza da parte delle Regioni di varare programmazioni annuali e non più triennali.

Fanno eccezione quelle Regioni che hanno adottato Piani sociali (o come vedremo “Piani di azione per i minori”) che hanno invece durata pluriennale (per lo più triennale).

Del resto il FNPS ha dato impulso all'elaborazione dei nuovi strumenti di monitoraggio e ricognizione del Centro nazionale a cui abbiamo accennato.

La predisposizione, come prima descritta, di due indici separati (“285” e “328”) trova certamente nel fondo indistinto il suo filo conduttore; lo stesso dicasi per le schede periodiche di ricognizione (che hanno come periodo di interesse aprile 2003 - aprile 2004).

L'elaborazione delle schede di ricognizione avrà come ogni anno una sezione appositamente dedicata all'interno di questa relazione. Intanto però, anche per ragioni di completezza e di coerenza interna delle informazioni a noi pervenute, facciamo riferimento ad alcuni risultati della ricognizione periodica per avere un primo quadro di insieme della situazione delle Regioni.

Con riferimenti ai fondi utilizzati, le Regioni dichiarano nel periodo considerato (aprile 2003 - aprile 2004) di trovarsi in questa situazione:

- una Regione ancora utilizza i fondi del primo triennio (la Sardegna); occorre però sottolineare, che con tutte le difficoltà incontrate nell'attuazione del primo triennio, la Sardegna ha dato avvio alla seconda triennalità solo nel corso del maggio del 2004;
- 12 Regioni dichiarano di utilizzare i fondi della seconda triennalità;
- sei Regioni dichiarano di utilizzare i fondi indistinti del 2003, e di avere così avviato la programmazione successiva al secondo triennio;
- due Regioni non hanno inviato la scheda regionale.

Dunque, la maggioranza delle Regioni sta concludendo la realizzazione del secondo triennio della 285/97 (pur con le modifiche/integrazioni avvenute nel corso del triennio in forza della legge 328/00), e una buona parte di esse ha già programmato la prosecuzione, potendo attingere evidentemente soltanto a una annualità di finanziamento statale.



1.2 Le risorse  
economiche  
destinate a favore  
dell'infanzia  
e dell'adolescenza

Un punto che nella relazione dello scorso anno avevamo iniziato a elaborare, sulla base di quanto le Regioni ci rappresentavano, era costituito dalla individuazione delle risorse economiche destinate all'infanzia e l'adolescenza, alla luce dell'entrata a regime del fondo indistinto.

Quello che appariva di interesse già dallo scorso anno, e a maggior ragione appare determinante in questo arco temporale, è tentare di comprendere che tipo di meccanismi le Regioni stanno mettendo in piedi per redistribuire internamente le quote, con particolare riferimento all'area infanzia e adolescenza, che a livello statale vengono oramai finanziate senza vincoli di spesa.

In sostanza, quello che pian piano è nostro interesse capire è come la tanto acclamata "eredità 285" abbia trovato soluzioni tecniche (oltre che, naturalmente, culturali ma che sono oggetto di altri tipi di riflessioni) in grado di sostenerla concretamente.

Ancora e più specificamente: l'avvento del fondo indistinto ha fatto perdere traccia del cammino intrapreso con la legge 285 nel lontano '97, oppure quel cammino è ancora visibilmente presente nelle quote chiaramente destinate all'infanzia e nel peso riconosciuto alla progettazione destinata alle nuove generazioni?

Il quesito è complesso e possiamo dirci solo all'inizio della nostra indagine; del resto è quello che cercheremo di comprendere nel corso di questa relazione nazionale, sotto vari angoli prospettici.

Un punto di partenza è costituito dalla specifica domanda posta nella bozza di indice del Centro inviata alle Regioni, alla quale abbiamo ricevuto risposte non del tutto omogenee né complete, ma pur sempre molto importanti e significative.

Ricordiamo qui che abbiamo chiesto alle Regioni quale fosse: a) l'ammontare delle risorse economiche destinate a favore dell'infanzia e l'adolescenza nel fondo sociale e la loro incidenza percentuale sul medesimo; b) il riparto economico delle risorse "ex L. 285" oppure del fondo sociale regionale. Visto il periodo di interesse di questa relazione, abbiamo chiesto di riferire questi dati per l'anno 2003 e per l'anno 2004.

Quella che segue è una rappresentazione per ciascuna Regione di ciò che emerge dalle relazioni. I dati non sono del tutto confrontabili perché le risposte in parte afferiscono ad anni diversi; in parte poi, danno conto di valori parziali, poiché in certi casi è indicato il cofinanziamento regionale (dato estremamente rilevante) in altri no.

Per questo motivo abbiamo riportato anche alcune note integrative che ci paiono fondamentali da mettere in evidenza per "leggere" in maniera corretta i dati qui di seguito citati.

Inoltre, nel paragrafo che segue, per dare un quadro preciso di riferimento, abbiamo deciso di descrivere tutti i finanziamenti sta-

tali che sono stati erogati alle Regioni dal 1997 al 2004 (secondo i dati contenuti dei vari decreti ministeriali di riparto), in forza del Fondo nazionale per le politiche per l'infanzia e l'adolescenza (dal 1997 al 2002) e del Fondo nazionale delle politiche sociali poi (2003 e 2004).

In sintesi, questo è il quadro che emerge dalle relazioni regionali:

Abruzzo: €3.133.041,36 è la cifra stanziata per i minori per l'anno 2002 (terza annualità, II triennio). Nel 2003 non ci sono stati stanziamenti poiché era anche in corso il II triennio 285. Nel 2004 sono stati stanziati €3.000.000 destinati ai minori, cifra che si ripeterà annualmente per il triennio 2004-2006.

Basilicata; €7.288.848,43 è la cifra stanziata per l'anno 2003 (per il 2004 sono previsti €6.979.765,43), che corrisponde al 49% del Fondo sociale regionale. Le risorse 285/97 sono state integrate ai fondi previsti per l'attuazione della L. 328/2000 concorrendo così alla formazione del Fondo destinato a finanziare i Piani sociali di zona.

Bolzano: €1.050.771,25 è la cifra stanziata per l'anno 2003 e fa riferimento ai progetti innovativi riferiti alla L. 285/97. Sono escluse da questa cifra le risorse economiche destinate alle rette per le strutture sociopedagogiche, i compensi per famiglie affidatarie, all'assistenza economica a minori e alle loro famiglie, alla anticipazione dell'assegno di mantenimento, le risorse economiche messe a disposizione dei servizi a sostegno delle famiglie (consultori familiari, mediazione familiare e dei servizi alla prima infanzia).

Campania: €16.469.072,38 è la cifra stanziata per l'anno 2003 (€23.215.097,29 sono previsti per il 2004) pari al 28,80% del Fondo sociale regionale. Criteri di riparto del Fondo: 60% popolazione residente; 10% superficie; 10% indice vecchiaia; 10% nuclei familiari; 10% incidenza minori.

Emilia-Romagna: €17.223.445,53 è la cifra stanziata per l'anno 2003, che corrisponde al 27% del Fondo sociale regionale. Tale cifra non comprende tutti gli interventi a supporto delle responsabilità genitoriali (contributi economici, Centri per le famiglie ecc.).

Friuli-Venezia Giulia: il fondo sociale regionale per il 2003 ammonta a €60.592.023,12. Di questi il 9% circa pari a euro 5.176.650,00 è stato assegnato ai Comuni per la gestione mista, diretta o in convenzione di asili nido; il 10% circa pari a €6.023.518,87 è stato assegnato ai Comuni per le funzioni ex Provincia (698); dell'importo rimanente i Comuni hanno destinato circa il 5% per i minori. La somma dei fondi statali, per il 2003 è pari a €18.889.470,32; agli Ambiti socioassistenziali sono stati erogati 13.964.918,74 €, di questi 3.415.125,21 erano vincolati per l'area minori (non inferiori alla somma di una singola annualità del Piano 285 anni 2001-2003 e dell'importo annuale previsto dalla DGR1891/2002).

Lazio: €32.418.114 è la cifra stanziata per l'anno 2004, che corrisponde al 10% del Fondo sociale regionale. Fondi regionali e quelli statali sono stati cumulati (corrisponde a quella degli anni precedenti).

Liguria: €26.608.920,00 è la cifra stanziata per l'anno 2004, che corrisponde al 25% del Fondo sociale regionale, dedicata agli interventi a sostegno della famiglia e dei minori, con priorità per i minori soggetti a provvedimenti giudiziari.

Lombardia: non sono disponibili dati riferiti al 2003.

Molise: il fondo regionale per le politiche sociali si compone di €13.000.000,00 per il 2004; all'interno di questo vi è un'area denominata "area famiglia" che si articola su cinque livelli essenziali (interventi a favore di: il nucleo familiare, minori e giovani, handicap, contrasto dipendenze, anziani). Ogni ambito territoriale, così come individuato nel Piano sociale, dovrà istituire un ufficio per la tutela dei diritti del minore, secondo gli standard e le modalità di intervento indicate nel piano stesso.

Piemonte: €2.033.140,06 è la cifra stanziata nell'anno 2003, a valere dal 30 giugno 2004, destinata alla prosecuzione degli interventi di cui alla L. 285/97.

Puglia: dato non disponibile.

Sardegna: dato non disponibile.

Sicilia: €18.600.000,00 è la cifra stanziata al 31 dicembre 2004.

Toscana: il Fondo sociale regionale, per il 2003, è pari a 60.800.000; di questi il 16% è destinato ai minori. In questa cifra sono comprese le somme "indistinte" per singolo Comune, cosiddette a parametro, la "quota a budget" attribuita alle zone sociosanitarie e una quota destinata alla lotta alla esclusione sociale.

Trento: €95.223,11 è la cifra stanziata nel 2002 per la realizzazione del triennio 2003-2005.

Valle d'Aosta: dato non disponibile

Veneto: €41.350.000,00 è la cifra stanziata per l'anno 2004 che corrisponde al 42,5% del Fondo regionale per le politiche sociali, il quale comprende anche il sostegno di iniziative a tutela dei minori – scuole materne, asili nido, servizi innovativi e inserimenti istituzionali.

Marche, Umbria, Calabria: relazione non pervenuta.

### 1.3 Riepilogo dei fondi statali destinati alle Regioni e Province autonome dal 1997 al 2004

Dopo aver provato a ricostruire la situazione delle risorse destinate all'infanzia e l'adolescenza all'interno di ciascuna Regione, ci appare utile riportare di seguito un dato importante e significativo, oltre che omogeneo, relativo al riepilogo dei fondi statali destinati alle Regioni e Province autonome dal 1997 al 2004.

I dati, come accennato prima, fanno riferimento per gli anni 1997, 1998, 1999 alla prima triennalità della legge 285/97, finanziata dal Fondo nazionale per le politiche per l'infanzia e l'adolescenza; per gli

anni 2000, 2001 e 2002 fanno invece riferimento al secondo triennio della legge, sempre finanziata dal medesimo Fondo (unica novità, il passaggio dalla lira all'euro).

Dal 2003, poi, le cifre fanno riferimento ai trasferimenti che lo Stato ha fatto, destinati ai vari Fondi regionali sociali, dunque per tutte le politiche sociali e senza alcun vincolo di spesa, e provenienti dal Fondo nazionale per le politiche sociali, "indistinto" come ricordato più volte.

In questo senso le cifre prima e dopo il 2003 non sono del tutto "confrontabili", se non in termini molto generali.

Di certo lo sono, invece, i dati riferiti alle due triennalità della legge 285/97; la somma del primo triennio corrisponde a L. 518.350.004.999, quella del secondo corrisponde a L. 620.199.999.950 (per una migliore confrontabilità abbiamo riportato la cifra in lire, anche se dal 2002 la cifra era espressa in euro); tra il primo e il secondo triennio si registra pertanto un incremento del 19,54%.

Come accennato, infine, non è possibile mettere a confronto queste cifre con quelle successive al 2003, se non che tra il 2003 e il 2004 si è passati da €700.176.123 a €479.565.306.

Ecco qui di seguito la tabella riassuntiva con tutte le cifre, ricavate come detto dai vari decreti ministeriali di riparto approvati negli anni, dal 1997 al 2004.

REGIONI-PROVINCE AUTONOME	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (risorse indistinte)	2004 (risorse indistinte)
Abruzzo	L. 2.536.454.552	L. 6.753.032.058	L. 6.763.878.804	L. 6.066.414.000	L. 5.580.322.861	€ 2.881.996	€ 17.162.513	€ 11.754.965
Basilicata	L. 1.812.630.963	L. 4.825.934.892	L. 4.833.682.568	L. 4.616.550.000	L. 4.246.634.321	€ 2.193.204	€ 8.615.234	€ 5.900.755
Calabria	L. 5.376.617.554	L. 14.314.653.708	L. 14.337.646.811	L. 15.806.411.000	L. 14.539.871.878	€ 7.509.217	€ 28.793.430	€ 19.721.224
Campania	L. 11.894.041.047	L. 31.666.608.043	L. 31.717.442.792	L. 34.570.498.000	L. 31.800.426.101	€ 16.423.549	€ 69.897.978	€ 47.874.591
Emilia-Romagna	L. 3.919.466.344	L. 10.435.165.273	L. 10.451.910.250	L. 10.022.179.000	L. 9.219.119.948	€ 4.761.278	€ 49.389.023	€ 33.827.577
Friuli-Venezia Giulia	L. 1.616.683.238	L. 4.304.257.371	L. 4.311.155.302	L. 4.098.774.000	L. 3.770.346.267	€ 1.947.221	€ 15.358.015	€ 10.519.027
Lazio	L. 3.929.019.682	L. 10.460.590.858	L. 10.477.385.820	L. 11.541.979.000	L. 10.617.141.130	€ 5.483.296	€ 60.218.114	€ 41.244.649
Liguria	L. 1.190.393.613	L. 3.169.284.498	L. 3.174.382.968	L. 3.355.271.000	L. 3.086.418.778	€ 1.594.002	€ 21.139.675	€ 14.479.007
Lombardia	L. 8.956.941.191	L. 23.846.887.997	L. 23.885.176.511	L. 23.484.390.000	L. 21.602.627.550	€ 11.156.826	€ 99.072.905	€ 67.857.109
Marche	L. 1.917.838.107	L. 5.106.037.412	L. 5.114.234.952	L. 4.710.233.000	L. 4.332.810.395	€ 2.237.710	€ 18.732.639	€ 12.830.377
Molise	L. 1.342.254.171	L. 3.573.596.181	L. 3.579.344.457	L. 3.408.782.000	L. 3.135.642.607	€ 1.619.424	€ 5.585.057	€ 3.825.322
Piemonte	L. 4.102.115.789	L. 10.921.430.701	L. 10.938.975.438	L. 11.191.338.000	L. 10.294.595.809	€ 5.316.715	€ 50.280.771	€ 34.438.354
Prov. aut. Bolzano	L. 1.213.903.499	L. 3.231.877.556	L. 3.237.075.996	L. 2.351.019.000	L. 2.162.635.779	€ 1.116.908	€ 5.766.964	€ 3.949.914
Prov. aut. Trento	L. 691.161.623	L. 1.840.148.545	L. 1.843.097.661	L. 2.041.388.000	L. 1.877.815.562	€ 969.811	€ 5.910.735	€ 4.048.387
Puglia	L. 7.504.486.616	L. 19.979.923.921	L. 20.011.964.309	L. 18.732.169.000	L. 17.231.193.711	€ 8.899.169	€ 48.850.673	€ 33.458.850
Sardegna	L. 3.388.922.675	L. 9.022.631.483	L. 9.037.127.135	L. 8.510.022.000	L. 7.828.129.738	€ 4.042.892	€ 20.728.054	€ 14.197.079
Sicilia	L. 10.219.651.068	L. 27.208.765.940	L. 27.252.402.849	L. 26.657.529.000	L. 24.521.509.548	€ 12.664.303	€ 64.314.247	€ 44.050.176
Toscana	L. 3.566.207.073	L. 9.494.640.101	L. 9.509.885.527	L. 9.775.723.000	L. 8.992.412.217	€ 4.644.193	€ 45.893.714	€ 31.433.567
Umbria	L. 1.134.994.072	L. 3.021.802.312	L. 3.026.650.858	L. 3.195.945.000	L. 2.939.859.239	€ 1.518.311	€ 11.494.867	€ 7.873.075
Valle d'Aosta	L. 332.456.536	L. 885.151.181	L. 886.550.762	L. 775.421.000	L. 713.288.082	€ 368.383	€ 2.020.799	€ 1.384.088
Veneto	L. 5.253.760.587	L. 13.987.584.965	L. 14.010.028.232	L. 13.487.965.000	L. 12.407.198.481	€ 6.407.783	€ 50.950.715	€ 34.897.213
<b>TOTALE</b>	<b>L. 81.900.000.000</b>	<b>L. 218.050.004.999</b>	<b>L. 218.400.000.000</b>	<b>L. 218.400.000.000</b>	<b>L. 200.900.000.002</b>	<b>€ 103.756.191</b>	<b>€ 700.176.123</b>	<b>€ 479.565.306</b>

## 2. L'implementazione della legge 285/97

### 2.1 Il coordinamento

Nel corso di questi anni, abbiamo messo più volte in evidenza, all'interno delle relazioni nazionali, come l'implementazione della legge 285/97 abbia trovato un suo punto di forza nelle strutture di coordinamento, a livello regionale e/o provinciale, create *ad hoc* per rendere possibile il funzionamento di un sistema complesso che ha visto sempre, nel corso di queste "triennalità", coinvolti nella realizzazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza molti attori, molti "partecipanti", espressione delle realtà locali coinvolte (gli enti locali, le USL, le scuole, i tribunali per i minori ecc.).

Tutto ciò non solo è valido ancora oggi, ma assume significati diversi con l'introduzione della legge 328/00.

Intanto perché, come ci ricorda la Regione Lazio «La differenza rispetto alla L. 285/97 è che, con i piani di zona, le Amministrazioni provinciali hanno ridotto le proprie competenze in materia di programmazione e coordinamento, pur mantenendo un ruolo preminente nel monitoraggio e nella formazione».

Probabilmente questo rafforza di nuovo il ruolo di coordinamento già svolto in questi anni a livello regionale attraverso, ricordiamolo ancora, i comitati o gruppi tecnici di coordinamento variamente denominati. Del resto, ricordiamo ancora che in moltissimi casi, le Regioni si sono dotate da tempo di strutture importanti; si pensi ai molti Centri regionali di documentazione che in questi anni hanno consolidato la loro attività, così come agli Osservatori regionali.

Sempre in merito alle strutture e alla loro capacità di svolgere il ruolo richiesto, ci sembra interessante vedere nel dettaglio il funzionamento di alcune di queste, dove in particolare la programmazione 328/00 ha trovato maggiormente sviluppo.

Ci riferiamo, tra le altre, all'esperienza della Toscana, che ci pare particolarmente significativa da riportare, anche perché mette in luce un aspetto importante: la valorizzazione delle Zone come soggetto centrale. Ciò sembra, per inciso, perfettamente coerente con l'esperienza maturata con la legge 285/97 (e al ruolo innovativo affidato agli ambiti territoriali) e anche col principio di sussidiarietà (richiamato dai testi di molte Regioni) introdotto di recente nella nostra Costituzione come regola fondamentale di governo. La Toscana (in forza della LR 72/97), ha costituito 3 soggetti e a questi «ha imposto di funzionare in maniera sistemica e integrata al fine di programmare, realizzare, monitorare i servizi nelle singole zone socio-sanitarie». Le tre strutture in questione sono:

- Le Articolazioni zonali della Conferenza dei Sindaci: costituisce l'organo di indirizzo politico del sistema dei servizi alla persona a livello locale.
- La Segreteria tecnica: è la struttura chiamata a concretizzare, in termini tecnici, l'indirizzo politico dell'Articolazione zonale del-

la Conferenza dei Sindaci e a coordinare l'azione degli attori impegnati nella realizzazione dei servizi sul territorio.

- Osservatori sociali provinciali: sono 10 osservatori provinciali che svolgono un duplice ruolo, da un lato essi costituiscono i sensori sul territorio dei fenomeni sociali, dall'altro rappresentano delle vere e proprie strutture di staff rispetto alla Articolazione zonale della Conferenza dei Sindaci e alla Segreteria tecnica.

Possiamo ancora registrare, allo stesso tempo, che restano in funzione, nelle Regioni che hanno mantenuto metodi e programmazioni "285", le strutture di coordinamento sia regionali che provinciali. Nel caso dell'Emilia-Romagna, qui riportato, segnaliamo anche il collegamento importante realizzato con la città riservataria. «Nell'attuazione della legge 285/97 il raccordo tra territorio e Regione è stato garantito dalla costituzione del gruppo di coordinamento interprovinciale (composto dai referenti di tutte le province e della città riservataria per l'area dei minori e dai referenti regionali), che ha rappresentato la forma più efficace di connessione e che, attraverso la costruzione e l'implementazione dei piani territoriali, ha acquisito progressivamente un vero e proprio ruolo di direzione, di punto di riferimento, di stimolatore del processo complessivo». Ancora, e per concludere su questo punto, vanno ricordate quelle forme di coordinamento "a rete" che con la legge 285 hanno trovato impulso in questi anni e che rappresentano certamente dei punti di riferimento validi anche per il futuro. A titolo di esempio riportiamo l'esperienza del Friuli-Venezia Giulia, nella quale (come già altre volte segnalato nelle relazioni nazionali), spicca l'esperienza dei "Punti monitor". Leggiamo, nella relazione che

I Comuni, a cui compete la gestione diretta dei progetti esecutivi di cui ai Piani territoriali, sono inseriti in rete con Regione e Province attraverso la definizione degli Ambiti territoriali; l'applicazione della legge 285 si è quindi inserita in un'organizzazione dei servizi sociali e sanitari preesistente, che vede, di fatto, coincidere gli Ambiti con i Distretti Sociosanitari e gli Ambiti socio-assistenziali, così come definiti da leggi regionali. In sede di Ambito la rete locale si irrobustisce ulteriormente col raccordo previsto dagli accordi di programma (Conferenza dei servizi) e dalla presenza del Collegio di vigilanza. La struttura di rete prevede inoltre un coordinamento provinciale e un raccordo regionale, nel contesto degli interventi e delle attività avviate dal Centro Regionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza (crda). (...) L'attività del gruppo tecnico regionale con il supporto del crda ha operato in stretto contatto con le Amministrazioni provinciali e con gli Ambiti territoriali, in ragione della rete che ha previsto l'istituzione dei Punti Monitor. (Friuli-Venezia Giulia).



Pur se le attività di coordinamento dei vari organismi ora descritti ha svolto e svolge certamente un ruolo di impulso, di stimolo alla programmazione, evidenziamo che nel periodo di interesse (che del resto vede gran parte delle Regioni in fase conclusiva della seconda triennialità 285), il monitoraggio e la valutazione emergono come i temi sui quali si è concentrata maggiormente l'attenzione (ma su questo punto torneremo più avanti).

Da segnalare, tra gli altri, che il Gruppo ristretto Regione/Province della Regione Abruzzo ha concentrato i suoi lavori, con lo scopo di raccordare le attività di gestione dei Piani, sul versante della rendicontazione, tema molto delicato e spesso problematico per molti ambiti territoriali.

## 2.2 Le attività informative e promozionali

Molte, anche in questo anno, poi le iniziative svolte in tutte le Regioni di natura informativa e/o promozionale.

Ci preme intanto ricordare che a queste iniziative, laddove possibile, il Centro nazionale ha sempre garantito la sua pubblicità attraverso la sezione eventi del sito [www.minori.it](http://www.minori.it); ad ogni modo rimandiamo alla lettura delle relazioni regionali per avere un quadro completo di tutte le interessanti e creative occasioni di scambio e dibattito avvenute in questo anno. Allo stesso tempo un elemento che accomuna tutte le iniziative segnalateci dalle Regioni (sia nelle relazioni in esame che attraverso altri canali di informazione) è la non "ritualità" delle stesse.

L'obiettivo, infatti, delle iniziative messe in campo, è stato sempre quello di riflettere, confrontare esperienze, fare il punto della situazione, "celebrare" (come il caso del 20 novembre) non tanto una ricorrenza, quanto piuttosto una giornata dedicata a e per l'infanzia e l'adolescenza. Accanto a queste, ci sono state occasioni dove il protagonismo e la partecipazione dei ragazzi ha trovato piena attuazione. Citiamo, in questo senso, la Regione Campania:

Una delle azioni messe in campo per sostenere ancor più l'attuazione della 285/97 è stata la prima assemblea regionale delle ragazze, dei ragazzi e degli adulti campani "Io voglio... identità, desideri e progetti", svoltasi il 7 e 8 maggio 2004 presso la Città della Scienza di Napoli. Si è inteso in tal modo realizzare un incontro tra ragazzi e adulti campani per programmare le politiche e gli interventi necessari a una comunità che voglia essere accogliente e rispettosa dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. La Signora Regione Campania (così l'hanno definita i ragazzi intervenuti all'evento di maggio), annunciò che l'assemblea era il primo indispensabile passo per costruire un luogo di incontro, dialogo e confronto. Ciò è avvenuto.

Infine, pur se collegata a una attività non solo di informazione, ma anche di formazione, per la sua peculiarità ci piace ricordare qui quel-



lo che è accaduto in Veneto per la realizzazione di un progetto di informazione e formazione su problematiche emergenti relative all'area infanzia e adolescenza. In particolare, l'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza, ha ideato, gestito e realizzato un progetto specifico sulla promozione dei diritti dei bambini rivolto alle classi elementari della Regione Veneto, dal titolo "I diritti dei bambini... nella testa dei bambini".

Il progetto/concorso ha avuto i seguenti obiettivi:

- introdurre nella scuola dell'obbligo i contenuti della Convenzione sui diritti dell'infanzia, perché questo possa favorire lo sviluppo di relazioni più significative fra i protagonisti dei percorsi educativi, che quotidianamente interagiscono all'interno dell'istituzione scolastica;
- prevenire possibili manifestazioni di intolleranza e favorire il riconoscimento di pari dignità e opportunità a tutti;
- educare alla partecipazione per favorire, attraverso la formazione di una mentalità dialogica, il confronto e la cooperazione.

Infine, ricordiamo il Convegno nazionale, svoltosi a Torino il 22/23 marzo 2004, dal titolo "Tutti i bambini hanno diritto a una famiglia", realizzato dalla Regione Piemonte e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

### 3. La documentazione degli interventi/attività dei Piani territoriali e dei Piani di zona (area infanzia e adolescenza), e dei progetti esecutivi

Il passaggio dalla prima alla seconda triennalità della 285, ha comportato come noto diverse modifiche negli assetti e nelle procedure interne a ciascuna Regione, sotto vari profili (come abbiamo già ricostruito nelle precedenti relazioni nazionali).

Uno di questi, molto rilevante, è proprio inerente la documentazione degli interventi dei Piani territoriali, così come di quelli riguardanti i Piani di zona. Il punto centrale segnalato dalla maggior parte delle relazioni è il "decentramento" avvenuto nella raccolta e nel mantenimento della documentazione in oggetto a favore degli ambiti territoriali.

#### 3.1 Il decentramento

Se, dunque, alla Regione resta il compito (più spesso realizzato dai Centri e/o Osservatori regionali sull'infanzia e l'adolescenza) di farsi promotrice degli strumenti di elaborazione o di promozione (attraverso ad esempio i siti web) della documentazione, sono gli ambiti che raccolgono e detengono questi (preziosi) materiali.

Questo "decentramento" è stato riscontrato dal Centro nazionale anche nel momento in cui è stata prodotta la banca dati dei progetti 285/97 relativa al secondo triennio; in quella occasione, infatti, molte Regioni hanno indicato di non avere la disponibilità materiale dei

progetti e delle documentazione inerente e che ciò si sarebbe trovato al livello di ambito territoriale. Ad ogni modo, sull'argomento rimandiamo in questa relazione alla parte ad esso specificamente dedicata. Ci pare però importante ricordare in questa sede che i progetti e la documentazione raccolti dal Centro nazionale, inerenti il secondo triennio di attuazione della legge 285/97 (per Regioni, Province autonome e città riservatarie), pur con le difficoltà evidenziate, sono disponibili on line dai primi mesi del 2005. Altro punto messo in evidenza dalle relazioni è quello della ormai diffusa prassi di dar conto di questa documentazione attraverso la creazione di banche dati *ad hoc* (sia di ambito che regionali), e più in generale attraverso apposite pagine dedicate dei siti web regionali.

Per questo motivo suggeriamo, per l'approfondimento di tale argomento, di visitare i siti in questione, dei quali viene data notizia nelle relazioni regionali.

#### 4. Il monitoraggio e la verifica dei Piani territoriali e dei Piani di zona (area infanzia e adolescenza) e dei progetti esecutivi

##### 4.1 Metodi e strumenti consolidati

Come già ricordato, le Regioni nel periodo di interesse di questa relazione si trovano in maggioranza nella conclusione del secondo triennio 285.

Per questo motivo, l'oggetto preso in esame nell'attività di monitoraggio e verifica dei Piani e dei progetti riguarda per lo più questa fase, e in alcuni casi l'impatto (e dunque la valutazione) complessivo della seconda triennialità.

Riguardo agli strumenti e i metodi del monitoraggio abbiamo già evidenziato nella relazione precedente, tra le altre cose, la continuità importante tra quello che è stato elaborato e introdotto con la 285/97 in questi anni, rispetto all'attuazione della legge 328/00.

Schede di ricognizione, schede di valutazione, relazioni, incontri con i responsabili/referenti dei progetti, questi gli strumenti predisposti dalle Regioni, secondo alcune linee che emergono chiaramente anche nelle relazioni di questo anno:

- a) la definizione di strumenti *ad hoc* pensati e modellati per ciascun territorio di riferimento;
- b) la partecipazione e il coinvolgimento nell'elaborazione degli strumenti dei referenti territoriali e di progetto;
- c) l'adesione alle schede di ricognizione elaborate dal Centro nazionale per tutte le Regioni e gli Ambiti territoriali;
- d) il coinvolgimento di soggetti esterni alla Regioni per la realizzazione dei percorsi di valutazione (Università, enti di ricerca);
- e) l'importanza del monitoraggio per l'orientamento della programmazione successiva e futura.

Di seguito, da alcune relazioni regionali, è possibile trovare il senso di questa sintesi ora descritta.

Le attività di monitoraggio e analisi attivate sono state considerate positivamente dai referenti dei progetti, in particolare laddove il percorso è stato costruito congiuntamente, attivando nel contempo momenti di formazione e scambio di esperienze (Piemonte).

Interessante, nel caso della Regione Abruzzo, che ha incaricato l'Università di Teramo per realizzare l'attività di valutazione dei Piani territoriali, verificare anche il processo non solo di partecipazione ma anche di formazione degli operatori innestato.

«Il modello di valutazione del Piano regionale di attuazione della L. 285/97 per il secondo triennio è stato costruito congiuntamente al Gruppo interistituzionale di lavoro ristretto, che ha coinciso con il gruppo di allievi partecipanti alla formazione, secondo quanto previsto dal Programma di formazione, scambi e assistenza tecnica proposto dal Dipartimento di Scienze dell'Educazione» (Abruzzo).

I passaggi “tecnici” e le metodologie attuati a livello regionale prevedono alcune fasi, per lo più simili o confrontabili tra loro.

Ci sembra interessante segnalare, a titolo di esempio, quello adottato dalla Regione Basilicata, la quale peraltro ha avviato il processo di attuazione della legge 328/00; dunque si riferisce ai Piani di zona e può essere significato di ciò che sta accadendo in quel tipo di Regioni.

Per l'attività di monitoraggio e valutazione è prevista sia una fase intermedia che una finale, con le seguenti modalità:

l'intera attività si è sviluppata seguendo cinque fasi fondamentali: 1) Costruzione e condivisione con la Dirigente e i funzionari regionali dello strumento di monitoraggio; 2) somministrazione dell'intervista ai coordinatori dei 15 Ambiti territoriali; 3) Raccolta sistematica ed elaborazione delle informazioni e dei dati; 4) Organizzazione del workshop sullo stato di attuazione; 5) Stesura del Report conclusivo di valutazione sullo stato di attuazione dei Piani di Zona (Basilicata).

Altro esempio significativo, di una “regione 328” è quello costituito dalla Toscana e dagli strumenti utilizzati; in particolare si fa riferimento a schede di programmazione finanziaria (già al secondo anno di sperimentazione), che appaiono utili per la programmazione zonale delle attività in termini finanziari e allo stesso tempo fondamentali per il monitoraggio dei progetti.

Nel dettaglio «Le schede di programmazione finanziaria relative all'anno 2003, la cui base informativa è stata composta dalle 34 zone socio sanitarie, sono state le seguenti:

- Piano finanziario dei trasferimenti;
- Piano riepilogativo per zona socio-sanitaria;
- Verifiche soglie minime di utilizzo risorse a budget;
- Piano per modalità di gestione risorse (in forma singola o associata)» (Toscana).

#### 4.2 Primi risultati

Da una parte, certamente, l'attività di verifica, oltre a orientare la progettazione futura, ha stimolato – come è stato ben descritto – «l'interesse dei soggetti territoriali per un lavoro integrato di valutazione congiunta circa i risultati e l'impatto territoriale delle progettualità messe in campo, oltre che per un metodo volto a stimolare collaborazioni e sinergie per lo sviluppo di una cultura dei servizi a livello locale in sintonia con gli indirizzi programmatori della legge 285 ripresi e ampliati dai nuovi indirizzi della riforma del welfare trentino» (Trento).

Dall'altra, il monitoraggio ha fatto e sta facendo emergere anche alcuni nodi, critici e non, che appaiono fondamentali da affrontare per mantenere fluido il cammino della 285 a distanza di 8 anni dalla sua approvazione.

Tra questi, vi sono, ad esempio, le criticità organizzative create con l'inserimento della legge 285 nei Piani di zona, legate alla redistribuzione trasversale delle competenze tra le aree della Direzione regionale (Lazio), oppure alle difficoltà per gli ambiti territoriali di assicurare gli impegni richiesti nei tempi e alle scadenze indicati dalla Regione (Campania).

Ma più in generale, e in maniera trasversale, il monitoraggio e la verifica ha fatto emergere alcuni elementi salienti, che sono stati così sintetizzati, in maniera a nostro giudizio molto chiara ed esplicativa nella relazione della Regione Emilia-Romagna:

- un'esigenza diffusa di raccordare maggiormente la progettazione 285 alla progettazione zonale;
- la constatazione che tutti i Piani di zona hanno assunto gli obiettivi e gli interventi 285;
- l'importanza che vi sia il tavolo tematico sull'area infanzia e adolescenza all'interno dei tavoli tecnici di zona;
- criticità sulle forme di rappresentanza, sui livelli decisionali, sulla definizione dei ruoli, su un adeguato equilibrio tra assistenza, prevenzione e promozione;
- suggerimenti: raccordo tra Ufficio di Piano e progettisti 285, maggiore integrazione fra scuola e territorio, maggiore circolarità dell'informazione, mantenimento flessibilità dei progetti, attenzione al rapporto con il terzo settore.

Ci resta infine da rimandare per ulteriori approfondimenti alla lettura delle relazioni regionali, quest'anno molto ricche di informazioni su questo punto e di spunti di sicuro interesse per tutti gli operatori di questo settore.

In particolare, segnaliamo il report finale inviatoci dalla Regione Lombardia, per gran parte dedicato a questo tema (e facente parte integrante della relazione stessa, inviata per questo anno), "Monitoraggio, analisi e valutazione dei piani territoriali di intervento e dei progetti finanziati dalla Legge 285/97 - Piano di attività 2003-2004", affidato all'IRER dalla DG Famiglia e Solidarietà sociale della Regione Lombardia, sia per la sua corposità, per la valenza della metodologia utilizzata, e per la qualità delle considerazioni espresse.

Quello che ci sembra in questa sede importante mettere in evidenza è la premessa che sta alla base dell'indagine valutativa realizzata, che contiene affermazioni molto interessanti e valide per un approccio corretto a questo tipo di attività.

Il punto di partenza viene individuato nella rilevanza che la stessa legge 285 attribuisce alla valutazione, considerata parte integrante del processo di progettazione e realizzazione delle politiche e degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza.

Ciò posto, si legge nella premessa del report che

L'approccio della L. 285/97 alla valutazione si presenta quindi particolarmente innovativo rispetto alle prassi in uso presso i servizi sociali e socioeducativi, ponendo sicuramente un problema in merito alla fattibilità tecnica delle valutazioni di impatto dei piani e degli interventi, soprattutto se si considera che l'oggetto della valutazione è spesso rappresentato da progetti con finalità molto generiche e a carattere preventivo e promozionale, i cui esiti risultano oltre che scarsamente prevedibili anche difficilmente quantificabili in termini di cambiamenti e benefici per i destinatari finali. In quest'ottica, al termine di questo secondo triennio si è posta l'esigenza di uno studio che, oltre a valutare i risultati della triennalità in corso, permetta un bilancio dell'esperienza complessiva dell'attuazione della L. 285/97 in Lombardia. In particolare, sono stati individuati quattro macroobiettivi:

1. Comparare l'andamento della L. 285/97 nei suoi due trienni di attuazione relativamente a attori coinvolti, stabilità degli interventi, fattori critici di successo;
2. Definire le caratteristiche e le modalità di ideazione/realizzazione/erogazione degli interventi di tipo innovativo finanziati dalla L. 285/97;
3. Identificare il livello di stabilizzazione degli interventi innovativi (continuità tra i due trienni e modalità di eventuale messa a regime);
4. Individuare raccordi/sinergie/diseconomie con L.R. 23/99 e L. 34/96 e le connessioni tra L. 285/97 e L. 328/00 (Lombardia).

**5. Struttura, caratteristiche ed evoluzione dei Piani territoriali e dei Piani di zona (area infanzia e adolescenza)**

**5.1 Una situazione immutata**

La stragrande maggioranza delle relazioni regionali, in merito alla struttura, alle caratteristiche e alla evoluzione dei Piani (territoriali o di zona) rimanda a quanto già espresso nelle relazioni degli anni precedenti.

Questo è dovuto, riteniamo, alla fase nella quale si trova la programmazione regionale, vale a dire, in alcuni casi, di chiusura della seconda triennalità e, in altri, di avvio già avvenuto di quella successiva.

Non possiamo quindi, come le Regioni, fare altro che rimandare alla precedente relazione nazionale, pur con la premura di ribadirne i punti salienti, e cioè:

- a) il consolidamento della logica di Piano, specie alla luce della diffusione di piani sempre più integrati, anche grazie all'avvio della legge 328/00;
- b) un investimento sia sull'innovazione che sul consolidamento degli interventi a favore dei minori e della famiglia;
- c) il consolidamento della metodologia partecipata tra enti e tra persone;
- d) il ruolo fondamentale svolto dal terzo settore;
- e) lo sviluppo di forme sempre più accentuate di cofinanziamento regionale e locale (rispetto a quello statale) alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza;
- f) la tendenza, che emerge dopo la fine del secondo triennio, come già accennato, a un passaggio verso una pianificazione annuale (legata al finanziamento statale annuale), pur mantenendosi molti casi di pianificazione pluriennale.

Per evitare di ripetere quello che in questi anni abbiamo più volte ribadito, a completamento di questo breve ragionamento utilizziamo una espressione molto efficace, a nostro avviso, contenuta nella relazione della Regione Sicilia:

in questi anni è in generale cresciuta nelle figure professionali, amministrative e tecniche, la capacità di lavorare insieme e soprattutto la consapevolezza che l'uso integrato e complementare delle risorse è la più efficace strategia per incidere sulla complessità dei bisogni sociali. La comunità locale è sempre più percepita dagli operatori come il luogo all'interno del quale occorre attivare il processo di comunicazione e di integrazione fra le istituzioni, i servizi, gli enti e le famiglie (Sicilia).

Su questo punto, infine, pare utile aggiungere un'ultima riflessione, frutto delle ripetute considerazioni fatte da tutte le Regioni in

questi anni sulla pianificazione per progetti (grande innovazione apportata dalla legge 285/97).

Ciò che infatti occorre ribadire in questa sede è che questo tipo di progettazione contiene delle fasi e delle elaborazioni molto precise e allo stesso tempo complesse da affrontare.

Lo spunto ci viene dato, in questa relazione, dal testo del Friuli-Venezia Giulia, che in maniera molto lucida ha tentato di mettere in fila queste fasi, considerandole “vincoli per la stessa progettazione”.

È una prospettiva molto interessante che riportiamo perciò qui di seguito e che viene definita fondamentale in quanto porta a determinare per ogni singolo progetto:

- una conoscenza del contesto su cui s'intende operare;
- il riconoscimento della complessità dei problemi con un'articolazione coerente di obiettivi e azioni, con una definizione dei risultati che s'intendono perseguire;
- l'individuazione di responsabilità dirette e indirette nella traduzione operativa dei progetti;
- l'individuazione delle risorse disponibili che, organizzate nel percorso temporale ipotizzato, rendono praticabili le aspettative di risultato;
- l'indicazione degli strumenti di monitoraggio e degli indicatori di valutazione che accompagnano la realizzazione degli interventi programmati.

## 5.2 Positività e criticità nello stato di attuazione dei Piani territoriali e dei Piani di Zona (area infanzia e adolescenza)

Sulle positività e criticità dei Piani, le informazioni contenute nelle relazioni regionali non sono molte. Allo stesso tempo, dobbiamo segnalare che in alcuni casi, specie per quanto riguarda gli elementi critici, le relazioni ribadiscono concetti e punti già detti negli anni precedenti. Tuttavia, è possibile ricavare ancora spunti importanti di riflessione.

Per prima cosa, nella individuazione delle positività, registriamo un approccio concreto e importante, perché capace di dare valore, in un settore molto delicato come quello sociale, a tutti i gli elementi della programmazione.

«L'effettivo concorso di più soggetti nella fase di progettazione (...), non può essere dato per scontato e pertanto rappresenta, da un lato, un valore aggiunto dei Piani di questo triennio, caratterizzati sicuramente da una maggiore rispondenza delle progettualità proposte ai bisogni e alle esigenze dei singoli contesti di riferimento e da una maggiore condivisione da parte dei destinatari diretti e indiretti degli stessi e, dall'altro, evidenzia una crescita e una maturazione delle ca-

pacità di progettazione e messa in rete delle risorse esistenti, posseduta dagli operatori.» (Friuli-Venezia Giulia).

La “casistica delle positività” appare poi orientata anche dalla introduzione di strumenti di valutazione e di analisi sempre più affinati e “pertinenti” alla tipologia degli interventi e delle politiche per l’infanzia e l’adolescenza.

In questa ottica, ad esempio, leggiamo la messa in luce dell’aumento della qualità degli interventi realizzati, grazie alla estensione di procedure e di standard di qualità e di strumenti del lavoro sociale (Abruzzo).

Interessante, poi, un caso segnalato dalla Regione Basilicata, particolarmente innovativo. Si tratta della creazione, all’interno della rete dei servizi sociali legati all’implementazione dei Piani di Zona, di un Ufficio sociale comunale.

Nelle strategie programmatiche e riformistiche del piano Sociale regionale viene previsto quale elemento fondamentale della dotazione minima di servizi in ambito comunale e zonale il servizio sociale comunale. Viene esplicitamente dichiarato che ogni comune deve istituire entro il primo anno di vigenza del Piano tale servizio e viene anche esplicitata la sua dotazione organica. Le figure professionali richieste sono:

- 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti per un impegno orario minimo di 18 ore settimanali;
- 1 psicologo ogni 12.000 abitanti per un impegno orario settimanale pari a 18 ore;
- 1 funzionario amministrativo comunale;
- 1 sociologo per ogni ambito zonale (Basilicata).

L’elenco delle criticità, purtroppo, resta molto simile a quello individuato nelle relazioni degli anni precedenti.

Ci sembra, allora, importante continuare a riportare ancora gli elementi di difficoltà incontrati nell’attuazione delle politiche per l’infanzia e l’adolescenza, sottolineandone il rischio di cronicità e di involuzione che può derivarne. In particolare, si tratta:

- a) della ripetuta carenza di personale, con particolare riferimento ad alcune figure professionali;
- b) della vistosa lentezza delle procedure di gara;
- c) dei frequenti cambiamenti di figure politiche di riferimento (Sindaci, Assessori ai Servizi sociali), ma anche di responsabili di servizio e di operatori sociali;
- d) della difficoltà a lavorare in modo realmente integrato con le altre istituzioni coinvolte.



## 6. Valutazioni rispetto all'attuazione della seconda triennalità della legge 285/97

### 6.1 Occorre essere tanto grandi da prendere sul serio le cose dei piccoli

Una rivoluzione culturale. Una grande opportunità. Una legge di portata innovativa. Una legge che ha obbligato servizi diversi a lavorare insieme. Una legge che ha riconosciuto la celebrità dei diritti dei bambini e degli adolescenti.

Queste sono le definizioni che ancora oggi le Regioni – in maniera univoca –, dopo due trienni di attuazione, continuano a utilizzare per raccontare che cosa ha rappresentato il lavoro con la 285/97.

Sono affermazioni forti, che abbiamo imparato a leggere e sentire in tante occasioni, in questi anni, ma che a distanza di anni acquistano significati sempre diversi, sempre più intensi.

Intanto, riflettendo su termini come innovatività, rivoluzione culturale, metodologia efficace, viene da pensare che tutto questo porta con sé un elemento fondamentale; e cioè che le valutazioni relative a questa legge devono e dovranno essere riferite a un periodo di tempo medio-lungo.

Una rivoluzione spesso produce i suoi effetti in momenti molto distanti dal suo “scoppio”; l'innovatività spesso comporta la difficoltà di realizzare qualcosa per la quale non si è ancora pronti; i metodi trovano un loro riconoscimento nella continua e reiterata prassi; dare centralità ai diritti di quanti, fino a prima, hanno faticato e faticano a vedere riconosciuta la piena titolarità degli stessi è un'operazione complessa.

Al di là di queste considerazioni a carattere generale, e della universale gratitudine espressa nelle relazioni delle Regioni (in questo anno, come negli altri) proviamo a vedere meglio, nel dettaglio, qual è il quadro della situazione in “materia di valutazioni”.

Per prima cosa occorre ricordare che le Regioni non si trovano tutte nello stesso identico periodo di attuazione del secondo triennio; ciò comporta che alcune di esse hanno già elaborato valutazioni sul complessivo andamento, altre lo hanno fatto per un periodo parziale, altre lo devono ancora realizzare.

Allo stesso tempo dobbiamo ricordare che, nel corso del secondo triennio, in molte Regioni (come già detto) vi è stata l'attuazione della legge 328/00; ciò in alcuni casi ha significato o una integrazione tra le due leggi, o in altri (pochi) casi, una vera e propria sostituzione della programmazione 285 con quella 328/00.

In questo senso, dunque, le valutazioni risentono ovviamente di questo passaggio, talvolta, le ha rese più complesse, il più delle volte riconducibili a un periodo “transitorio”.

Come abbiamo fatto in altri punti di questa relazione, rimandiamo certamente all'esame attento delle relazioni regionali, che contengono molte e interessanti riflessioni in materia (spesso in forma di report *ad hoc*). È comunque possibile tentare di rintracciare e di evidenziare gli elementi che accomunano le singole valutazioni espresse delle Regioni (che del resto sono riferite al proprio territorio, pur se di ampio respiro).

## 6.2 I destinatari

Una prima riflessione, di metodo, che emerge e che condividiamo, è quella intanto dell'importanza della diffusione e della conoscenza dei processi di valutazione realizzati.

Più i risultati raggiunti dai progetti e dai piani saranno riconoscibili, visibili, comunicabili, più aumenteranno le probabilità che le politiche per infanzia e adolescenza che, grazie anche alla 285, hanno avuto un impulso, non arretrino, ma che anzi, procedano nel loro consolidarsi, svilupparsi, migliorarsi. (Emilia-Romagna).

Un punto evidenziato più volte dalle relazioni regionali è quello dei destinatari raggiunti con la 285.

Si sottolinea da una parte il numero molto elevato di bambine e bambini, ragazze e ragazze "intercettato" dalla legge in questo triennio, che supera, «ad esempio il 20% della popolazione regionale.» (Emilia-Romagna).

Allo stesso tempo si evidenzia che questo coinvolgimento, diretto a promuovere il benessere dei più piccoli, ha finito per riguardare inevitabilmente anche gli adulti, e più in generale tutta la comunità locale.

Del resto, l'elemento che risulta determinante in tutto questo è quello che è stato individuato come un radicale cambiamento di approccio riservato ai destinatari dell'intervento. «Alla concezione del lavoro sociale prevalentemente riparativa e residuale rispetto alle politiche sociali in senso ampio, la L. 285/97 ha sostituito quella promozionale e globale che considera il lavoro sociale come quella parte integrante della politica sociale il cui fine è garantire il benessere e la qualità della vita della persona nelle specifiche età della sua vita, indipendentemente dal suo trovarsi in una situazione di disagio» (Friuli-Venezia Giulia).

E ancora, come è stato efficacemente detto, i bisogni dei destinatari, in questo tipo di intervento, vanno saputi cogliere, trovando metodologie flessibili in grado anche di modificare in itinere l'intervento: «l'efficacia dei progetti dipende in gran parte da come e quanto i destinatari vengono coinvolti e recepiti» (Emilia-Romagna). Altra questione che emerge trasversalmente è quella del grande numero di risorse umane e professionali coinvolte con l'attuazione della 285.

Questo aspetto non poteva che essere il naturale corollario di quanto sin qui detto in termini di partecipazione e coinvolgimento attivato con la legge, ma contiene allo stesso tempo degli elementi di contraddizione interna.

Intanto, moltissime Regioni lamentano in via generale una carenza di personale adeguatamente formato.

Da più parti, e da diversi anni, si segnalano in tal senso situazioni di disagio e di difficoltà, proprio con riferimento al coinvolgimento

delle risorse umane; ad esempio si segnala «Residuale è la gestione diretta dell'ente pubblico. Quest'ultima osservazione evidenzia la permanenza di un'insufficiente presenza di figure professionali sociali negli enti pubblici titolari dei piani adeguatamente attrezzate per gestire le esigenze dei nuovi, seppur non più originali, servizi» (Campania).

Ancora, le contraddizioni vengono evidenziate rispetto al rapporto tra la spesa sostenuta per la gestione delle risorse e quella relativa alla formazione delle stesse:

Sotto questo aspetto è opportuno evidenziare che se da un lato la spesa più consistente è relativa al personale, per contro la spesa più bassa riguarda la formazione (il 3%), che spesso è la prima a essere sacrificata nel caso di revisioni e aggiustamenti di spesa dell'intervento (Emilia-Romagna).

### 6.3 La sinergia inter-istituzionale

La collaborazione e la sinergia inter-istituzionale, unita alla promozione del lavoro di rete è, poi, l'altro grande "tassello" che emerge dalle riflessioni valutative delle Regioni.

Su questo punto abbiamo già detto molto, nelle precedenti relazioni nazionali; ci limitiamo, perciò, in questa parte a riprendere soltanto alcune questioni.

*In primis*, ci sembra inevitabile rimarcare ancora il riconoscimento, importante e positivo, che viene attribuito al ruolo delle Province, in termini di coordinamento, di regia, oltre che di supporto e di accompagnamento alla programmazione locale.

Abbiamo già ricordato, in questa relazione, che il ruolo delle Province ha una portata ridotta nell'attuazione della legge 328/00; in questo senso, è ancora più importante segnalare invece la positività dell'esperienza fatta con la legge 285/97 (dove peraltro, la Provincia era stata scelta anche, in larga parte, come dimensione privilegiata per l'ambito territoriale).

Queste, a titolo di esempio, le considerazioni che emergono da un report valutativo regionale:

Dalla Provincia, gli intervistati dei tre gruppi si aspettano un supporto che si configuri come promozione di iniziative di scambio, confronto e raccordo tra Ambiti oltre che di formazione e di informazione sottolineato quale elemento qualificante il ruolo di questo ente in fase di valutazione del suo operato nel corso dell'applicazione della L. 285/97. Il loro auspicio è che la Provincia nel prossimo futuro continui a esercitare un ruolo di coordinamento che venga a configurarsi, però, come erogazione di servizi formativi e informativi per gli Ambiti. Laddove la Provincia ha già operato in tal senso l'auspicio è quello che continui in questa direzione. (Friuli-Venezia Giulia).

Come accennato all'inizio, il merito che viene riconosciuto alla 285 è quello di avere efficacemente costretto settori, servizi, e istituzioni diverse a dialogare e a collaborare insieme, favorendo in questo modo «l'avvio di processi di coordinamento tra soggetti istituzionali e tra soggetti istituzionali e del privato sociale: (...) sono aumentate e migliorate le opportunità per la scuola e sono stati realizzati servizi in collaborazione scuola, comuni, Aziende ULSS. Un aspetto sicuramente positivo è che tale modalità di lavoro sta “diventando un metodo” e la sua applicazione non rimane quindi limitata alle due sole triennali di finanziamento della legge 285/97» (Veneto). Su questo aspetto rimane ancora da sottolineare che questo livello di scambio interistituzionale può funzionare laddove sia, da una parte superata e messa da parte la logica dell'autoreferenzialità di qualsiasi ente; dall'altra, creata, in maniera stabile una trasversalità tra settori di differenti assessorati sia in sede comunale, che provinciale e regionale (Emilia-Romagna).

Del resto, questo potrebbe rappresentare uno stimolo in più a raggiungere anche risultati importanti, come quello della maggiore conoscenza del sistema di offerta dei servizi (evidenziato dalla relazione del Veneto).

Per quanto riguarda il lavoro di rete, se ormai appare chiaro (e lo abbiamo già scritto in varie relazioni), che questo rappresenta certamente la “croce e la delizia” della 285, non scontata è invece l'indicazione che proviene dalle relazioni, e che a nostro avviso rappresenta un passaggio in avanti. Tra le proposte che emergono da uno dei report di valutazione vi è infatti quella di programmare azioni formative sul lavoro di rete, sul monitoraggio e sulla valutazione, sulla comunicazione come strumento nella gestione dei rapporti con la rete dei servizi (Emilia-Romagna).

Questo, a nostro avviso, è un approccio interessante, che probabilmente permette di non dare per scontata o acquisita una modalità come quella del lavoro di rete che, così come l'attività di monitoraggio e di comunicazione, comporta un aggiornamento e una professionalità specifica ed elevata.

#### 6.4 Il terzo settore

Riguardo ancora al ruolo del terzo settore e del volontariato, ampiamente riconosciuto come determinante da tutte le Regioni, ci preme sottolineare anche in questo caso soltanto alcuni aspetti.

Da una parte si è messo in risalto che la

L. 285 ha portato nuova linfa al terzo settore e all'associazionismo, che si è misurato spendendo professionalità sempre più formate e competenti nel campo sociale: non a caso uno dei fattori facilitanti la realizzazione degli interventi concerne proprio il buon livello di motivazione del

personale, i percorsi formativi svolti, la continuità del gruppo di lavoro e la condivisione della mission (Emilia-Romagna).

Allo stesso tempo, sotto un'altra luce, si è anche ricordato che

l'evidenza più significativa emerge nelle collaborazioni da parte del privato sociale: 77 parrocchie e 77 associazioni di volontariato. Si tratta di un numero rilevante per il territorio regionale, anche se si fonda su una sottesa contraddizione amministrativa: sebbene il privato sia il secondo alleato più importante, dopo la scuola e l'ente locale, esso non trova rappresentanza in sede di formalizzazione dell'accordo di programma, al contrario di altri enti firmatari che assicurano una collaborazione meno significativa (Abruzzo).

#### 6.5 285 e 328

Infine, resta da affrontare il tema dell'integrazione tra la 285 e la 328. Vedremo più avanti (nella terza parte) come questa relazione si sta sviluppando; quello che qui possiamo analizzare è se questa abbia avuto riscontro nelle valutazioni elaborate dalle Regioni rispetto al secondo triennio. Un primo punto che viene affrontato è quello della integrazione tra i Piani di zona e i Piani territoriali. Difficile ovviamente poter in questo caso delineare un quadro che possa avere valenza generale. Per questo ci limitiamo a osservare che in alcuni casi leggiamo che

il secondo Piano sociale regionale ha previsto nell'area dell'infanzia e dell'adolescenza un rafforzamento degli obiettivi della legge 285 e un'integrazione fra progetti 285 e Piani di zona dei servizi sociali. Le evidenze testimoniano che tale integrazione è avvenuta: il 51% degli interventi interagisce con il Piano di zona, il 26% degli interventi costituisce anche Livello essenziale di assistenza sociale (liveas), il 42% degli interventi finanziati è stato inserito nel Piano di zona dei servizi sociali. (Abruzzo).

Da altre parti si evidenzia il trasferimento che è avvenuto, dai Piani territoriali ai Piani di zona, degli obiettivi e dei contenuti, soprattutto per mantenere e garantire la centralità e l'attenzione sin qui avuta all'area della preadolescenza, adolescenza e della multiculturalità, tradizionalmente meno curate dai servizi. Leggiamo, ancora che

Così pure sono valutate positivamente le modalità di analisi, valutazione e approvazione dei piani territoriali che hanno previsto l'esame dell'intero sistema di monitoraggio e valutazione che si ha intenzione di ricordare con l'azione di monitoraggio e valutazione dei piani di zona. Mentre dimensioni come l'analisi dei bisogni e delle risorse, la definizione degli ambienti territoriali, le modalità di finanziamento devono allinearsi con la nuova cornice della programmazione zonale. (Emilia-Romagna)

Valutazioni vengono espresse anche sull'impatto stesso dei Piani di zona in senso stretto, che peraltro appaiono in parte ricalcare le riflessioni fatte sull'attuazione dei Piani territoriali 285.

Dalla relazione della Campania:

permangono situazioni ove gli assetti organizzativi e gestionali subiscono significativi condizionamenti dovuti al susseguirsi di cambiamenti politici nel sistema di rappresentanza, tanto che persistono incertezze anche nelle scelte legate alla gestione dei servizi. Permangono, altresì, scarti significativi tra gli obiettivi definiti e la loro realizzazione a livello di ambiti territoriali. Ne consegue che le regole prodotte dalla regione e l'azione d'accompagnamento data agli ambiti, continuano a insistere sull'importanza di adottare il piano di zona sociale quale documento unitario di programmazione per meglio rispondere ai bisogni del territorio, tracciando direttrici che si soffermano, in particolare:

- sulla definizione puntuale degli assetti organizzativi territoriali dell'ufficio di piano e dei servizi, dei regolamenti d'accesso,
- sulle modalità unitarie d'approccio, di accoglimento della domanda e di risoluzione dei problemi;
- sull'adozione di un glossario comune per la denominazione dei servizi e delle attività sociali (il nomenclatore regionale);
- sulla qualità del sistema di servizi e sulla valutazione degli stessi (Campania).

Ancora, e per concludere, da più parti si è messo in evidenza che, con i Piani di zona, laddove si è fatto confluire anche la parte degli interventi relativi a infanzia e adolescenza, si è iniziato «un percorso per pervenire a una programmazione integrata degli interventi e dei servizi sociali, promuovendo l'evoluzione di politiche locali, non più intese come interventi su singole categorie di cittadini, ma come sviluppo della capacità dei governi delle comunità locali» (Toscana).

In materia di valutazioni, infine, rilevanti sono quelle considerazioni di metodo (che abbiamo visto già in altri punti), specie di quelle che si soffermano ad analizzare la peculiarità degli interventi 285, e più in generale sulla valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche.

Riportiamo per questo una riflessione importante che mira a sottolineare come sia determinante concentrare l'analisi valutativa anche sulla coerenza delle politiche stesse.

È facilmente intuibile come parlare di valutazione di impatto di una politica pubblica non sia un'operazione facile. Dal punto di vista metodologico, infatti, l'approccio alla valutazione delle politiche pubbliche deve essere concettualmente scomposto in due macro-fasi, temporalmente sequenziali, che attengono rispettivamente alla valutazione della co-

erenza della politica e alla valutazione dell'impatto vero e proprio della stessa (sia in termini di processi attivati che di cambiamenti prodotti sulla condizione della popolazione target). I risultati relativi alla valutazione d'impatto non devono, quindi, essere visti come a sé stanti ma devono necessariamente essere collocati sulla scia delle considerazioni emerse in sede di valutazione della coerenza. Solo in questo modo, infatti, è possibile realizzare una valutazione di impatto che sia più "coerente" con i risultati effettivamente ottenuti. (Veneto)

### 7. Analisi e considerazioni sulla relazione tra Regione e Città riservatarie

Del rapporto tra le Regioni e le città riservatarie poco si dice nelle relazioni regionali. Del resto il rapporto ha caratteristiche molto diverse, da Regione a Regione, passando da esperienze molto proficue di collaborazione e scambio, ad altre (storicamente) prive di raccordo e collaborazione. Una via "intermedia" è quella che prevede almeno la periodica informazione garantita dalle città alla Regione di riferimento. In questa sede ci preme ricordare che probabilmente questa relazione andrebbe anche inquadrata in un contesto nazionale oramai guidato dal principio di sussidiarietà, che potrebbe trovare in questa vicenda una sua realizzazione. Ad ogni buon conto, rimandiamo alla lettura del paragrafo a questa dedicata, nella parte relativa allo stato di attuazione della legge 285 nelle quindici città riservatarie.

### 8. Oltre la 285: prospettive future

#### 8.1 Titolo V e 328

Nel corso delle precedenti relazioni nazionali abbiamo di volta in volta cercato di comprendere, dai testi elaborati dalle Regioni, come si prospetta la situazione della 285 nell'imminenza della chiusura del secondo triennio.

Dedicheremo a questo argomento anche la terza parte, dove renderemo conto di tutti gli atti elaborati dalle Regioni, tentando così di dare un quadro completo e il più esaustivo possibile.

Una prima riflessione, intanto, è possibile farla con riferimento all'attuazione della riforma costituzionale, varata nel 2001, che come noto ha modificato il Titolo V e con esso il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni.

Di certo si tratta di un'attuazione molto "timida", potremmo dire ancora tutta da realizzare nella sua gran parte, pur se non mancano eccezioni importanti, tra le quali la promulgazione della legge regionale di recepimento, e l'inserimento della stessa riforma negli statuti regionali.

Dunque, questo comporta che il destino della legge 285 si trova ancora a navigare in un quadro nazionale che non ha subito ancora scossoni particolari, sotto questo profilo.

Del resto, ricordiamo che la modifica costituzionale prevede una responsabilizzazione di Regioni ed enti locali molto forte e di certo complessa da realizzare in tempi brevi.

Va aggiunto, inoltre, che è in corso in Parlamento, la discussione su un progetto di modifica costituzionale più ampio (perché riguardante anche altre parti della Costituzione), e che intende rivedere il disegno apportato al Titolo V, con la legge n. 3 del 2001.

La preoccupazione, che leggiamo in alcune relazioni regionali, è che questa situazione “transitoria” produca effetti di rallentamento o di poca chiarezza negli obiettivi da raggiungere.

Si legge, ad esempio:

Pur in presenza di una riforma costituzionale che attribuisce all'ente locale maggiore autonomia, gli amministratori avanzano una forte richiesta affinché la Regione eserciti pienamente il proprio ruolo. Si tratta di un esercizio che, a parere degli intervistati, dovrebbe concretizzarsi nell'emanazione di linee guida, nella definizione di obiettivi e regole chiare e condivise, in un'adeguata ripartizione dei fondi e riservando particolare attenzione alle problematiche del sociale e, in particolare, a quelle della famiglia. Analoga è la preoccupazione degli operatori dei servizi che chiedono alla Regione indicazioni chiare e precise su come sviluppare le nuove politiche sociali al fine di poter dare continuità al lavoro svolto e alla metodologia adottata (Friuli-Venezia Giulia).

Altra questione, invece, è l'attuazione della legge 328/00.

Intanto, come abbiamo scritto più volte, è unanime il riconoscimento che le Regioni fanno al “modello 285”, che dunque ha rappresentato, senza ombra di dubbio, il punto di partenza per l'attuazione della legge 328.

Da questo punto di vista, come in parte abbiamo già visto nel corso di questa relazione, il futuro della 285 sembra aver comunque trovato uno sbocco proprio all'interno della nuova programmazione sociale.

Abbiamo visto, nei paragrafi precedenti, quali e quante siano state le integrazioni tra queste due leggi e il chiaro orientamento delle Regioni a fare in modo che il cammino della 285 trovi continuità nella 328, attraverso tre direttrici fondamentali:

- a) finanziaria – attraverso l'introduzione di appositi fondi per l'infanzia, o di quote “riservate”;
- b) metodologica – attraverso l'introduzione di appositi Piani di Azione dedicati all'infanzia e l'adolescenza;
- c) culturale.

Possiamo, pertanto, mettere in evidenza il modo con cui è stata garantita la continuità da parte di quel gruppo di Regioni che non ha mantenuto il “dispositivo tipico” della 285.



Dall'altra parte, vi è da aggiungere che, in una fase di relativa incertezza, per garantire questa continuità alcune Regioni hanno adottato provvedimenti e tecniche particolari, dirette in sostanza a mantenere ancora quel "dispositivo di attuazione tipico della 285".

## 8.2 285... alla riscossa

Vediamo, intanto, a titolo di esempio, che tipo di soluzioni ci hanno segnalato le Regioni, a cominciare proprio da quelle che hanno mantenuto il "dispositivo tipico 285".

Il primo esempio che riportiamo ci sembra particolarmente significativo, perché perfettamente coerente con una logica di sviluppo e di allargamento delle politiche per l'infanzia, in sintonia dunque con l'attuazione della 328 e, come vedremo, vicina in tutto, per sino nei termini utilizzati, alle Regioni che non hanno mantenuto questo dispositivo.

Il Piano regionale d'azione per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza 2004-2006 mantiene il dispositivo di attuazione "tipico", ma rilancia, per il terzo triennio consecutivo, il quadro di programmazione regionale in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza con alcune innovazioni fondamentali:

- la trasformazione dello strumento del precedente Piano di attuazione nel Piano di azione per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nella Regione Abruzzo, che diventa un luogo generale di programmazione delle politiche orientate sui diritti;
- il potenziamento del Piano territoriale provinciale e dei Progetti di ambito locale, quali strumenti di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza a livello locale;
- lo sviluppo dei processi di integrazione fra le diverse politiche regionali e locali e fra gli attori istituzionali. (Abruzzo).

Altro caso altrettanto importante è rappresentato da quanti hanno tentato di garantire la continuità alla 285, introducendo vincoli regionali di destinazione dei fondi "indistinti" statali.

Nel febbraio del 2004 la Giunta regionale (...) approva (...), il Programma per l'utilizzo del Fondo nazionale per le politiche sociali anno 2003. Vengono definiti due obiettivi di interesse regionale sui quali viene posto un vincolo di destinazione dei fondi: area della disabilità e della tutela dei minori. In tal senso viene previsto che ai minori si debbano destinare risorse non inferiori alla somma di ogni singola annualità del Piano triennale ex lege 285/97 e dell'importo annuale previsto dalla D.G.R. 1891/2002 per i progetti di cui all'allegata scheda C Obiettivo 2, per la costituzione di un Fondo per l'infanzia e l'adolescenza, destinato alla pianificazione degli interventi rivolti ai minori nello spirito della legge 285/97 e per la parte di competenza, per le azioni previste al sopra citato Obiettivo 2. (Friuli-Venezia Giulia).

Ancora, vi sono casi dove la fase di transizione viene governata in questo modo: «Per quanto attiene il dispositivo di attuazione *tipico* della legge 285 si prevede che sino all'approvazione da parte della Giunta Regionale dei Piani di zona, al fine di assicurare la continuità dei servizi posti in essere gli stessi saranno prorogati» (Molise).

Altro caso analogo: «Nel periodo di riferimento, e precisamente il 30 giugno 2004, è giunto a conclusione il secondo triennio di attuazione della l. 285/97 in Piemonte. Nel periodo considerato è stata adottata soltanto la D.D. n. 379 del 18.11.2003, con cui la Regione ha impegnato la somma di €2.033.140,06, quale quota dei trasferimenti statali anno 2003 che si è ritenuto opportuno comunque destinare alla prosecuzione degli interventi di cui alla l. 285/97» (Piemonte).

Molto evidente, in altre situazioni ancora, quello che è il destino della legge 285: «Il periodo successivo al II triennio L. 285/97 è stato caratterizzato dal proseguimento delle modalità progettuali tipiche delle deliberazioni precedenti(...). La progettazione e la definizione delle aree di intervento è stata sempre in sintonia con il piano regionale che riguarda i minori e la famiglia e, a livello locale, con il requisito della coerenza e/o integrazione con quanto previsto dai Piani di zona area minori» (Veneto).

Dall'altra parte, vale a dire di quelle Regioni che hanno scelto, per il futuro, di far confluire la programmazione 285 in quella dei Piani di zona, ci sembra molto interessante evidenziare che tale passaggio viene sostenuto adeguatamente da parte della Regione.

In particolare leggiamo che la Regione intende sostenere le politiche per l'infanzia e l'adolescenza, attraverso «un programma finalizzato alla promozione di diritti e opportunità per i bambini e gli adolescenti nell'ambito dei Piani di zona, a cui siano destinate risorse almeno pari a quelle garantite dalla legge 285/97, con la possibilità, a partire dal 2004, attraverso il corrispondente adeguamento dei finanziamenti, di allineare le scadenze temporali proprie della progettazione L. 285/97 a quelle dei Piani di zona, denominato *Programma territoriale di intervento per l'infanzia e l'adolescenza*; (...) il sostegno all'integrazione tra i diversi Assessorati comunali che rivestono competenze nei servizi sociali e sanitari, nella formazione, nei servizi educativi e scolastici, nelle politiche giovanili e nelle politiche familiari sia al fine di possedere sempre più un'ottica complessiva e unitaria dell'infanzia e dell'adolescenza sia perché molti interventi richiedono per la loro realizzazione l'apporto di più competenze; (...) la funzione della Provincia per il ruolo di coordinamento, di supporto nell'azione di monitoraggio e di valutazione, di formazione, di integrazione delle politiche» (Emilia-Romagna).

Infine, la continuità con la 285, sotto il profilo culturale, di attenzione rivolta all'infanzia e l'adolescenza, si rinviene ancora ana-

lizzando quelli che sono orientamenti futuri delle politiche regionali di quelle Regioni che, già nel corso della seconda triennialità, e dunque da più tempo hanno abbandonato il “dispositivo tipico” di cui sopra.

«In una prospettiva a breve e medio termine, l’orientamento della Regione Campania in materia di politiche per i minori, considera differenti priorità. In generale, gli interventi dovranno tendere alla tutela dei diritti del minore, quale soggetto di diritto a essere educato nella propria famiglia, a essere tutelato nell’ambito della formazione, del tempo libero e del lavoro. Particolare importanza riveste il tema della “deistituzionalizzazione”, quale processo che vede integrate tra loro, all’interno di una gerarchia oramai condivisa, le aree programmatiche della promozione e sostegno alle responsabilità familiari, l’affido, il collocamento dei minori nei servizi di accoglienza residenziali e, per ultimo, l’adozione nazionale e internazionale» (Campania).

Non mancano considerazioni problematiche che vengono alla luce con il passaggio dalla 285 alla 328. In alcuni casi, infatti, la confluenza della 285 nella programmazione di zona viene indicata come una preoccupazione, dagli amministratori, che non si sentono ancora maturi e pronti a individuare i bisogni del territorio.

Del resto, viene anche messo in evidenza come esistano delle differenze tra i Piani territoriali e i Piani di zona, così come per il funzionamento dei vari Uffici di Piano delle zone, non tutti omogenei nel loro operare.

«La L. 328/00, in quanto legge quadro, è meno orientata verso l’innovazione ma alla garanzia dei servizi essenziali e questo costituisce un cambiamento notevole rispetto alla L. 285/97. Quindi, oltre all’ampliamento dei settori considerati, il piano di zona tende a privilegiare la continuazione piuttosto che l’innovazione. Inoltre, in alcuni casi i piani di zona si sono indirizzati verso altre tematiche e non hanno dato molto risalto all’infanzia, all’adolescenza e alla famiglia, proprio perché queste fasce di popolazione erano già coperte dalle leggi di settore» (Lombardia).

Ci resta poi da evidenziare coincidenze terminologiche, tra i due modelli, quello 285 e quello 328 (i quali, come si comprende, finiscono per non essere identificabili come alternativi, né come diversi, quanto piuttosto del tutto integrati), che sottendono a nostro giudizio a convergenze importanti nella programmazione delle Regioni italiane in materia di infanzia e adolescenza.

È il caso della Toscana (sottolineando l’analogia con quanto già descritto ad esempio per la Regione Abruzzo), dove, nel contesto del Piano sociale integrato regionale relativo al triennio 2002-2004, è stato elaborato un apposito “Piano di Azione per i diritti dei minori area

socio assistenziale”, nel quale è stata data notevole importanza alle azioni a favore dell’infanzia e dell’adolescenza, al potenziamento dei servizi a rete e che segna, come già detto, una progressiva transizione dalle politiche assistenziali alle politiche di contrasto all’esclusione sociale.

### 8.3 Due spunti per andare oltre

Chiudiamo questa relazione relativa alle politiche regionali con due spunti che ci sembrano particolarmente interessanti e adatti a completare un paragrafo come questo, denominato “oltre la 285”.

Il primo spunto che ci viene dato, e che sentiamo di accogliere in pieno, è quello dell’importanza e della valenza centrale che viene riconosciuta in questo momento allo studio e all’analisi della spesa sociale (Toscana).

Viene infatti sottolineato come l’analisi della spesa sociale diventi elemento determinante per la valutazione delle politiche sociali, con particolare riferimento a quelle destinate all’infanzia e l’adolescenza, fondamentale per la progettazione di nuovi interventi, in un contesto nel quale la verifica delle risorse a disposizione delle Regioni è requisito fondamentale per la determinazione dell’offerta dei servizi e della loro distribuzione sul territorio.

Può essere allora questo un terreno nuovo col quale misurarsi per approcciare in modo serio e approfondito tali politiche, che spesso, negli anni, hanno fatto fatica a “farsi strada”. Insomma, occorre essere davvero tanto grandi da prendere sul serio le cose dei piccoli! L’altra interessante prospettiva che ci viene segnalata, alla luce dell’esperienza maturata nei due trienni con la legge 285 (Emilia-Romagna), e che riteniamo importante da mettere in evidenza, specie perché potenzialmente “ripetibile” nelle varie Regioni, è quella degli “scambi interprovinciali”, la quale può in effetti rappresentare un importante strumento di rapporto con le altre politiche regionali (e di quelle di altre regioni/province).

L’esperienza può risultare estremamente utile per confrontarsi su quanto prodotto ed elaborare e sistematizzare le iniziative intraprese.

In particolare, gli scambi hanno come obiettivi:

- il consolidamento e trasferimento delle buone prassi all’interno dei Piani di zona;
- il superamento della ripetitività quotidiana e messa in discussione dei modelli operativi;
- l’apertura a scambi con altre Regioni.

Un ottimo modo per andare “oltre la 285”.



## Le relazioni delle città riservatarie

*1. Implementazione della legge 285/97; 2. Rapporto tra città riservatarie e Regioni; 3. La documentazione degli interventi/attività dei Piani territoriali e dei progetti esecutivi; 4. Monitoraggio e verifica dei piani territoriali e dei progetti esecutivi; 5. Struttura, caratteristiche ed evoluzione dei piani territoriali di intervento; 6. Valutazione a livello di città riservataria degli obiettivi conseguiti e dell'attuazione del primo e del secondo triennio della legge 285/97; 7. Oltre la legge 285/97: prospettive future.*

Per il periodo di riferimento (giugno 2003 - giugno 2004) 12 delle 15 città riservatarie hanno fatto pervenire al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza le relazioni sullo stato di attuazione della legge 285/97.

Come è avvenuto anche negli anni precedenti, la maggior parte dei testi prodotti segue in modo più o meno fedele la proposta di indice fornita dal Centro nazionale. Si è cercato in ogni caso di recuperare quante più informazioni possibili da quanto riportato nelle relazioni cercando di metterlo in relazione anche con ciò che è stato indicato dalle stesse città nelle schede di ricognizione sullo stato di attuazione della legge per il periodo aprile 2003 - aprile 2004. Ciò ha permesso in molti casi di dare una lettura più completa e coerente delle informazioni pervenute e di apportare chiarimenti laddove emergevano dubbi o discrepanze.

Rispetto a tutte le informazioni richieste dalla proposta di indice fornita alle città, si è scelto di dare maggior rilievo nel testo che segue ad alcuni aspetti che sono stati trattati in maniera più approfondita e significativa.

Rispetto ad altri punti si rimanda alla lettura dei testi delle relazioni inviate riprodotti in versione originale in cd-rom.

Quasi tutte le città riservatarie si trovano ad attuare la seconda triennalità di programmazione relativa alla 285 contemporaneamente a quella riferita all'anno 2003. Si tratta di situazioni di passaggio da una pianificazione tipicamente 285 a una orientata all'attuazione dei piani di zona, in accordo con quanto previsto dalla legge 238/00 per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali. Ciò fa sì, pertanto, che si trovino a coesistere in uno stesso momento programmazioni distinte anche perché la transizione in moltissimi casi è graduale.

A questo proposito vale la pena segnalare che il Centro nazionale grazie alla proposta di indice per le relazioni sullo stato di attuazione della legge 285 ha inteso, tra l'altro, comprendere in quali casi si è previsto il mantenimento del dispositivo di attuazione "tipico" della legge o l'inserimento nei piani sociali di zona o in altre forme di programmazione zonale definite a livello di città riservataria. In particolare, per "tipico" si intende: l'approvazione da parte della Regione e la gestione da parte degli Ambiti territoriali dei Piani territoriali di intervento, approvati con Accordi di programma, articolati in progetti esecutivi secondo le finalità degli articoli 4, 5, 6, 7 della legge 285/97. A ciò corrisponde l'esistenza di un apposito fondo o riserva di spesa sui fondi regionali per l'infanzia e l'adolescenza, denominato variamente e composto, oltre che dalla quota parte a ciò riservata dalla Regione a valere sui trasferimenti statali del Fondo nazionale per le politiche sociali, da ulteriori quote di finanziamento o finalizzazioni anche di altra provenienza. Tale fondo è ripartito agli Ambiti territoriali per la gestione dei Piani territoriali di intervento.

Per lo più tutte le pianificazioni esistenti sono state realizzate a partire dalla valutazione delle iniziative realizzate in precedenza nelle singole realtà e delle metodologie utilizzate nel corso degli anni precedenti. Anche quest'anno, quindi, è possibile affermare che «la pianificazione della seconda triennalità della L. 285/97 è avvenuta lungo la linea della continuità e della valorizzazione delle esperienze risultate significative nel corso del primo triennio, sia per quanto riguarda gli aspetti innovativi sia per quanto concerne l'impatto sull'utenza» (Venezia).

Questo tipo di tendenza è finalizzata a evitare situazioni di episodicità e contestualmente a permettere il progressivo radicarsi e consolidarsi delle iniziative nel territorio e nella rete dei servizi oltre all'attivazione di nuovi progetti.

Permane dunque la compresenza di interventi e azioni in parte già sperimentati e in parte innovativi.

Questi ultimi, in particolare, tendono ad andare a colmare quelle fasce di servizi essenziali laddove risultino scoperte dall'offerta esistente. Tutto ciò si realizza in un contesto di impegno a riconoscere e a tutelare l'infanzia e l'adolescenza e a sostenere la famiglia promuovendone la partecipazione attiva e il protagonismo sociale.

Dall'analisi dei testi pervenuti si rileva la presenza di un'ottica di sistema complessivo che tiene conto non solo dell'offerta dei servizi ma soprattutto dell'idea di città a misura di bambino. Si tratta di una pianificazione che intende privilegiare «il miglioramento della qualità della vita dei minori e degli adolescenti attraverso nuovi legami intergenerazionali e il sostegno della funzione educativa della

famiglia, di cui si afferma la centralità. La pianificazione ha inoltre proposto una concezione del servizio non più funzionale solo ai bisogni del cittadino in difficoltà, ma aperto all'universalità delle persone e alla promozione dei loro diritti» (Napoli). La tendenza comunque pressoché in ogni realtà è, come ben evidenziato dal caso napoletano, quella di un «impegno per trovare il raccordo tra la L.285/97 e il più ampio orizzonte delle politiche statali e regionali per l'infanzia e l'adolescenza, con la realizzazione graduale sul territorio di patti educativi tra i vari livelli pubblici e i soggetti attivi della comunità locale che operano per i minori e le loro famiglie» (Napoli). Proprio in funzione di ciò sono presenti casi in cui si è concluso o è in atto un processo di ridefinizione e riprogettazione delle tematiche e del sistema degli interventi riferiti alla L. 285/97 nel quadro complessivo di relazioni con il sistema cittadino di servizi e interventi per l'infanzia e l'adolescenza in modo tale da avviare una "messa a sistema" degli stessi nel panorama delle opportunità complessive socioeducative finalizzato a rendere efficace e soprattutto stabile quanto realizzato dalla 285 a partire dal 1997 per i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze.

In accordo con questa tendenza si è potuto notare, inoltre, la frequenza della pratica di integrazione e collegamento tra servizi diversi ovvero tra servizi di tipologia differente al fine di realizzare un sistema sempre più integrato di risorse.

Queste considerazioni sono ancora più attuali in un momento come questo in un cui un certo numero di realtà sta procedendo all'attuazione della legge 328/00.

Si è avuta un'attenzione ancora maggiore sull'aspetto della partecipazione attiva dei cittadini, delle forze sociali e degli organismi rappresentativi della realtà locale. Spesso, infatti, l'implementazione della legge è partita dalla conoscenza della realtà territoriale, anche in termini di bisogni e attraverso un processo di riorganizzazione della rete dei servizi, aspetti sui quali si è cercata un'ampia condivisione.

Per quanto riguarda la parte economica si segnala che ancora per l'anno 2004 è stata mantenuta la parte del Fondo nazionale per le politiche sociali destinata ai Comuni riservatari in applicazione della legge 285 assegnata tramite il canale diretto di finanziamento tra lo Stato e le città riservatarie con l'utilizzo del meccanismo del funzionario delegato dello Stato. Si tratta quindi ancora di fondi vincolati per progetti a favore dell'infanzia e dell'adolescenza a differenza di quelli destinati alle Regioni che già dal 2003 sono confluiti all'interno del fondo unico nazionale per le politiche sociali.

L'entità e la ripartizione delle risorse finanziarie per le 15 città riservatarie nel 2004 è stata la stessa stanziata per l'anno 2003, pari complessivamente a 44.466.939 euro.



La ripartizione è avvenuta con il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 1° luglio 2004 mentre la sua effettiva disponibilità nelle casse delle Amministrazioni si è avuta alla fine del mese di settembre.

In maniera sempre più evidente con il passare del tempo si rileva il passaggio per un numero crescente di realtà da una programmazione triennale a una annuale. Ciò è dovuto a diversi fattori fra i quali principalmente:

- la distribuzione dei fondi dello Stato a carattere annuale;
- il fatto che, come spesso viene evidenziato, l'entità dell'importo è incerta;
- le problematiche connesse ai tempi ritardati di definizione dei decreti di riparto nazionali del fondo.

Per garantire la continuità dei progetti è quindi sempre più frequente la progettazione per un periodo più breve rispetto al passato.

Una situazione di questo tipo ha creato, come è stato evidenziato anche lo scorso anno, difficoltà nella gestione delle attività previste dai progetti. Dove possibile, le Amministrazioni si sono fatte carico di procedere ad anticipazioni sul bilancio comunale, in altri casi, invece, si è dovuti ricorrere alla sospensione di alcuni servizi o al loro slittamento nel tempo.

Tuttavia si rileva anche che «la situazione di criticità determinata dalla complessa procedura di contabilità adottata dallo Stato e in particolare, soprattutto negli ultimi anni, dal mancato accredito nei termini e/o in tempi utili dei fondi assegnati è migliorata in seguito agli ultimi accrediti dei fondi relativi agli anni precedenti. Ci auguriamo che venga garantita sempre di più la regolarità nell'accredito dei fondi in modo da evitare che si creino nel futuro delle situazioni di disagio nello svolgimento delle attività e nella gestione dei progetti anche amministrativa e contabile» (Firenze).

Riportiamo di seguito il riepilogo delle risorse economiche assegnate alle città riservatarie in base alla legge 285 dal 1997 al 2004.

Possiamo evidenziare brevemente che la somma delle cifre corrispondenti al primo triennio (anni 1997-1998-1999) è pari a L. 222.149.995.001 mentre per il secondo triennio (anni 2000-2001-2002) corrisponde a L. 265.799.999.997. Da rilevare è anche il fatto che la cifra del fondo proveniente dai finanziamenti della legge 285 è rimasto invariato dal 2001 (44.466.939 euro).

### Finanziamento ex legge 285 per le quindici città riservatarie dal 1997 al 2004

CITTÀ RISERVATARIE	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Venezia	L. 1.047.904.116	L. 2.789.912.325	L. 2.794.410.976	L. 1.776.703.000	L. 1.634.339.113	€ 844.066	€ 844.066	€ 844.066
Milano	L. 3.152.573.332	L. 8.393.416.252	L. 8.406.862.218	L. 9.258.458.000	L. 8.516.594.580	€ 4.398.454	€ 4.398.454	€ 4.398.455
Torino	L. 2.243.118.152	L. 5.972.051.283	L. 5.981.648.404	L. 6.570.113.000	L. 6.043.661.724	€ 3.121.291	€ 3.121.291	€ 3.121.291
Genova	L. 1.625.976.670	L. 4.328.989.871	L. 4.335.937.787	L. 4.486.467.000	L. 4.126.974.192	€ 2.131.404	€ 2.131.404	€ 2.131.404
Bologna	L. 756.457.077	L. 2.019.303.179	L. 2.022.552.204	L. 2.182.468.000	L. 2.007.591.112	€ 1.036.834	€ 1.036.834	€ 1.036.835
Firenze	L. 1.053.598.985	L. 2.805.098.644	L. 2.809.597.294	L. 2.796.314.000	L. 2.572.250.389	€ 1.328.456	€ 1.328.456	€ 1.328.456
Roma	L. 7.097.347.147	L. 18.895.918.161	L. 18.926.259.059	L. 20.313.565.000	L. 18.685.875.224	€ 9.650.449	€ 9.650.449	€ 9.650.449
Napoli	L. 5.724.532.234	L. 15.240.976.623	L. 15.265.419.290	L. 15.236.880.000	L. 14.015.976.100	€ 7.238.648	€ 7.238.648	€ 7.238.648
Bari	L. 1.626.242.659	L. 4.329.699.175	L. 4.336.647.091	L. 4.064.400.000	L. 3.738.727.090	€ 1.930.891	€ 1.930.891	€ 1.930.891
Brindisi	L. 751.065.872	L. 1.999.643.285	L. 2.002.842.326	L. 2.019.449.000	L. 1.857.634.630	€ 959.388	€ 959.388	€ 959.388
Taranto	L. 1.346.917.324	L. 3.586.031.256	L. 3.591.779.532	L. 3.161.427.000	L. 2.908.107.678	€ 1.501.912	€ 1.501.912	€ 1.501.912
Reggio Calabria	L. 1.202.039.500	L. 3.200.290.211	L. 3.205.438.666	L. 3.673.455.000	L. 3.379.107.485	€ 1.745.163	€ 1.745.163	€ 1.745.163
Catania	L. 2.137.168.663	L. 5.689.969.179	L. 5.699.116.435	L. 5.023.507.000	L. 4.620.982.428	€ 2.386.538	€ 2.386.538	€ 2.386.538
Palermo	L. 4.312.177.459	L. 11.480.695.425	L. 11.499.139.892	L. 10.554.667.000	L. 9.708.939.934	€ 5.014.249	€ 5.014.249	€ 5.014.249
Cagliari	L. 1.020.880.810	L. 2.718.000.131	L. 2.722.348.827	L. 2.482.127.000	L. 2.283.238.221	€ 1.179.194	€ 1.179.194	€ 1.179.194
<b>TOTALE</b>	<b>L. 35.100.000.000</b>	<b>L. 93.449.995.001</b>	<b>L. 93.600.000.000</b>	<b>L. 93.600.000.000</b>	<b>L. 86.100.000.000</b>	<b>€ 44.466.939</b>	<b>€ 44.466.939</b>	<b>€ 44.466.939</b>
	<b>€ 18.127.637</b>	<b>€ 42.262.894</b>	<b>€ 48.340.365</b>	<b>€ 48.340.365</b>	<b>€ 44.466.939</b>	<b>€ 44.466.939</b>	<b>€ 44.466.939</b>	<b>€ 44.466.939</b>

## 1. Implementazione della legge 285/97

Tra gli elementi che in maniera prevalente spiccano dai testi delle relazioni è possibile quindi evidenziare il fatto che è ormai largamente diffuso un processo di messa a sistema degli interventi che sono nati grazie all'utilizzo dei fondi provenienti dalla legge 285/97.

Le modalità specifiche tramite le quali questo si realizza si differenziano da città a città, ma possiamo affermare che la tendenza generale, e sempre più radicata, è quella di puntare su una programmazione che privilegi la modalità di condivisione attraverso la concertazione tra i diversi soggetti impegnati nella definizione e realizzazione delle politiche. Si verificano, quindi, numerosi incontri di raccordo e coordinamento tra istituzioni e terzo settore e il privato sociale ha un ruolo attivo e insostituibile. In via preliminare sono però necessarie alcune condizioni affinché ciò possa realizzarsi. Prima di tutto infatti per poter giungere ad una programmazione che possa definirsi veramente partecipata è indispensabile che vengano riconosciuti a pieno titolo i ruoli dei vari attori chiamati a intervenire.

Un altro elemento, più volte riportato nelle relazioni e che costituisce un passo ulteriore rispetto a quanto appena detto, è la realizzazione di momenti di incontro e riflessione comune tra progetti appartenenti alla stessa tipologia ma anche a tipologie differenti allo scopo di favorire il dialogo e l'integrazione tra interventi diversi su uno stesso contesto, incrementare i flussi di comunicazione e le occasioni di relazione.

Sempre più sentita è, inoltre, l'esigenza di un coinvolgimento più approfondito e strutturato dei destinatari delle azioni. Questo elemento ben si collega con la preliminare analisi e lettura dei bisogni svolta in alcuni casi dalle amministrazioni nella fase iniziale della programmazione come passo imprescindibile per interventi efficaci.

In sintesi, l'integrazione tra servizi e istituzioni, tra politiche locali e nazionali se adeguatamente portata avanti, favorisce il radicarsi delle esperienze grazie alla loro continuità e alla loro collocazione nel sistema delle opportunità offerte. Molte attività diventano così interventi essenziali per alcune categorie cittadine e, dove possibile, si è cercato di far sì che non fossero più legate esclusivamente ai finanziamenti provenienti dalla legge 285 ma ad altri finanziamenti.

In pratica la legge 285 ha permesso di colmare molte delle situazioni che vedevano l'assenza di alcuni servizi essenziali sul territorio cercando però di favorire anche la messa a regime delle nuove acquisizioni affinché potessero poi "camminare con le loro gambe".

A titolo esemplificativo riportiamo il caso di Bologna:

per molte attività inserite nel secondo triennio di attivazione della L. 285/97, si è iniziato un processo di messa a sistema, attraverso il ricorso ad altri finanziamenti, in quanto evolutisi in interventi essenziali per al-

cune categorie cittadine; per quelle attività per le quali, al contrario, non sono state trovate soluzioni finanziarie alternative ma che risultavano necessarie e parte attiva di alcune realtà, si è scelto di destinare loro parte del finanziamento di competenza dell'anno 2003, garantendo continuità in un'ottica di messa a regime. L'individuazione delle attività destinatarie di quest'ulteriore finanziamento è stata realizzata attraverso la selezione di alcuni indicatori quali l'efficienza, la capacità di costruire rete sociale nel territorio d'intervento.

A tutto ciò si ricollega il concetto di sussidiarietà «intesa anche come dovere politico di porre le risorse delle varie componenti sociali in grado di esprimere le proprie potenzialità, in una visione di integrazione finalizzata al bene comune» (Cagliari).

Quello che si rivela vincente, quindi, è un modello organizzativo «centrato sulla responsabilità condivisa, sulla flessibilità e sulla trasversalità dei gruppi di lavoro finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di efficacia e di efficienza degli interventi e sull'adozione diffusa e condivisa di metodologie di lavoro, di strumenti e di procedure omogenee, basate sull'analisi dei bisogni, sulla programmazione e sul monitoraggio e la valutazione di qualità dei servizi e degli interventi» (Napoli).

## 2. Rapporto tra città riservatarie e Regioni

Il rapporto tra le amministrazioni delle città riservatarie e quelle delle relative Regioni di appartenenza è un elemento per il quale ancora, anno dopo anno, non si rileva un livello molto intenso.

Le relazioni esistenti in alcuni casi non sono largamente significative. Talvolta sono assenti o limitate a passaggi e comunicazioni formali. La motivazione principale probabilmente risiede nel fatto che i canali di finanziamento sono realmente indipendenti gli uni dagli altri. La città riservataria riceve il finanziamento direttamente dallo Stato e, come è stato più volte ricordato, si tratta di un fondo che mantiene ancora tutte le caratteristiche di vincolo rispetto alla sua utilizzazione per quanto riguarda progettualità a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. La Regione invece riceve dallo Stato un fondo unico per le politiche sociali. La conseguente progettazione e realizzazione degli interventi avviene poi quasi sempre in maniera indipendente secondo un'autonomia gestionale. Di conseguenza, spesso gli scambi che si hanno tra la città e la Regione riguardano per lo più la documentazione inerente lo stato di attuazione degli interventi sotto forma di relazioni e schede/questionari o l'invio degli atti di programmazione affinché la Regione possa esserne a conoscenza. Tuttavia è possibile affermare che, seppur lentamente, si notano progressivi miglioramenti. Alcune città infatti hanno definito metodologie di rapporto

più o meno permanente e strutturato con la Regione, in alcuni casi anche grazie ai processi innescati dalla legge 328/00. Un esempio è il caso di Bologna per quanto riguarda le attività di monitoraggio e valutazione degli interventi realizzati.

Come è stato evidenziato anche nella relazione dello scorso anno i rapporti e le interazioni diventano più significativi e intensi per quanto riguarda l'area della formazione. Funzionari, tecnici e operatori partecipano infatti in alcune realtà a eventi formativi organizzati o promossi dalla Regione su varie tematiche. Per questa tematica si rimanda alla specifica sezione di questo documento.

Molto significativo è, invece, il fatto che durante il periodo di interesse della presente relazione si siano mossi i primi passi verso la formalizzazione di momenti di raccordo e scambio tra le città riservatarie.

Il giorno 27 ottobre 2003 si è svolta a Roma, una Giornata di confronto e riflessione delle 15 città riservatarie su "Esperienze e Prospettive alla luce del nuovo welfare". Tale evento è stato promosso dal Comune di Roma in accordo con il Comune di Firenze e con l'anci. Tutti i partecipanti hanno condiviso la proposta di lavorare insieme ad uno o più progetti comuni, mettendo a disposizione un co-finanziamento, nell'ambito delle risorse dell'anno 2003. A tal fine si è costituito un gruppo tecnico che a partire dalle proposte emerse durante l'incontro ha elaborato una proposta di progetto che prevede la realizzazione di un confronto e di uno scambio sulle azioni di sistema e trasferimento di buone pratiche, sui livelli essenziali delle prestazioni sociali per i minori e sugli approcci e sulla programmazione dei servizi residenziali per i minori. (Roma)

Gli sviluppi di un'iniziativa del genere non sono certamente di facile attuazione, nonostante essa abbia stimolato l'interesse di molti dei partecipanti, poiché ogni situazione ha le proprie caratteristiche ed esigenze. Quello che molti auspicano, però, è che ciò possa avere un seguito concreto che costituisca un valore aggiunto per il lavoro di tutti.

### 3. La documentazione degli interventi attività dei Piani territoriali e dei progetti esecutivi

All'aspetto della documentazione non viene generalmente dedicato molto spazio all'interno dei testi delle relazioni arrivate al Centro nazionale. Tuttavia è possibile riscontrare una tendenza in atto rispetto alla gestione di tutto quel materiale che si lega alla progettazione della legge 285/97.

Innanzitutto il reperimento e la raccolta dei materiali sono prassi ormai diffuse in tutte le realtà. In quasi tutti i casi esse sono presenti in maniera praticamente sistematica. La catalogazione invece non è altrettanto omogeneamente diffusa.

Alcune città svolgono questa attività in maniera capillare, in altre essa non è ancora adeguatamente sviluppata. La tendenza in ogni

caso è quella di potenziarla sia per quanto riguarda la parte cartacea che quella informatica. Rispetto alla diffusione e alla circolarità delle informazioni derivanti dal trattamento dei materiali, si può affermare che non sempre esse vengono realizzate in maniera estesa. Nonostante ciò, viene riconosciuto da molti il valore di questo aspetto e viene quindi segnalata l'esigenza di una maggiore divulgazione delle opportunità offerte e dei loro prodotti soprattutto al fine di promuovere una partecipazione ampia e consapevole delle famiglie nell'attuazione delle iniziative in favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

Da un lato, infatti, la popolazione è a conoscenza delle opportunità presenti grazie soprattutto all'esperienza pregressa dell'attuazione della legge 285, mentre dall'altro è comunque necessario promuovere una partecipazione attiva delle famiglie e di tutta l'utenza in generale per il radicarsi delle iniziative nei contesti.

Da segnalare è l'esperienza di Napoli che, nell'ambito dei progetti 285

ha promosso lo sviluppo di una Banca dati cittadina (sul modello della Banca dati nazionale) sull'attuazione delle azioni previste nel "Piano infanzia e adolescenza" finanziato dalla legge 28 agosto 1997, n. 285. [...] L'insieme dei materiali costituirà, sicuramente, una fonte preziosa di aggiornamento e ampliamento delle informazioni, che consentirà di restituire un'immagine più ampia degli esiti della legge sul territorio cittadino. [...] Essa infatti ha consentito la diffusione delle conoscenze e l'approfondimento critico, rappresentando un intervento fondamentale per il processo di monitoraggio e di valutazioni degli interventi. (Napoli)

Entrando nel dettaglio di ciò che compone i materiali che vengono raccolti e trattati è possibile distinguere tra:

- documentazione ad uso interno (report, relazioni, schede di valutazione ecc.);
- documentazione finalizzata a far conoscere i progetti all'esterno, rivolta ai destinatari, agli operatori, ai volontari, alle famiglie e ai cittadini in genere (depliant, volantini ecc.);
- documentazione finalizzata a pubblicizzare i risultati alla collettività (comunicati stampa, articoli ecc.).

Ciò, in pratica, si traduce in:

- a) materiali di documentazione dei progetti:
  - documentazione tecnico-amministrativa (decreti, convenzioni, affidamento dei servizi agli enti gestori ecc.,
  - documentazione contabile;

- b) materiali di documentazione sui progetti:
  - depliant;
  - volantini;
  - locandine;
  - pagine web;
  - materiale informativo;
  - articoli;
  - verbali
- c) materiali prodotti:
  - report;
  - relazioni;
  - schede di verifica e valutazione sui progetti;
  - videocassette;
  - cd-rom;
  - pubblicazioni;
  - gadget.

#### 4. Monitoraggio e verifica dei piani territoriali e dei progetti esecutivi

Le fasi di monitoraggio e di verifica dell'attuazione dei piani territoriali e dei progetti sono molto complesse e, perciò, frutto, di volta in volta, di un lavoro specifico sulle caratteristiche delle singole realtà. Le attività in questione hanno dimostrato con il passare del tempo di aver subito nella gran parte dei casi un processo di progressiva razionalizzazione e affinamento sulla base delle esperienze finora condotte. Ciò ha comportato in molti casi una notevole crescita professionale degli operatori, del settore pubblico e non, che si trovano ad essere coinvolti. La relazione di Catania ben rappresenta una tendenza diffusa: «Questa scelta operativa è ispirata altresì ad una logica di cambio di mentalità dell'operatore pubblico, che dismette le vesti di soggetto meramente "controllante", assumendo un ruolo maggiormente partecipativo rispetto alle dinamiche di gestione».

In particolare il monitoraggio/verifica assolve in linea di massima alle seguenti funzioni:

- garantire un momento di riflessione comune teso a favorire il riconoscimento, per piccoli passi, dello stato di avanzamento del progetto;
- conoscere e apprendere dalle esperienze in corso, per riconoscere il valore degli interventi ed eventualmente trarne spunti per migliorarli, adattandoli alle domande dei destinatari;

- assicurare il mantenimento di una direzione coerente con quanto previsto nel progetto, con le linee scelte dall'Amministrazione e con le indicazioni fornite dalla legge 285/97;
- mantenere una visione unitaria del Piano territoriale, verificarne l'appropriatezza e l'efficacia rispetto ai bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza, individuarne i fattori di successo e i punti di criticità per meglio ri-programmare in una logica di apprendimento continuo;
- favorire la circolarità e la chiarezza delle informazioni tra tutti coloro che, a diversi livelli, a vario titolo e con varie funzioni, si occupano del Piano territoriale.

Tra le principali caratteristiche comuni alle varie modalità di lavorare sul monitoraggio e la verifica dei piani e dei progetti troviamo l'applicazione di un modello partecipativo, il più delle volte già sperimentato nel corso dell'attuazione del precedente piano. Si tratta di una condivisione di metodologie e strumenti tra i vari attori coinvolti alla base della quale è presente un lavoro di coordinamento che fa capo all'ente gestore del piano o dei progetti. Punti di forza, infatti, sembrano essere la strutturazione di chiare e precise responsabilità, il continuo dialogo tra istituzioni, il terzo settore e l'utenza. Il grado di partecipazione che si sviluppa permette di nutrire il lavoro di stretta collaborazione di cui si compone tutta la progettazione e l'attuazione dei piani territoriali permettendo di costruire una rete di referenti capace di coinvolgere il complesso delle professionalità disponibili e di facilitare la circolarità interna delle informazioni e la crescita professionale.

A livello generale questo lavoro di rete vede il coinvolgimento di una pluralità di soggetti e si articola, al di là delle specificità di ogni realtà, in linea di massima nei seguenti passaggi:

- individuazione degli indicatori che devono essere rilevati;
- costruzione partecipata degli strumenti;
- utilizzo e somministrazione degli strumenti;
- raccolta ed elaborazione dei dati;
- restituzione dei risultati.

Come si è accennato si riscontrano differenze nelle metodologie utilizzate per la realizzazione delle attività di monitoraggio e verifica. Ne riportiamo alcuni esempi:

- costituzione di apposite commissioni operative suddivise per aree progettuali (es. Bari);



- predisposizione di incontri fissati con precise scadenze temporali (che vedono la partecipazione di soggetti quali i referenti istituzionali, i responsabili dei progetti, gli enti gestori, il terzo settore, l'utenza);
- individuazione di un referente per ogni singolo progetto, appartenente all'amministrazione comunale o all'ente gestore (per permettere uno stretto raccordo operativo tra il livello di coordinamento del piano e il livello di esecuzione e gestione dei progetti) (es. Catania);
- realizzazione di gruppi di lavoro interni all'amministrazione costituiti *ad hoc* per le attività di monitoraggio e di verifica (es. Napoli, Roma).

Per quanto attiene agli strumenti che vengono messi in campo bisogna ancora una volta ricordare quanto si sia rivelata importante la loro elaborazione a livello partecipato oltre che la diffusa condivisione tra il gruppo dei protagonisti dell'attuazione dei progetti. L'utilizzo di strumenti uniformi rende ovviamente molto più facile la confrontabilità dei risultati. L'elaborazione degli strumenti, come già anticipato, avviene sulla base dell'individuazione di una serie di indicatori ritenuti significativi. Da segnalare è il caso di Napoli che ha coinvolto l'Università degli studi per la realizzazione di un corso di formazione sul monitoraggio dei progetti 285 che ha aiutato i referenti a individuare tali indicatori sia di livello quantitativo che qualitativo.

Così come è avvenuto negli anni precedenti è da segnalare il fatto che il monitoraggio e la verifica dei piani e dei progetti sono spesso affidati a enti esterni appositamente incaricati. Citiamo a titolo di esempio i casi di Bologna, che ha collaborato allo svolgimento di queste attività portate avanti dalla Regione Emilia-Romagna insieme all'Istituto per la ricerca sociale di Milano, di Napoli, che come dicevamo si è avvalsa dell'Università degli studi Federico II, e di Venezia, che ha collaborato con il Centro universitario di organizzazione aziendale.

In merito alla realtà di Bologna vale la pena segnalare come il lavoro congiunto della Regione con la città riservataria per quanto riguarda il monitoraggio abbia prodotto senza dubbio un risultato positivo, anche se ha presentato alcune criticità «connesse alle relazioni istituzionali che hanno visto la presenza intorno allo stesso tavolo del Comune di Bologna in qualità di città riservataria e delle Province che svolgono, all'interno delle funzioni previste dalla legge 285, un ruolo fondamentalmente diverso. Questo aspetto ha determinato spesso un non sempre chiaro scambio di informazioni». Ci sono state, poi, difficoltà dovute al fatto di condividere strumenti di rilevazione, proposti dalla Regione, che per certi aspetti non si confacevano al

meglio alla realtà cittadina. Ciononostante, però, è stato possibile giungere all'elaborazione di un rapporto che «consente una comparabilità dei dati rilevati permettendo una comprensione più allargata dei fenomeni e delle esperienze».

Infine, è interessante evidenziare come aspetto innovativo

il notevole peso che è stato dato all'interno della scheda di rilevazione alla dimensione autovalutativa della progettazione. È stato quindi richiesto ai progettisti bolognesi di collocarsi su una scala (da insufficiente a eccellente) rispetto alle seguenti variabili, ritenute strategiche per la programmazione:

- capacità di lavorare in rete;
- raggiungimento e coinvolgimento dei destinatari;
- congruità tra obiettivi/risorse impiegate;
- livello di innovatività dell'intervento;
- livello di autonomia potenziale dell'intervento;
- risposta effettiva al problema che ha originato l'evento.

Ciò che sembra rimanere un aspetto da incrementare è quello della diffusione e circolarità delle informazioni che non in tutti i casi si realizzano a un livello significativo e rappresentativo del lavoro effettivamente svolto.

## 5. Struttura, caratteristiche ed evoluzione dei piani territoriali di intervento

La legge 285/97 e i Piani nazionali a essa collegati, come già accennato, anticipano gli orientamenti generali della 328/00, promuovendo azioni per l'infanzia e l'adolescenza basate sull'analisi dei bisogni territoriali, sulla concertazione e integrazione istituzionale e interistituzionale e sulle metodologie di lavoro basate su una nuova strategia di programmazione e concertazione centrata a livello territoriale.

In particolare, rispetto ai piani relativi alla prima triennalità, dall'esame delle relazioni emerge come siano state sostanzialmente confermate le caratteristiche e la struttura dei piani precedenti. In diversi casi però, come è stato già evidenziato, essi hanno durata annuale e non più triennale come in precedenza, in conseguenza del fatto che la distribuzione dei fondi è a cadenza annuale e caratterizzata da un certo grado di incertezza riguardo all'entità delle risorse economiche erogate.

Elemento comune è il modo di intendere il piano territoriale. Esso si pone come uno strumento operativo di azione sul territorio al fine di condurre a sistema una pluralità di progetti all'interno del panorama delle offerte, funzioni istituzionali e protagonismi del privato sociale e della società civile.

La necessità è quella di non caratterizzare il piano come una semplice aggregazione di interventi scollegati. Ecco perché, «nel rispetto del principio di sussidiarietà tanto orizzontale quanto verticale, è ne-

cessario l'impegno convergente di tutti gli attori» (Catania) quali servizi comunali, mondo della scuola, altre amministrazioni, risorse della società civile ecc.

Dalla realizzazione di uno scenario del genere si auspica la creazione di una rete di azioni progettuali, tra servizi che appartengono a tipologie uguali o diverse, che dia unità operativa ai contenuti del piano di ciascuna città.

Strumenti di lavoro fondamentali rimangono sempre l'accordo di programma e il ruolo attivo giocato dai soggetti firmatari in uno sfondo di responsabilità condivise.

Tutto questo viene garantito da strutture che hanno il preciso scopo di promuovere e governare la realizzazione del piano, verificando la congruenza delle azioni con gli obiettivi, valorizzando le buone prassi e favorendo le sinergie attuative e lavorando anche su aggiustamenti *in itinere*. Le cabine di regia (es. Roma, Catania) o gruppi di coordinamento/monitoraggio del piano sono l'esemplificazione di ciò che si intende per strutture di supporto alla realizzazione dei piani (es. Napoli). Da ciò si capisce, infatti, come non esista solo un ruolo di indirizzo ma anche un ruolo di vigilanza sull'andamento del piano.

Momento propedeutico all'avvio dell'elaborazione dei piani per facilitare l'allocazione razionale delle azioni progettuali attivabili è l'analisi dei bisogni e delle necessità del territorio e della popolazione oltre che l'analisi dello stato del panorama dei servizi esistenti.

Tutto ciò in moltissimi casi avviene grazie all'elaborazione condivisa di indicatori sia di tipo qualitativo che quantitativo.

Catania in proposito afferma che «un piano che non sappia accogliere le migliori istanze del territorio, sia in un'ottica propositiva che in funzione di capitalizzazione di esperienze pregresse, non assolverebbe alle sue funzioni di programmazione ampia, coerente e sostenibile».

Altri elementi emersi dall'analisi delle relazioni rispetto ai piani territoriali e agli elementi che gli sono propri vengono trattati anche in altre parti di questo testo. Si rimanda dunque alla loro lettura oltre a quella dei testi originali delle relazioni riportate in cd-rom.

## 6. Valutazione a livello di città riservataria degli obiettivi conseguiti e dell'attuazione del primo e del secondo triennio della legge 285/97

Le singole città riservatarie hanno utilizzato metodologie diversificate rispetto all'attuazione dei piani territoriali, agli obiettivi realmente conseguiti in confronto ai risultati attesi, all'efficacia ed efficienza degli interventi, all'impatto dei servizi attivati sulle politiche riguardanti la condizione di vita di bambini e adolescenti e, più in generale, rispetto all'attuazione del primo e del secondo triennio di applicazione della legge 285/97.

Anche in questo caso le modalità utilizzate sono le più varie e in alcuni casi ancora una volta si rileva l'utilizzo dell'apporto di enti

esterni alle amministrazioni (ad esempio la città di Roma si è avvalsa della collaborazione con il CNR). Tra i risultati principali e maggiormente evidenti riportati nelle relazioni si può affermare a livello generale che la pianificazione *ex lege* 285/97 è da tutti riconosciuta come l'anticipazione di una prima sperimentazione dell'innovato sistema dei servizi integrati e dei piani di zona previsti dalla legge 328/00, grazie al potenziamento dei legami intergenerazionali. Nonostante i normali problemi che si sono verificati nei primi tempi di quest'esperienza si sono avuti sicuramente notevoli risultati positivi a partire dal rapporto che le città hanno saputo costruire con i loro cittadini, sia i bambini e i ragazzi che le loro famiglie e tutto il sistema dei servizi. Vi è stato, per così dire, un apprendimento generalizzato che ha costituito un'importante occasione di crescita delle capacità di risposta collettiva in relazione ai diritti e alle opportunità da assicurare alle nuove generazioni; uno sforzo da consolidare e da non disperdere (Roma).

Frutto di tutto questo è l'acquisizione di un metodo di lavoro che ha tracciato ormai la strada nel modo di pianificare e di lavorare per progetti. Si tratta dell'utilizzo del più volte citato modello partecipativo che

ha arricchito il senso del lavoro apportando contributi tecnici di alto significato: i diversi livelli di confronto in atto, pur avendo evidenziato criticità, indicano come la progettazione d'interventi innovativi sia possibile se avviene all'interno di obiettivi condivisi. Con la ridefinizione progettuale si è aperta una sfida comune per salvaguardare la "filosofia" e le finalità della L. 285/97 nel suo passaggio all'interno della L. 328/00 e comunque all'interno della programmazione delle politiche educative, sociali, culturali e di sviluppo della città. (Genova).

Successivamente, tra l'attuazione del primo e del secondo triennio, si sono verificate contemporaneamente alcune tendenze: da una parte lo sviluppo di interventi e servizi già avviati e il mantenimento delle acquisizioni raggiunte con la prima applicazione della legge che hanno portato al loro conseguente consolidamento e alla loro stabilizzazione e con l'individuazione di buone pratiche risultanti dalle sperimentazioni effettuate, dall'altra parte la sperimentazione di servizi innovativi e servizi di base nei territori nei quali si segnalava lo loro assenza. Si ha quindi un parallelo tra continuità e innovazione che da tutti viene registrato come un elemento largamente positivo.

Per quanto riguarda gli obiettivi conseguiti rispetto ai risultati attesi, si registra da parte di tutte le realtà un riscontro positivo sia rispetto al numero di utenti raggiunti che agli operatori coinvolti. Adirittura in alcuni casi viene segnalato un impiego di risorse maggiore rispetto al previsto. Dove questo non è associato alla presenza di finanziamenti aumentati «si può azzardare una lettura di questo dato,

seppur ancora da indagare, come attivazione di una partecipazione spontanea derivata dalla capacità dei soggetti di attivare reti di collaborazione» (Bologna).

I progetti contenuti nei piani territoriali risultano quasi tutti attivati, in larga parte in piena fase di attuazione, e la loro conoscenza è ampiamente diffusa nella popolazione, segno questo che è frutto in primo luogo dell'esperienza degli anni precedenti.

Nel secondo triennio si è lavorato ancora di più rispetto al primo per la realizzazione di un maggiore decentramento. L'avvicinamento verso i cittadini e i luoghi dove essi vivono, studiano e lavorano non riguarda solo la realizzazione degli interventi, ma anche il livello decisionale delle politiche sociali e educative. L'amministrazione di Napoli riferisce, inoltre, che «a completamento dei provvedimenti istituzionali adottati, si è operato con il massimo impegno per trovare il raccordo tra la legge 285/97 e il più ampio orizzonte delle politiche statali e regionali per l'infanzia e l'adolescenza, con la realizzazione graduale sul territorio di patti educativi tra i vari livelli pubblici e i soggetti attivi della comunità locale che operano per i minori e le loro famiglie». Uno degli elementi presenti in quasi tutte le relazioni è il fatto che con le progettualità 285 si è riusciti a produrre un'integrazione dell'offerta con il sistema dei servizi esistenti sul territorio. Ciò avviene in maniera particolare per quanto riguarda la fascia adolescenziale.

Nel secondo triennio si rileva, inoltre, un maggiore coinvolgimento degli istituti scolastici ad esempio con l'attivazione di laboratori specifici e un coinvolgimento sempre maggiore dei genitori e dell'utenza in generale. Grazie a questo, al rafforzamento dei raccordi interistituzionali, al coinvolgimento più attivo del privato sociale, al potenziamento degli incontri e delle iniziative di raccordo tra esperienze e servizi diversi, anche di tipologie diverse, si creano reti di servizi e di relazioni sempre più fitte e significative. Esse costituiscono l'orizzonte di riferimento della valorizzazione delle pratiche di partnership con momenti di incontro e confronto, discussione e elaborazione di idee e progetti che vanno a costituire una base per un lavoro di grande impatto ed efficienza teso a migliorare il benessere della collettività. Un dato di realtà legato a tutto questo è anche che i progetti e i servizi possono godere di una maggiore diffusione grazie al loro essere più conosciuti e sperimentati nel corso del primo triennio. Sempre per quanto riguarda l'impatto sulla condizione di vita dei bambini e degli adolescenti, in molti riferiscono di riscontri positivi dai ragazzi, dalle famiglie, dal mondo della scuola, dalle realtà del territorio e dagli operatori sia del pubblico che del privato.

Al fine di sintetizzare brevemente alcuni elementi appena descritti riportiamo le parole estratte dalla relazione della città di Genova:

un elemento qualificante riferito all'impatto delle politiche nel loro complesso risulta essere la trasmissione e il radicamento della cultura "della pianificazione" che, propria dell'impianto L. 285/97, ha prodotto un "pensiero" più ampio e articolato non solo sui diritti dell'infanzia, ma anche sul reale loro "rispetto" in relazione a tutte le politiche di sviluppo cittadino. Le esperienze delle triennali precedenti, hanno posto in sempre maggior evidenza le risorse territoriali, le connessioni interistituzionali, l'impegno di tutti gli attori coinvolti e il ruolo di regia dell'Amministrazione.

### 7. Oltre la legge 285/97: prospettive future

Due terzi delle città riservatarie che hanno inviato la relazione per l'anno 2004 dichiarano di mantenere il dispositivo di attuazione tipico della legge 285 come prospettiva per l'attuazione della legge nel periodo successivo a quello preso in considerazione. Uno dei cambiamenti principali è che rispetto agli anni passati in molti casi si procede a una pianificazione annuale anziché triennale così come già è stato esplicitato in questo testo. In pochissimi casi viene adottata invece una programmazione a carattere biennale. Ne è un esempio la città di Catania che vede in corso di realizzazione il Piano corrispondente ai finanziamenti per gli anni 2003 e 2004.

Solo una minima parte delle città dichiara di aver fatto confluire la 285 all'interno dei Piani sociali di zona o in altre forme di programmazione definite a livello di città. In questi casi lo strumento del piano di zona sembra comunque avere carattere preferenziale. In linea di massima troviamo anche una larga conferma delle linee di intervento, delle priorità, delle strategie e dei metodi di valutazione. Dove possibile questi aspetti sono stati migliorati grazie all'esperienza degli anni precedenti.

Ci sono anche casi dove la programmazione sociale per l'infanzia e l'adolescenza dei nuovi piani territoriali è divenuta o sta per diventare parte integrante di un piano integrato per le politiche sociali, oppure, in altre realtà, di un piano regolatore sociale. Questo ha facilitato una programmazione unica, non scissa, ma caratterizzata da integrazione e coerenza complessiva.

Sempre più sentita, in ogni caso, è l'esigenza di realizzare un'accurata analisi dei bisogni e delle offerte preliminarmente alla vera e propria fase di pianificazione. Ciò ha permesso anche di appurare in alcuni casi la necessità di incrementare e migliorare la mappatura dell'offerta delle risorse e dei servizi: «azioni di facilitazione e orientamento delle famiglie in ordine alla mappa complessiva delle opportunità esistenti in funzione della definizione di percorsi personali adeguati alle specifiche esigenze di ciascuno in ordine alla procreazione responsabile, alla promozione della salute, alla conciliazione dei tempi (cfr. legge 53/2000, *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il*

*diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*), alla disponibilità di sostegni economici nazionali e locali per il nucleo familiare, alle diverse modalità di gestione delle attività di cura e ai servizi disponibili per i genitori fino al compimento del terzo anno di età del bambino» (Bologna).

Nell'elaborazione e definizione dei piani di zona sono stati spesso coinvolti gli uffici di coordinamento della legge 285 e tutti coloro che lavorano e hanno lavorato per la sua implementazione allo scopo di operare una «completa integrazione tra il piano di zona stesso e quello 285» (Catania).

Anche dove la legge 328 non è stata ancora recepita con legge regionale i piani hanno comunque accolto in molti casi le indicazioni in essa contenute in particolare privilegiando i metodi della condivisione e dell'integrazione (Cagliari).

La transizione da una programmazione a un'altra avviene inoltre in un momento storico molto particolare poiché è in piena attuazione anche la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione in base alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Tra le tante conseguenze di questo processo è necessario registrare come la legge 328 del 2000 e la modifica del Titolo V abbiano introdotto un compito nuovo e impegnativo per lo Stato: la definizione dei livelli essenziali di assistenza in campo sanitario e socio-assistenziale. Il compito non solo è nuovo, ma anche arduo in quanto l'obiettivo di tali definizioni attengono ai concetti stessi di salute e di benessere dei cittadini. Un compito reso ancora più difficile in relazione ad altri due elementi:

- la crisi del modello di welfare (soprattutto in relazione al crescente divario tra dimensione qualitativa-quantitativa dei bisogni e risorse disponibili);
- i forti squilibri esistenti nelle diverse Regioni italiane (squilibri riferiti alla consistenza e alla qualità delle reti dei servizi alla persona).

I LIVEAS corrispondono infatti a quanto la legge quadro afferma in materia di risposta al bisogno sociale gestito sulla base di alcuni principi e stili di lavoro sociale:

- mantenere un approccio universalistico ai bisogni sociali, pur nel rispetto degli obiettivi di priorità sociali individuati dalla legge e definiti nel piano sociale nazionale;
- necessità che la risposta ai bisogni sociali sia una risposta partecipata (ruolo del cittadino/utente, ruolo della famiglia, ruolo dei soggetti sociali e del terzo settore) basata su una progettazione

che parte dalla comunità locale e da essa soggetta a verifica costante;

- impostare la progettazione degli interventi e dei servizi sociali in modo da garantire flessibilità e versatilità delle risposte per garantire il rispetto dei principi cardine della personalizzazione e dell'approccio globale (integrazione sociosanitaria).

In tale scenario la definizione dei LIVEAS appare quindi di importanza fondamentale, considerando inoltre la necessità per il Paese di raggiungere una condizione di risposta al bisogno sociale che sia omogenea e uniforme, rimuovendo i pesanti squilibri oggi esistenti (Napoli).





## Le attività formative gestite e organizzate nelle Regioni, Province autonome e città riservatarie

### 1. Regioni e Province autonome; 2. Città riservatarie

Elemento di natura generale che ci pare utile osservare sul tema della formazione e che ci viene offerto nell'analisi dei documenti inviatici risulta essere quello quantitativo. Le relazioni di provenienza regionale e delle Province autonome in cui vengono fornite informazioni sulle attività formative sono 17 su 18 (tre Regioni infatti non hanno inviato la relazione e una non ha fornito informazioni su questo tema). Le documentazioni disponibili quest'anno sono raddoppiate rispetto allo scorso anno (in cui l'analisi è stata realizzata sulla base di 8 documenti). Diverso trend, invece, è stato quello delle città riservatarie per cui vi è stata una diminuzione di documentazione disponibile: si è passati da 9 (dello scorso anno) a 7 relazioni (cinque infatti non forniscono informazioni relative al tema della formazione e tre non sono pervenute).

La fotografia prodotta nel periodo di rilevazione preso in considerazione da questa analisi mostra una realtà regionale complessa, diversificata, che gradualmente procede verso un unico chiaro obiettivo: l'implementazione della programmazione e della progettazione integrata. Tale richiamo è dichiaratamente espresso o implicitamente sotteso alle pratiche realizzate sia, per quelle realtà regionali che al momento della rilevazione assumono come legge di riferimento di gestione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza la L. 285/97, sia per quelle che adottano la L. 328/00 o leggi regionali utilizzate come "ponte" per la transizione da una normativa all'altra. L'attività formativa si inserisce in questo contesto come azione coerente e funzionale alla realizzazione dell'obiettivo stesso.

La riflessione che scaturisce dalla lettura dei documenti predisposti dai referenti per le città riservatarie si struttura intorno a una carenza quantitativa e qualitativa di informazioni relative all'area formativa e, pertanto, non può dirsi generale ma semplicemente relativa a quanto è stato reso disponibile.

#### 1. Regioni e Province autonome

La documentazione su cui si basa l'analisi per il periodo della presente rilevazione (giugno 2003/giugno 2004) si compone, come sopra accennato, di 17 relazioni. Il dato ci pare possa già essere degno di nota anche se la documentazione prodotta è assai differente da Regione a Regione.

Il primo dato che si pone in evidenza riguarda i livelli di formazione attivati nelle diverse aree territoriali. Tranne un'unica indicazione, non viene fatto alcun riferimento alla formazione di ambito interregionale mentre vengono descritti interventi di livello regionale, provinciale e in alcuni casi interprovinciale, di zona o ambito. Nella maggioranza dei casi essi sono interdipendenti e integrati all'interno di uno stesso territorio e spesso la dimensione provinciale è assunta anche all'interno di quelle realtà regionali (come Abruzzo, Emilia-Romagna, Piemonte ecc.) in cui si è mantenuta la metodologia operativa legata alla L. 285/97. Generalmente la formazione di livello regionale è realizzata con il sussidio di enti esterni quali agenzie formative e università, ed è articolata in veri e propri percorsi formativi spesso interprofessionali e intersettoriali.

Nella maggioranza dei casi, sono due le aree formative maggiormente sviluppate: una, relativa alla programmazione e progettazione integrata e alla modalità di lavoro integrata; l'altra relativa ai sistemi e agli strumenti di monitoraggio e valutazione. Per un terzo delle realtà considerate, la riflessione si è più specificatamente concentrata sugli strumenti e le metodologie di valutazione partecipata. Di notevole interesse a tale riguardo è l'esperienza della Regione Emilia-Romagna che, con il rapporto regionale di monitoraggio e valutazione degli interventi della L. 285/97 dal titolo *Un viaggio tra i paesaggi disegnati per l'infanzia e l'adolescenza*, ha reso visibile il percorso di valutazione partecipata ai diversi livelli in cui essa si è realizzata (regionale, provinciale di zona).

In un caso la Regione, nell'ambito delle proprie attività formative, ha organizzato un master di primo livello in collaborazione con l'università locale finalizzato alla qualificazione dei funzionari di settore che operano nell'ambito degli enti pubblici. Il livello provinciale si è caratterizzato, nella maggioranza dei casi, per l'organizzazione di convegni, seminari di sensibilizzazione, workshop su tematiche inerenti il pianeta infanzia e adolescenza. I temi di approfondimento sono stati: adozione nazionale e internazionale, affidamento, famiglia e genitorialità, adolescenza, prevenzione dell'abuso e del maltrattamento, strutture residenziali, sostenibilità ambientale, città come luogo di partecipazione a partire dall'infanzia e dall'adolescenza. Il livello zonale o di ambito si è caratterizzato, infine, per la promozione di percorsi formativi specifici e approfonditi su aree di interesse elaborate sulla base delle richieste degli operatori attivi nei servizi. Si annoverano pertanto corsi di formazione per ludotecari, animatori di strada, équipe multidisciplinari per la presa in carico di casi di abuso e maltrattamento. Unitamente a questo sono sempre di più le realtà in cui vengono sollecitate e sostenute esperienze di autoformazione attraverso scambi pedagogici quali strumenti formativi privilegiati per il confronto e la collaborazione tra soggetti gestori di servizi educativi pubblici e privati.

## 2. Città riservatarie

La diminuzione della documentazione, proveniente dalle città riservatarie e afferente all'area della formazione, non si estrinseca solo nella natura quantitativa delle risposte ma anche in quella qualitativa.

Le esperienze riportate riguardano alcune città in cui si attende l'avvio effettivo del piano formativo – per cui ciò che si riporta è qualcosa in attesa di realizzazione – e altre città in cui la partecipazione a momenti formativi è legata esclusivamente alla proposta proveniente dal livello regionale. Infine sono solo quattro i casi in cui vengono presentati programmi formativi realizzati dalla città stessa.

Questo scenario induce a considerare il periodo interessato dalla rilevazione come caratterizzato più che da un esaurimento dell'interesse – e quindi un offuscamento della cultura legata alla formazione – da un rallentamento delle attività stesse. Gli elementi che inducono a questa riflessione sono sostanzialmente due:

- il primo, relativo alla dimensione locale, riguarda la scelta del tipo di finanziamento attivato;
- il secondo, che abbraccia la dimensione regionale, riguarda l'andamento più generale della gestione coordinata delle politiche sociali rivolte ai minori.

In tre casi su quattro il programma formativo proposto, dalla città riservataria, al territorio locale, basa il proprio finanziamento su fondi comunali e non sull'art. 2, comma 2, della 285/97. Il perché di tale scelta non trova motivazione approfondita all'interno dei documenti analizzati, pertanto se ne possono fare solo delle ipotesi. La prima riguarda quelle realtà che si trovano all'interno di Regioni in cui è stata adottata una prassi gestionale delle politiche sociali rivolte ai più piccoli legata alla L. 328/00. In questi casi, con molta probabilità, il reale avvio delle competenze ascritte, dalla legge stessa, all'ente Provincia ha comportato una riorganizzazione territoriale interna delle funzioni. Si presume, in altre parole, che la scelta si sviluppi nella direzione di utilizzare il fondo legato alla L. 285/97 nella sua totalità per l'implementazione di progetti rivolti all'utenza, con l'affiancamento di fondi comunali per le attività di formazione di esclusivo interesse (per le caratteristiche che la definiscono) della città riservataria, e rimandare all'ente provinciale le altre attività di formazione che attengono ad aree che riguardano trasversalmente tutti i territori. La scelta, pertanto, in ambito formativo sembra orientata a non disperdere risorse ma a suddividere le aree di pertinenza di finanziamento così da non creare momenti di sovrapposizione e doppiaggio delle iniziative. Ciò è reso possibile anche dalla caratteristica dell'ente provinciale; esso, infatti, a differenza di quello regionale, è più vicino alla realtà territoriale, permettendo una migliore rilevazione e rappresentazione dei bisogni,

soprattutto quelli comuni a più territori. Questa ipotesi trova parziale conferma nei rimandi concisi presenti nelle reazioni. In molti casi, infatti, si fa riferimento alla formazione provinciale di cui però il presente strumento di rilevazione non può dare conto.

Nei casi in cui la Regione ha mantenuto l'impianto della 285/97 per la gestione delle politiche minorili, ciò che si presenta, per quanto limitato, sembra poter far pensare che quelle città riservatarie – per le quali la metodologia proposta dalla 285 è esperienza da tutelare e preservare – stiano gradualmente assumendo la responsabilità totale del momento formativo stesso, assumendo su di sé progetti formativi che prima trovavano una loro realizzazione nel fondo 285. Il secondo fattore sembra legato, come detto in precedenza, all'andamento più generale dell'orientamento legato alle politiche rivolte ai minori. In alcuni casi, infatti, viene denunciata la carenza del ruolo propulsivo del coordinamento degli Assessori alle politiche sociali che, per questo anno di rilevazione, non è riuscito ad incontrarsi e quindi a promuovere iniziative formative di respiro più ampio.

Non è pertinenza di questa sezione né della natura di questo documento provare a rispondere al perché di questo e tracciare ipotesi su quale futuro questo organismo potrà avere nel prossimo periodo, ci è parso però utile e necessario per i soggetti a cui esso si rivolge, portarne in evidenza il contenuto.

I contenuti specifici delle attività formative realizzate si sono tendenzialmente raccolti intorno a due linee di attività:

- 1) monitoraggio, verifica e valutazione;
- 2) aggiornamento su specifici temi degli operatori inseriti nei servizi.

Come già indicato nella relazione precedente, anche quest'anno gli argomenti di formazione realizzati e proposti si sono concentrati sulla diffusione e sulla condivisione di strumenti metodologici utili all'operatività. Le modalità previste hanno riguardato percorsi formativi interprofessionali e nei casi di implementazione della L. 328/00 sono state allargate ai responsabili delle segreterie tecniche (per il raccordo con i Piani di zona), e hanno avuto come oggetto il monitoraggio, la verifica e la valutazione dei progetti.

Gli altri temi formativi hanno riguardato invece l'aggiornamento professionale con riferimento all'area minorile nella dimensione in cui essa si esplica: analisi sulle famiglie (“normali”, affidatarie, adottive) e i servizi, sulla relazione adulto educatore e minore, sull'adolescenza ecc., mantenendo come orientamento generale la ricerca di integrazione tra codici cognitivi e codici socio-affettivo-relazionali.

## La ricognizione periodica

1. Premessa;
2. La situazione nelle Regioni e nelle Province autonome;
3. La situazione negli ambiti e nelle città riservatarie

### 1. Premessa

Si rinnova la rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97, che da anni monitorizza l'andamento, l'evoluzione e l'impatto della legge sul territorio nazionale.

Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, che cura la raccolta e l'analisi dei dati, ha ogni anno cercato di calibrare uno strumento di rilevazione che cogliesse da una parte i mutamenti che il sistema legislativo introduceva, e dall'altra fosse quanto più completo e al tempo stesso agile, al fine di non gravare sul lavoro degli operatori tenuti alla trasmissione dei dati. La creazione, lo scorso anno, di una pagina web che permettesse l'inserimento on line dei dati, si è mossa in questa direzione, e ha permesso di velocizzare i tempi di acquisizione dei dati e di verifica della loro coerenza interna.

È evidente quindi che questa ricognizione non poteva non tener conto del processo di cambiamento che la legge 328/00 ha introdotto e dei possibili sviluppi nell'attuazione della legge 285 in relazione all'implementazione della legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (a tale proposito vedi la parte della presente relazione dedicata all'analisi delle relazioni delle Regioni e delle Province autonome e quella relativa alla programmazione delle Regioni dopo la legge 328/00). Sono state così predisposte due tipologie di schede di rilevazione, sia per le Regioni sia per gli ambiti, tra le quali si chiedeva di scegliere a seconda che nel periodo di riferimento (30 aprile 2003 - 30 aprile 2004) si fosse mantenuto il dispositivo di attuazione tipico della legge 285/97, o si fosse fatto confluire la gestione dei piani territoriali 285 nei piani sociali di zona.

Nella scheda di rilevazione si indicava chiaramente in premessa che per «mantenimento del dispositivo tipico della legge 285» s'intendeva l'identificazione al 30/04/2004, a livello regionale di un fondo di spesa specifico per l'infanzia e l'adolescenza che avesse finanziato i Piani territoriali approvati con accordi di programma e articolati in Progetti esecutivi di cui agli articoli 4, 5, 6 e 7 della legge 285/97. I dati si dovevano riferire al secondo triennio di attuazione della legge, salvo per quelle Regioni e Province autonome nelle quali non erano stati predisposti atti di indirizzo per il secondo triennio.

Per Regioni e ambiti che alla data del 30/04/2004 avevano approvato Piani territoriali di durata annuale per la seconda triennalità, veniva fornita l'indicazione di trasmettere dati riferibili alle attività collegate al Piano territoriale vigente al 30 aprile 2004.

Lo sforzo fatto nell'esplicitare, in premessa, queste linee guida per la compilazione nasce dalla necessità di chiarire quanto più possibile agli operatori addetti alla trasmissione dei dati quale fosse esattamente la situazione da monitorare.

Le Regioni e le Province autonome che hanno effettuato il monitoraggio sono 19. Solo Puglia e Calabria non hanno inviato i dati. In 11 casi è stato mantenuto il dispositivo tipico della legge 285/97, nei rimanenti 8 si è fatto confluire la gestione dei piani territoriali della legge 285 nei piani sociali di zona.

## 2. La situazione nelle Regioni e nelle Province autonome

### 2.1 Informazioni di riepilogo e situazione delle risorse economiche

Situazione	Regioni
Hanno mantenuto il dispositivo di attuazione tipico della legge 285/97	Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia autonoma di Trento, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Abruzzo, Molise, Sicilia e Sardegna
Hanno fatto confluire la gestione dei piani territoriali 285 nei piani sociali di zona	Provincia autonoma di Bolzano, Liguria, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Campania e Basilicata

La sola Sardegna indica di trovarsi nella prima triennalità e quindi di attingere da fondi statali del 1997/98/99. Buona parte delle Regioni e delle Province autonome (12) sono in seconda triennalità. Relativamente alla programmazione del 2003, sono 6 su 8 le Regioni che hanno fatto confluire la gestione dei piani territoriali della legge 285/97 in quelli sociali della legge 328/00 (Campania e Marche si dichiarano in seconda triennalità).

Nella gran parte dei casi (13 su 19) la durata del Piano territoriale o di zona approvato ha durata triennale, in 6 casi si hanno piani annuali. In più, sempre 13 Regioni e Province dichiarano di aver stabilito un termine per la realizzazione dei Piani territoriali o di zona. In 3 casi non è stato stabilito alcun termine. I fondi utilizzati per la gestione dei Piani sono in 11 casi relativi al 2002, 7 al 2003 e 6 al 2001. Risulta quindi l'ultimo anno della seconda triennalità quello da cui si attinge più frequentemente.

L'art. 2 della legge 285/97 attribuisce alle Regioni il compito di definire, sentito il parere degli enti locali, gli ambiti territoriali di intervento. Nel corso degli anni le Regioni hanno modificato l'assetto ter-

ritoriale degli ambiti al fine di ottimizzare la gestione dei progetti e delle risorse umane e finanziarie.

In 7 Regioni o Province autonome si dichiara che il livello di definizione degli ambiti corrisponde alle zone/distretti sociosanitari, in 6 alle Province e in 2 rispettivamente alle ASL e ai Comuni associati.

Il numero di progetti dei piani territoriali o di zona approvati dagli ambiti sono complessivamente 2.775, cifra che sottostima il dato nazionale dato che due Regioni non hanno inviato la scheda di rilevazione, mentre quelli approvati dalle città riservatarie sono 576. Per quel che riguarda i progetti di ambito nel 76% dei casi si tratta di progetti che rientrano nella programmazione della seconda triennialità, e nel 22% in quella del 2003. Solo una quota residuale di progetti (39), tutti relativi alla Sardegna, sono relativi alla prima triennialità.

Relativamente alla situazione delle risorse economiche a favore dell'infanzia e l'adolescenza, emerge che 10 Regioni sulle 19 rispondenti dichiarano di aver impegnato al 30 aprile 2004 il 100% dei fondi destinati al finanziamento dei piani di intervento, e 16 hanno trasferito effettivamente agli ambiti il 100% di tali fondi.

L'attenzione delle Regioni rivolta alla diffusione dei diritti e delle opportunità per il mondo dell'infanzia e dell'adolescenza è testimoniata dalla disponibilità di altri fondi oltre a quelli già destinati ai piani per ben 13 Regioni e Province autonome.

## 2.2 Lo stato di attuazione della legge

Emerge una sostanziale stabilità nei vari anni di rilevazione rispetto all'eventualità di aver apportato delle modifiche ai piani e agli ambiti territoriali, nel senso che la gran parte delle Regioni hanno sempre dichiarato di non averlo fatto. Una maggiore variabilità si ha relativamente ai progetti esecutivi, per i quali varia sensibilmente negli anni il numero di Regioni che dichiara di aver apportato una qualche modifica.

Tra le 8 Regioni e le Province autonome che hanno fatto confluire la gestione dei piani territoriali 285 nei piani sociali di zona, ben 5 dichiarano di non aver adottato al 30 aprile 2004 leggi di recepimento della legge 328/00.

Gli strumenti attraverso i quali le Regioni implementano lo stato di attuazione della legge 285 e della 328 sono in 5 casi deliberazioni di consiglio regionale, in 10 deliberazioni di giunta e in 6 disposizioni dirigenziali. In 9 Regioni, inoltre, sono stati adottati altri atti pubblici relativi alle politiche per l'infanzia coerenti con lo spirito della legge.

Nell'anno di pertinenza della rilevazione in 3 Regioni si è costituito un gruppo tecnico di lavoro con funzioni di supporto all'attuazione delle leggi, mentre in altri 10 casi il gruppo si era costituito precedentemente.

Tra le 13 Regioni in cui il gruppo si è costituito nell'anno di monitoraggio, in 8 casi si è anche riunito.



Rispetto ai primissimi anni di rilevazione dove la quasi totalità delle Regioni dichiarava di effettuare iniziative informative, come era lecito aspettarsi nel primo periodo di sviluppo delle legge, in questi ultimi anni il dato si attesta intorno alle metà delle Regioni (12 per quest'ultimo anno di rilevazione).

Se risulta confortante l'attenzione posta dalle Regioni per attività informative, altrettanto è quella per attività formative, sia finanziate con un massimo del 5%, come stabilito dalla legge 285 o con una quota del fondo sociale (13 Regioni), sia con altri fondi (3 Regioni). La gran parte delle iniziative si svolgono a livello regionale (4 casi) con un numero di operatori partecipanti intorno alle 1.000 unità, ma questa cifra molto probabilmente sottostima la vera portata del fenomeno.

Per i piani territoriali 11 Regioni hanno attivato iniziative di raccordo (per questa domanda ci sono 5 Regioni che non hanno indicato la risposta) e 14 per i progetti esecutivi. Tali iniziative di raccordo si effettuano nella gran parte dei casi con una o più riunioni regionali (9 Regioni per quel che riguarda i piani e 7 per i progetti) o con una o più riunioni tecniche in tutti gli ambiti (6 Regioni per quel che riguarda i piani e 5 per i progetti).

Stesso livello di attenzione (10 Regioni per i piani e 15 per i progetti) per le iniziative di monitoraggio/verifica. Benché non tutte abbiano indicato le iniziative attivate, emerge chiaramente che le Regioni si pongono come centro di coordinamento di tali attività. Gli strumenti maggiormente utilizzati per il monitoraggio/verifica sono questionari, le schede cartacee e le rendicontazioni economico finanziarie.

Accanto a iniziative di monitoraggio si sono attivate iniziative di valutazione in 11 Regioni per quanto riguarda i piani e in 10 regioni per quanto riguarda i progetti esecutivi. L'alta non risposta non permette valutazioni sulle modalità attraverso le quali si attua tale valutazione. Indicazioni più precise si hanno relativamente al tipo di valutazione effettuata, e in questo senso emerge un controllo continuo sull'attività di elaborazione dei piani e dei progetti a partire dalla loro ideazione (*ex ante*), per chiudersi con la loro realizzazione (*ex post*).

L'ultima sezione del questionario si rivolge esclusivamente alle 11 Regioni e Province autonome che hanno mantenuto il dispositivo di attuazione della 285. Sono 3 le Regioni che dichiarano di aver adottato al 30 aprile 2004 norme di recepimento della legge e solo 2 quelle per le quali esiste un unico Piano che include quelli territoriali della legge 285 e quelli di zona delle 328. In un solo caso esiste un unico Piano che comprende quello della 328 e solo alcuni articoli delle legge 285 con i relativi finanziamenti. Per le restanti 8 Regioni esistono due piani separati o si è in un'altra situazione. Ciò rispecchia chiaramente la grande varietà di situazioni che si sono create a seguito del-

l'emanazione della legge quadro del 2000 sul sistema integrato di interventi e servizi sociali. Questo aspetto viene ampiamente descritto in altre parti di questo testo.

### 3. La situazione negli ambiti e nelle città riservatarie

#### 3.1 Informazioni di riepilogo

La raccolta delle schede di ricognizione periodica, effettuata a livello di ambito territoriale, ha sempre rappresentato per i ricercatori del Centro nazionale di documentazione, in questi anni di monitoraggio, un'operazione piuttosto complessa e laboriosa. Il fatto che la rilevazione a livello di ambito coinvolgesse un gran numero di operatori, che offrivano gradi diversi di collaborazione, faceva prevedere dei livelli di "non risposta", che negli anni di rilevazione si sono puntualmente registrati, anche se con un andamento piuttosto altalenante. Questa situazione non ha comunque mai impedito di fornire un quadro piuttosto netto sullo stato di attuazione delle legge nelle varie realtà territoriali. La ricognizione, che va a monitorare il periodo 30 aprile 2003 - 30 aprile 2004, non è sfuggita a questa regola e purtroppo la non risposta risulta più alta della precedente rilevazione, nonostante si sia al secondo anno di utilizzo della modalità on line di inserimento dei dati.

Diverso il discorso per quel che riguarda la ricognizione a livello di città riservataria, dove il livello di copertura delle schede è sempre stato ottimo e l'andamento è confermato anche per quest'anno: tutte e 15 le città hanno risposto.

L'analisi che segue viene fatta parallelamente per ambiti e città riservatarie, dato che la scheda di rilevazione è analoga in molte sue parti. È necessario tenere presente, però, che, come affermato inizialmente, anche per gli ambiti sono stati previsti due tipi di schede.

Valgono perciò le medesime considerazioni fatte a proposito delle schede di livello regionale rispetto alla distinzione tra quelle realtà che hanno mantenuto il dispositivo di attuazione tipico della legge 285 e quelle che hanno fatto confluire la gestione dei piani territoriali 285 all'interno dei piani di zona. È presente pertanto una necessaria corrispondenza tra la scelta operata dalle Regioni tra le due schede e quella fatta dai relativi ambiti territoriali.

Per quanto riguarda le città riservatarie, invece, è stato predisposto un solo tipo di scheda (come negli anni precedenti) dal momento che è stato mantenuto il canale di finanziamento diretto tra lo stato e i Comuni riservatari e che il fondo ha ancora la caratteristica del vincolo di destinazione per il suo utilizzo a favore di progetti per l'infanzia e l'adolescenza. Si ha quindi una situazione del tutto analoga a quella degli anni passati. Tuttavia anche per le città vale il discorso del recepimento della legge 328 e il far confluire o meno le progettualità 285 all'interno dei piani di zona cittadini. A tal fine la scheda

proposta alle città riservatarie comprende, nell'ultima parte, una sezione dedicata a questo aspetto. Nella tabella che segue viene mostrata la situazione a livello di ambito e città.

Regioni	N. di ambiti rispondenti	Città riservatarie
Piemonte	6	Torino
Valle D'Aosta	1	
Lombardia	2	Milano
Provincia Autonoma di Bolzano	4	
Provincia Autonoma di Trento	-	
Veneto	17	Venezia
Friuli-Venezia Giulia	10	
Liguria	8	Genova
Emilia-Romagna	8	Bologna
Toscana	23	Firenze
Umbria	6	
Marche	-	
Lazio	-	Roma
Abruzzo	2	
Molise	2	
Campania	10	Napoli
Puglia	2	Bari, Brindisi e Taranto
Basilicata	10	
Calabria	-	Reggio Calabria
Sicilia	46	Catania, Palermo
Sardegna	17	Cagliari
<b>Totale</b>	<b>174</b>	<b>15</b>

- : dati non pervenuti

Per le indicazioni date dagli ambiti relativamente alla triennalità a cui fanno riferimento, si rimanda a quanto già detto a proposito delle schede regionali.

Si conferma anche il dato relativo alla durata del piano territoriale approvato che nel 90% degli ambiti rispondenti e in 10 città su 15 è triennale. Il 2002 risulta l'annualità dei fondi statali maggiormente utilizzata per la gestione del piano territoriale approvato sia per gli ambiti che per le città.

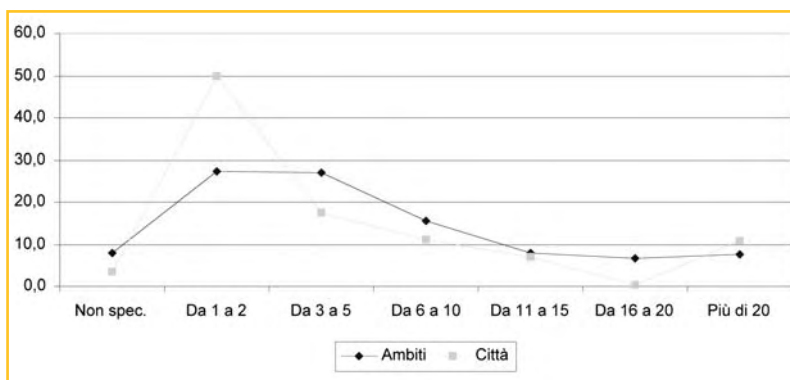
I progetti esecutivi approvati nei piani territoriali di intervento a livello di città riservataria sono, come detto 576, con una numerosità dei progetti piuttosto eterogenea tra le città, dove agli estremi opposti troviamo Roma con 138 progetti e Brindisi con 7.

Fare considerazioni relative al numero di progetti esecutivi approvati dai dati provenienti dalle schede di ambito ricevute, dà una cifra che sottostima la vera capacità progettuale espressa. In questo senso il dato ricavato dalla banca dati dei progetti, gestita e aggiornata a cura del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza offre maggiori garanzie di affidabilità. Da un'estrazione fatta nel maggio 2005 risulta che i progetti della seconda triennalità sono complessivamente 3.899.

### 3.2 I progetti esecutivi

Per quel che riguarda il numero di interventi/azioni dei progetti esecutivi c'è una significativa differenza tra gli ambiti e le Città riservatarie. Se infatti il 27% circa dei progetti di ambito sono formati da 1 o 2 interventi, per le città questa percentuale sale al 50% circa. Oltre a questa differenza che numericamente è la più evidente, come si può notare dal grafico che segue, la distribuzione percentuale dei progetti di ambito rispetto al numero di interventi risulta piuttosto in linea rispetto a quel che succede per le città riservatarie.

**Distribuzione % dei progetti rispetto al numero di interventi/azioni di cui sono formati**

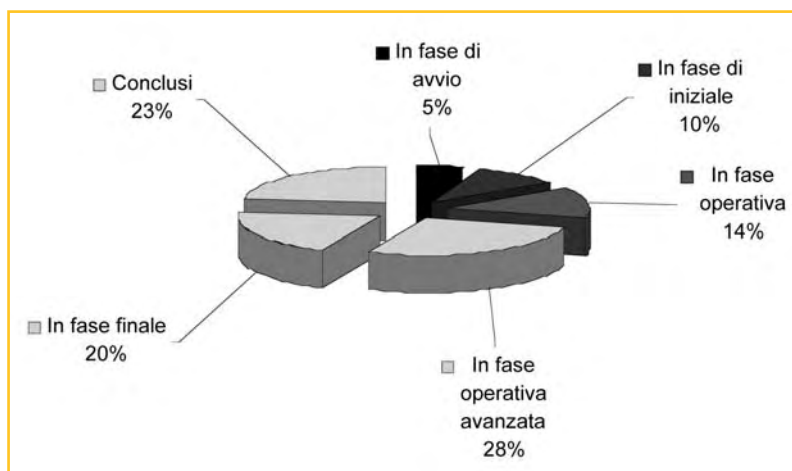


Il numero di progetti attivati a partire dall'approvazione del Piano territoriale/di zona è sia per le città che per gli ambiti intorno al 90% dei progetti esecutivi approvati. Ci sono ambiti di 7 Regioni e 7 città riservatarie nelle quali la quota dei progetti esecutivi attivati è pari al 100%. Inoltre, dei progetti esecutivi approvati dagli ambiti circa

l'82% è stato attivato proprio nell'anno di rilevazione, mentre per le città questa percentuale scende al 62%.

I progetti attivati sono in fase operativa avanzata nel 70% dei casi, sia per città che per ambito territoriale, e solo una quota intorno al 5% è appena in fase di avvio.

### Progetti esecutivi attivati secondo la fase in cui si trovano



Si tratta di progetti esecutivi che nel 40% dei casi possono essere ricondotti agli articoli 4 e 6 della legge 285/97. Per maggiori informazioni si rimanda alla lettura dell'analisi dei dati provenienti dalla banca dati, nella quale l'argomento è particolarmente approfondito.

In linea con quanto detto in precedenza relativamente alla fase in cui si trovano i progetti esecutivi attivati, risulta che poco meno del 70% degli ambiti rispondenti e 11 città hanno attivato tra il 75% e il 100% degli interventi.

Attraverso due dati si può avere un'idea della complessità dei progetti esecutivi attivati: il numero di destinatari/fruitori e il numero di operatori coinvolti. In entrambi i casi le distribuzioni percentuali dei progetti, rispetto a queste due variabili, mostrano una prevalenza numerica dei progetti nelle classi della distribuzione con valori più bassi. Ciò vuol dire che il 70% dei progetti si rivolgono ad un utenza al di sotto delle 500 unità e sempre circa il 70% dei progetti coinvolge un numero di operatori inferiore a 50. È da evidenziare comunque una quota intorno al 15% dei progetti che ha un numero di fruitori/destinatari superiore alle 1.000 unità.

L'età di questi destinatari è per la metà dei progetti relativa a minori, per l'altra metà dei progetti, una parte è relativa a persone con più di 18 anni, l'altra non viene definita. Più nello specifico, sono minori in generale o con problemi legati alla povertà, disagio e devianza quelli verso i quali si rivolgono la maggior parte dei progetti. Accanto a questi, una buona parte dei progetti coinvolge adulti in qualità di genitori o come operatori sociali o educativi. Solo l'1% dei progetti ha come tipologia di fruitori istituzioni pubbliche o del privato sociale.

La gestione di questi progetti sembra sempre più esternalizzata, tant'è che per l'80% dei progetti esecutivi attivati dalle città riservatarie si è proceduto a un appalto mediante gara o si è passati ad un affidamento a terzi. Per quel che riguarda gli ambiti, questa percentuale scende al 70% circa. La gestione dei progetti attivati passa in mano a cooperative (circa 1 progetto su 3 sia per città che per ambiti) o associazioni (circa un progetto ogni 5 per gli ambiti e 1 su 4 per le città).

I rimanenti progetti sono gestiti, per una piccola parte da liberi professionisti, e per una quota più consistente da un insieme dei soggetti tra quelli citati.

Le risorse finanziarie percepite per la realizzazione dei progetti sono state impegnate quasi completamente (tra il 75% e il 100%) per il 70% dei progetti, e questo dà una chiara indicazione sullo stato di attuazione dei progetti nell'anno di rilevazione. Si tenga presente, inoltre, che il dato è praticamente identico sia per le città riservatarie sia per gli ambiti. nettamente diversa è la situazione delle riposte tra città e ambito relativamente ai progetti attivati secondo la quota di finanziamento aggiuntivo. Se per le città, infatti, il 70% dei progetti non hanno avuto quote di cofinanziamento aggiuntivo, per gli ambiti la quota dei progetti è al di sotto del 20% e sono il 28% circa quelli con una quota di cofinanziamento superiore al 50%, mentre per le città riservatarie questa percentuale è solo al 3,7%.

### 3.3 Il livello di attività

In quest'ultima sezione del questionario si passa ad un'analisi sullo stato di attuazione della legge più qualitativa, nel senso che si va a monitorare come le amministrazioni locali si sono attivate da un punto di vista normativo e organizzativo per portare avanti e verificare lo stato di avanzamento dei progetti.

Gli atti di gestione (determine e disposizioni dirigenziali) sono gli strumenti normativi maggiormente utilizzati dalle amministrazioni locali per l'attuazione delle leggi 285/97 e 328/00, sia per ambiti che per città riservatarie.

Nell'87% degli ambiti rispondenti e in 10 città su 15, tra gli enti che hanno firmato gli accordi di programma, sono stati effettuati incontri. Le iniziative di raccordo tra i progetti esecutivi coordinate a li-

vello di città riservataria e di ambito, si svolgono più frequentemente con una o più riunioni tecniche, segno evidente che c'è la ricerca di molta operatività nelle riunioni che si svolgono.

Tra le realtà coinvolte nell'attuazione dei progetti esecutivi sono stati effettuati incontri di confronto con l'associazionismo e le cooperative sociali nel 73% degli ambiti e in 10 città, e altrettanto frequenti risultano gli incontri di confronto tra i Comuni per quanto riguarda gli ambiti e con l'AUSL, i centri di giustizia minorile e le circoscrizioni/quartieri per le città riservatarie. Solo una quota residuale dei rispondenti (5% degli ambiti e 2 città) dichiara di non aver effettuato incontri. L'ultimissima parte della scheda di rilevazione è incentrata sul monitoraggio delle fasi operative che sono parte integrante di un processo di sviluppo progettuale e cioè: l'informazione agli utenti, il monitoraggio e la valutazione dei progetti esecutivi. Le iniziative informative sono effettuate praticamente a tutti i livelli territoriali e gli strumenti maggiormente utilizzati sono gli interventi su stampa, TV locali e radio.

Questo è un dato che si conferma nei vari anni di rilevazione. Molto utilizzato è inoltre lo strumento degli incontri pubblici aperti ai cittadini. Solo 2 città e il 10% circa degli ambiti dichiara di non effettuare iniziative informative. Le iniziative di monitoraggio/verifica, effettuate dal 90% degli ambiti e da 14 città, sono affidate a funzionari o ad una commissione di esperti del Comune capofila nella gran parte degli ambiti (45% circa) e in 12 città riservatarie.

Gli strumenti utilizzati per effettuare tali verifiche sono i questionari, le schede cartacee, le rendicontazioni economico finanziarie nonché le riunioni periodiche tra i responsabili dei progetti. L'indicazione che emerge è che ci sia la tendenza a mantenere il controllo del processo di sviluppo del progetto all'interno delle realtà del territorio che vi partecipano attivamente. Questo è confermato dal fatto che anche l'attività valutativa, più frequentemente rivolta alla qualità erogata, è affidata ad una commissione di esperti del Comune capofila e solo in pochi casi ci si affida ad esperti esterni. Da segnalare che a livello di monitoraggio sale la quota di ambiti e città che non effettuano affatto iniziative valutative (3 città riservatarie e il 30% circa degli ambiti). Il tipo di attività valutativa svolta mira a seguire la fase progettuale durante il suo sviluppo (*in itinere*) per l'86% degli ambiti e per 11 città ed è quella di gran lunga più indicata. Circa la metà degli ambiti e delle città effettua una valutazione finale (*ex post*), mentre sembra meno realizzata un'attività valutativa preventiva (*ex ante*).

Per quel che riguarda il questionario di rilevazione delle città riservatarie venivano richieste una serie di informazioni aggiuntive sul livello di raccordo tra città e Regione e tra la legge 285/97 e le altre norme. Rispetto al piano territoriale cittadino della legge 285/97, per

3 città non è previsto nessun tipo di raccordo. In 6 casi è stata data una comunicazione alla Regione e in 5 c'è stata approvazione del piano da parte della Regione. Sono 7 le città riservatarie che dichiarano di aver adottato norme di recepimento delle legge 328/00 e 7 quelle che dichiarano di non averlo fatto, in un solo caso questa informazione non è stata data.

Per 5 città esiste un unico piano tra quelli territoriali della legge 285/97 e i Piani di zona della legge 328/00, mentre per altre 5 esistono 2 piani separati.

La programmazione della legge 285/97 avviene in concomitanza di altre programmazioni o leggi regionali per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza solamente per 3 città.



## La ricognizione periodica Tavole statistiche

### 1. Le Regioni e le Province autonome

**Tavola 1 - Regioni/province autonome che hanno mantenuto il dispositivo di attuazione tipico della legge 285/1997 e Regioni/Province autonome che hanno fatto confluire la gestione nei piani sociali di zona della legge 328/2000**

Regioni	Regioni/Province autonome che hanno mantenuto il dispositivo di attuazione tipico(*) della legge 285/97	Regioni/province autonome che hanno fatto confluire la gestione dei piani territoriali della legge 285 nei piani sociali di zona della legge 328/00
Piemonte	x	-
Valle d'Aosta	x	-
Lombardia	x	-
Provincia autonoma di Bolzano	-	x
Provincia autonoma di Trento	x	-
Veneto	x	-
Friuli-Venezia Giulia	x	-
Liguria	-	x
Emilia-Romagna	x	-
Toscana	-	x
Umbria	-	x
Marche	-	x
Lazio	-	x
Abruzzo	x	-
Molise	x	-
Campania	-	x
Puglia <sup>(b)</sup>	-	-
Basilicata	-	x
Calabria <sup>(b)</sup>	-	-
Sicilia	x	-
Sardegna	x	-
<b>Totale</b>	<b>11</b>	<b>8</b>

(a) Per mantenimento del dispositivo di attuazione tipico della legge 285/97 si intende il caso di quelle Regioni e Province autonome che al 30 aprile 2004 hanno identificato a livello regionale un fondo di spesa specifico per l'infanzia e l'adolescenza e finanziato con questo i Piani territoriali, approvati con accordi di programma, articolati in progetti esecutivi di cui agli articoli 4, 5, 6 e 7 della legge 285/97.

(b) Queste due Regioni non hanno inviato la scheda di rilevazione.

**Tavola 1.1 - Regioni e Province autonome secondo la triennialità della programmazione a cui fanno riferimento**

Regioni	Triennialità			
	I triennio (fondi statali 1997, 1998 e 1999)	II triennio (fondi statali 2000, 2001 e 2002)	Programmazione 2003 (fondi statali 2003)	Programmazione 2004 (fondi statali 2004)
Piemonte*	-	x	-	-
Valle d'Aosta*	-	x	-	-
Lombardia*	-	x	-	-
Provincia autonoma di Bolzano**	-	-	x	-
Provincia autonoma di Trento*	-	x	-	-
Veneto*	-	x	-	-
Friuli-Venezia Giulia*	-	x	-	-
Liguria**	-	-	x	-
Emilia-Romagna*	-	x	-	-
Toscana**	-	-	x	-
Umbria**	-	-	x	-
Marche**	-	x	-	-
Lazio**	-	-	x	-
Abruzzo*	-	x	-	-
Molise*	-	x	-	-
Campania**	-	x	-	-
Puglia	-	-	-	-
Basilicata**	-	-	x	-
Calabria	-	-	-	-
Sicilia*	-	x	-	-
Sardegna*	x	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>0</b>

*N.B.: in questa e nelle tavole successive*

\* indica quelle Regioni/Province autonome che hanno mantenuto il dispositivo di attuazione tipico della legge 285/97

\*\* indica quelle Regioni/Province autonome che hanno fatto confluire la gestione dei piani territoriali della legge 285/97 nei piani sociali di zona della legge 328/00

**Tavola 1.2 - Regioni e Province autonome secondo la durata del Piano territoriale/Piano di zona approvato**

Regioni	Durata		
	annuale	biennale	triennale
Piemonte *	-	-	x
Valle d'Aosta *	-	-	x
Lombardia *	-	-	x
Provincia autonoma di Bolzano **	x	-	x
Provincia autonoma di Trento *	-	-	x
Veneto *	-	-	x
Friuli-Venezia Giulia *	-	-	x
Liguria **	x	-	-
Emilia-Romagna *	-	-	x
Toscana **	-	-	x
Umbria **	-	-	-
Marche **	x	-	-
Lazio **	x	-	-
Abruzzo *	-	-	x
Molise *	x	-	-
Campania **	x	-	-
Puglia	-	-	-
Basilicata **	-	-	x
Calabria	-	-	-
Sicilia *	-	-	x
Sardegna *	-	-	x
<b>Totale</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>13</b>

**Tavola 1.3 - Regioni e Province autonome secondo l'annualità dei fondi statali utilizzati per la gestione del Piano territoriale/Piano di zona approvato (risposta multipla)**

Regioni	Anno							
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Piemonte *	-	-	-	x	x	x	-	-
Valle d'Aosta *	-	-	-	-	x	-	-	-
Lombardia *	-	-	-	-	-	x	-	-
Provincia autonoma di Bolzano **	-	-	-	-	-	-	x	-
Provincia autonoma di Trento *	-	-	-	-	-	x	-	-
Veneto *	-	-	-	-	-	x	-	-
Friuli-Venezia Giulia *	-	-	-	-	-	x	-	-
Liguria **	-	-	-	-	-	-	-	x
Emilia-Romagna *	-	-	-	-	x	x	-	-
Toscana **	-	-	-	-	-	-	x	-
Umbria **	-	-	-	-	-	-	x	x
Marche **	-	-	-	-	-	-	x	x
Lazio **	-	-	-	-	-	x	x	-
Abruzzo *	-	-	-	-	-	x	-	-
Molise *	-	-	-	x	-	-	-	-
Campania **	-	-	x	x	x	x	x	-
Puglia	-	-	-	-	-	-	-	-
Basilicata **	-	-	-	-	-	x	x	x
Calabria	-	-	-	-	-	-	-	-
Sicilia *	-	-	-	-	x	-	-	-
Sardegna *	x	x	x	x	x	x	-	-
<b>Totale</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>4</b>

**Tavola 1.4 - Regioni e Province autonome secondo il numero di ambiti territoriali (escluse le Città riservatarie)**

Regioni	Ambiti
Piemonte *	8
Valle d'Aosta *	1
Lombardia *	11
Provincia autonoma di Bolzano **	8
Provincia autonoma di Trento *	13
Veneto *	21
Friuli-Venezia Giulia *	19
Liguria **	17
Emilia-Romagna *	9
Toscana **	33
Umbria **	12
Marche **	24
Lazio **	36
Abruzzo *	4
Molise *	2
Campania **	45
Puglia	5 <sup>a</sup>
Basilicata **	15
Calabria	14 <sup>a</sup>
Sicilia *	67
Sardegna *	23
<b>Totale</b>	<b>387</b>

(a) il dato si riferisce a quanto riportato nella rilevazione dell'anno 2003

(b) il dato si riferisce a quanto riportato nella rilevazione dell'anno 2002

**Tavola 1.5 - Livello di definizione territoriale degli ambiti (risposta multipla)**

<b>Livello</b>	<b>v.a.</b>
Zone/distretti sociosanitari	7
Province	6
Comunità montane	1
Aziende ASL	2
Comuni associati	2
Altro	4

**Tavola 1.6 - Regioni e Province autonome che hanno ambiti al cui interno operano di fatto dei sub-ambiti**

<b>Regioni</b>	<b>Operano dei sub-ambiti</b>	
	<b>Sì</b>	<b>No</b>
Piemonte *	-	x
Valle d'Aosta *	-	x
Lombardia *	-	x
Provincia autonoma di Bolzano **	x	-
Provincia autonoma di Trento *	x	-
Veneto *	-	x
Friuli-Venezia Giulia *	-	x
Liguria **	x	-
Emilia-Romagna *	x	-
Toscana **	-	x
Umbria **	-	x
Marche **	-	x
Lazio **	-	x
Abruzzo *	x	-
Molise *	-	x
Campania **	-	x
Puglia	-	-
Basilicata **	-	x
Calabria	-	-
Sicilia *	-	x
Sardegna *	x	-
<b>Totale</b>	<b>6</b>	<b>13</b>

**Tavola 1.7 - Regioni, Province autonome e città riservatarie secondo il numero di progetti approvati nei piani territoriali/piani di zona**

Regioni	Progetti approvati:	
	Dagli ambiti	Dalle città riservatarie
Piemonte *	278	89
Valle d'Aosta *	8	-
Lombardia *	234	43
Provincia autonoma di Bolzano **	20	-
Provincia autonoma di Trento *	14	-
Veneto *	232	11
Friuli-Venezia Giulia *	182	-
Liguria **	n.d.	15
Emilia-Romagna *	44	47
Toscana **	103 <sup>(a)</sup>	18
Umbria **	44	-
Marche **	144	-
Lazio **	362	138
Abruzzo *	95	-
Molise *	26	-
Campania **	280	35
Puglia	-	46
Basilicata **	90	-
Calabria	-	36
Sicilia *	580	80
Sardegna *	39	18
<b>Totale</b>	<b>2.775</b>	<b>576</b>

(a) il dato si riferisce al solo anno 2003

n.d. = non disponibile

**Tavola 1.8 - Regioni e Province autonome secondo il numero di progetti approvati nei Piani territoriali /Piani di zona dagli ambiti e il triennio della programmazione di riferimento**

Regioni	Progetti approvati			
	I triennio (fondi statali 1997, 1998 e 1999)	II triennio (fondi statali 2000, 2001 e 2002)	Programmazione 2003 (fondi statali 2003)	Programmazione 2004 (fondi statali 2004)
Piemonte *	-	278	-	-
Valle d'Aosta *	-	8	-	-
Lombardia *	-	234	-	-
Provincia autonoma di Bolzano **	-	-	20	-
Provincia autonoma di Trento *	-	14	-	-
Veneto *	-	232	-	-
Friuli-Venezia Giulia *	-	182	-	-
Liguria **	-	-	0	-
Emilia-Romagna *	-	44	-	-
Toscana **	-	-	103	-
Umbria **	-	-	44	-
Marche **	-	144	-	-
Lazio **	-	-	362	-
Abruzzo *	-	95	-	-
Molise *	-	26	-	-
Campania **	-	280	-	-
Puglia	-	-	-	-
Basilicata **	-	-	90	-
Calabria	-	-	-	-
Sicilia *	-	580	-	-
Sardegna *	39	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>39</b>	<b>2.117</b>	<b>619</b>	<b>0</b>

**Tavola 1.9 - Regioni e Province autonome secondo il termine ultimo per la realizzazione dei Piani territoriali/Piani di zona**

Regioni	Termine ultimo stabilito:		
	Si	No, ma data prevista	No, data non prevista
Piemonte *	x	-	-
Valle d'Aosta *	-	x	-
Lombardia *	x	-	-
Provincia autonoma di Bolzano **	-	-	x
Provincia autonoma di Trento *	x	-	-
Veneto *	x	-	-
Friuli-Venezia Giulia *	x	-	-
Liguria **	x	-	-
Emilia-Romagna *	-	x	-
Toscana **	x	-	-
Umbria **	-	x	-
Marche **	x	-	-
Lazio **	-	-	x
Abruzzo *	x	-	-
Molise *	x	-	-
Campania **	x	-	-
Puglia	-	-	-
Basilicata **	x	-	-
Calabria	-	-	-
Sicilia *	x	-	-
Sardegna *	-	-	x
<b>Totale</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>3</b>



**Tavola 1.10 - Regioni e Province autonome secondo la situazione dei fondi destinati al finanziamento di Piani territoriali/fondi destinati all'infanzia e all'adolescenza nel fondo sociale regionale**

<b>Regioni</b>	<b>% dei fondi dello stato trasferita agli ambiti al 30/04/2004</b>	<b>% dei fondi impegnata al 30/04/2004</b>
Piemonte *	100,0	100,0
Valle d'Aosta *	100,0	100,0
Lombardia *	100,0	100,0
Provincia autonoma di Bolzano **	0,0	0,0
Provincia autonoma di Trento *	100,0	0,0
Veneto *	100,0	80,0
Friuli-Venezia Giulia *	100,0	100,0
Liguria **	100,0	100,0
Emilia-Romagna *	100,0	100,0
Toscana **	15,0	18,0
Umbria **	19,0	19,0
Marche **	100,0	100,0
Lazio **	100,0	100,0
Abruzzo *	100,0	100,0
Molise *	100,0	100,0
Campania **	100,0	98,0
Puglia	-	-
Basilicata **	100,0	80,0
Calabria	-	-
Sicilia *	100,0	44,0
Sardegna *	100,0	81,0

**Tavola 1.11 - Regioni e Province autonome secondo l'eventuale istituzione o attivazione nel periodo 30/04/03-30/04/04 di fondi destinati a iniziative a favore dell'infanzia e dell'adolescenza oltre a quelli destinati ai Piani territoriali/del fondo sociale regionale**

Regioni	Attivazione di fondi	
	no	si
Piemonte *	-	x
Valle d'Aosta *	x	-
Lombardia *	-	x
Provincia autonoma di Bolzano **	-	x
Provincia autonoma di Trento *	x	-
Veneto *	-	x
Friuli-Venezia Giulia *	-	x
Liguria **	-	x
Emilia-Romagna *	x	-
Toscana **	-	x
Umbria **	x	-
Marche **	-	x
Lazio **	-	x
Abruzzo *	x	-
Molise *	-	x
Campania **	x	-
Puglia	-	-
Basilicata **	-	x
Calabria	-	-
Sicilia *	-	x
Sardegna *	-	x
<b>Totale</b>	<b>6</b>	<b>13</b>

**Tavola 1.12 - Sono state apportate modifiche a:**

	Si	No	n.r.
Piani territoriali/Piani di zona	4	14	1
Progetti esecutivi	6	12	1
Ambiti territoriali di intervento	2	15	2
Quote di riparto del fondo assegnate agli Ambiti	3	13	3

**Tavola 1.13 - Regioni e Province autonome che hanno adottato norme di recepimento delle legge 328/00**

Regioni <sup>(a)</sup>	Hanno adottato norme di recepimento della Legge 328/00	
	no	si
Provincia autonoma di Bolzano	x	-
Liguria	x	-
Toscana	x	-
Umbria	x	-
Marche	-	x
Lazio	-	x
Campania	x-	
Basilicata	n.r.	n.r.
<b>Totale</b>	<b>5</b>	<b>2</b>

(a) a questa domanda hanno risposto solamente quelle Regioni/Province autonome che hanno fatto confluire la gestione dei piani territoriali 285 nei piani sociali di zona

**Tavola 1.14 - Relativamente allo stato di attuazione della L. 285/97/L. 328/00 sono state adottate:**

	Si	No	n.r.
Deliberazioni di Consiglio regionale	5	12	2
Deliberazioni di Giunta regionale	10	9	0
Disposizioni Dirigenziali e/o Circolari	6	9	4

**Tavola 1.15 - Sono stati adottati altri atti pubblici relativi alle politiche per l'infanzia collegabili o coerenti con lo spirito della legge?**

Regioni	Adottati altri atti pubblici per l'infanzia:		
	Si	No	n.r.
Piemonte *	x	-	-
Valle d'Aosta *	-	x	-
Lombardia *	-	-	x
Provincia autonoma di Bolzano **	x	-	-
Provincia autonoma di Trento *	-	x	-
Veneto *	x	-	-
Friuli-Venezia Giulia *	-	x	-
Liguria **	-	x	-
Emilia-Romagna *	-	x	-
Toscana **	x	-	-
Umbria **	-	x	-
Marche **	x	-	-
Lazio **	-	x	-
Abruzzo *	-	x	-
Molise *	x	-	-
Campania **	x	-	-
Puglia	-	-	-
Basilicata **	-	x	-
Calabria	-	-	-
Sicilia *	x	-	-
Sardegna *	x	-	-
<b>Totale</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>1</b>

**Tavola 1.16 - È stato costituito un gruppo tecnico di lavoro di supporto all'attuazione della L. 285/97/L. 328/00?**

Regioni	Gruppo tecnico costituito		
	No	Si, in un periodo precedente alla rilevazione	Si, nel periodo considerato dalla rilevazione
Piemonte *	-	X	-
Valle d'Aosta *	-	X	-
Lombardia *	X	-	-
Provincia autonoma di Bolzano **	X	-	-
Provincia autonoma di Trento *	-	X	-
Veneto *	-	X	-
Friuli-Venezia Giulia *	-	X	-
Liguria **	-	-	X
Emilia-Romagna *	-	X	-
Toscana **	-	-	X
Umbria **	X	-	-
Marche **	-	X	-
Lazio **	-	-	X
Abruzzo *	-	X	-
Molise *	-	X	-
Campania **	-	X	-
Puglia	-	-	-
Basilicata **	X	-	-
Calabria	-	-	-
Sicilia *	X	-	-
Sardegna *	X	-	-
<b>Totale</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>3</b>

Tavola 1.17 - Nel periodo considerato il gruppo tecnico si è riunito?

Regioni	Gruppo tecnico si è riunito		
	si	no	n.r.
Piemonte *	-	x	-
Valle d'Aosta *	-	x	-
Lombardia *	-	x	-
Provincia autonoma di Bolzano **	-	-	x
Provincia autonoma di Trento *	-	x	-
Veneto *	x	-	-
Friuli-Venezia Giulia *	x	-	-
Liguria **	x	-	-
Emilia-Romagna *	-	x	-
Toscana **	x	-	-
Umbria **	-	-	x
Marche **	x	-	-
Lazio **	x	-	-
Abruzzo *	x	-	-
Molise *	-	x	-
Campania **	x	-	-
Puglia	-	-	-
Basilicata **	-	-	x
Calabria	-	-	-
Sicilia *	-	-	x
Sardegna *	-	-	x
<b>Totale</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>5</b>

n.r. = non risposta

**Tavola 1.18 - Sono state effettuate iniziative informative a livello regionale?**

Regioni	Iniziative informative	
	si	no
Piemonte *	x	-
Valle d'Aosta *	-	x
Lombardia *	-	x
Provincia autonoma di Bolzano **	-	x
Provincia autonoma di Trento *	-	x
Veneto *	x	-
Friuli-Venezia Giulia *	x	-
Liguria **	x	-
Emilia-Romagna *	x	-
Toscana **	x	-
Umbria **	-	x
Marche **	x	-
Lazio **	x	-
Abruzzo *	-	x
Molise *	-	x
Campania **	x	-
Puglia	-	-
Basilicata **	x	-
Calabria	-	-
Sicilia *	x	-
Sardegna *	x	-
<b>Totale</b>	<b>12</b>	<b>7</b>

**Tavola 1.19 - Sono state stanziati dalla Regione quote di finanziamento della legge (art. 2, comma 2 della L. 285/97)/del fondo sociale per attività formative?**

Regioni	Finanziamento per attività formative stanziato:		
	No	No, non ancora definito se verrà stanziata	Si
Piemonte *	-	-	X
Valle d'Aosta *	-	-	X
Lombardia *	X	-	-
Provincia autonoma di Bolzano **	X	-	-
Provincia autonoma di Trento *	X	-	-
Veneto *	-	-	X
Friuli-Venezia Giulia *	X	-	-
Liguria **	-	-	X <sup>(a)</sup>
Emilia-Romagna *	-	-	X <sup>(a)</sup>
Toscana **	-	-	X <sup>(a)</sup>
Umbria **	-	-	X <sup>(a)</sup>
Marche **	X	-	-
Lazio **	-	-	X <sup>(a)</sup>
Abruzzo *	-	-	X
Molise *	-	-	X
Campania **	-	-	X <sup>(a)</sup>
Puglia	-	-	-
Basilicata **	X	-	-
Calabria	-	-	-
Sicilia *	-	-	X
Sardegna *	-	-	X
<b>Totale</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>13</b>

(a) Regioni/Province autonome che hanno fatto confluire la gestione dei piani territoriali 285 nei piani di zona. Per queste Regioni/Province autonome il numero totale di operatori partecipanti a livello regionale è pari a 350



**Tavola 1.20 - Sono state adottate iniziative formative con i fondi della L. 285/97 (art. 2 comma 2) o con altri fondi? (risposta multipla)(a)**

	<b>Iniziative formative</b>
<i>Fondi della L. 285/97<sup>(b)</sup></i>	
No	4
Sì, a livello nazionale	1
Sì, a livello interregionale	1
Sì, a livello regionale	4
<i>Altri fondi</i>	
Sì	3
No	8

(a) a questa domanda hanno risposto solamente quelle Regioni/Province autonome che hanno mantenuto il dispositivo di attuazione tipico della legge 285/97

(b) 2 regioni non hanno fornito risposta

**Tavola 1.20 bis - Partecipanti ad iniziative formative con i fondi della L. 285/97 (art. 2 comma 2) o con altri fondi (risposta multipla)**

	<b>Operatori partecipanti<sup>(a)</sup></b>
<i>Fondi della L. 285/97</i>	
Nazionali	250
Interregionali	0
Regionali	646
<i>Altri fondi</i>	300

(a) a questa domanda hanno risposto solamente quelle Regioni/Province autonome che hanno mantenuto il dispositivo di attuazione tipico della legge 285/97

**Tavola 1.21 - Sono state attivate iniziative, coordinate a livello regionale, di raccordo dei Piani territoriali/Piani di zona e dei progetti esecutivi (risposta multipla)**

<b>Iniziative di raccordo</b>	<b>Piani territoriali</b>	<b>Progetti esecutivi</b>
No	3	4
Sì, con una o più riunioni regionali	9	7
Sì, con una o più riunioni politiche in tutti gli ambiti	2	2
Sì, con una o più riunioni politiche in qualche ambito	4	3
Sì, con una o più riunioni tecniche in tutti gli ambiti	6	5
Sì, con una o più riunioni tecniche in qualche ambito	2	3
Sì, altro	0	1

**Tavola 1.22 - Sono state attivate iniziative di monitoraggio/verifica dei piani territoriali/piani di zona e dei progetti esecutivi**

Iniziative di monitoraggio <sup>(a)</sup>	Piani territoriali	Progetti esecutivi
No	3	3
Si, coordinate dalla Regione	6	7
Si, coordinate dall'Osservatorio/centro regionale sull'infanzia	3	1
Si, coordinate dai Comuni dell'ambito territoriale	1	3
Si, coordinate da altro soggetto	0	4

(a) non tutte le Regioni hanno indicato le iniziative attivate

**Tavola 1.23 - Con quali strumenti sono state realizzate iniziative di monitoraggio/verifica dei piani territoriali/piani di zona e dei progetti esecutivi (risposta multipla)**

Strumenti	Piani territoriali	Progetti esecutivi
Questionari - Schede cartacee	8	11
Database informatizzato	6	5
Rapporti intermedi, progress	6	4
Rendicontazione economico-finanziarie	8	10
Riunioni periodiche tra amministratori	3	5
Riunioni periodiche tra referenti/responsabili	6	8
Interviste strutturate e non, individuali o di gruppo	2	2
Analisi periodica della documentazione	5	5
Altro	0	1

**Tavola 1.24 - È stata attivata una forma di raccolta e catalogazione dei documenti e del materiale prodotto dai Progetti e dai Piani?**

Catalogazione	v.a.
No e non è prevista	3
Non ancora, anche se prevista	3
Si, gestita autonomamente a livello regionale	9
Si, gestita autonomamente a livello di ambito	2
Si, gestita a livello regionale in collaborazione col Centro Nazionale	0
Si, gestita a livello di ambito in collaborazione col Centro Nazionale	0
Si, gestita da Centro Nazionale	1
Altro	0
n.r.	1

n.r. = non risposta

**Tavola 1.25 - Sono state attivate iniziative di valutazione dei Piani territoriali/Piani di zona e dei Progetti esecutivi?**

Valutazione	Piani territoriali	Progetti esecutivi
No	3	3
Si, affidate a funzionari/commissione di esperti regionali	4	4
Si, affidate ad una ditta specializzata/consulenti	1	2
Si, affidate all'Osservatorio/Centro regionale di documentazione sull'infanzia	6	3
Si, affidate ad altro soggetto	0	1
<i>n.r.</i>	5	6

*n.r.* = non risposta

**Tavola 1.26 - Sui Piani territoriali/piani di zona e sui Progetti esecutivi quale attività valutativa è stata realizzata?**

Attività valutativa	Piani territoriali	Progetti esecutivi
Ex ante	9	9
In itinere	9	8
Ex post	8	9
Nessuna	1	1
<i>n.r.</i>	3	5

*n.r.* = non risposta

**Tavola 1.27 - È stata realizzata una valutazione della:**

	Si	No	<i>n.r.</i>
Qualità erogata	6	12	1
Qualità percepita	4	10	5
Altro tipo di qualità	1	9	9

*n.r.* = non risposta

**Tavola 1.28 - Sono state adottate a livello regionale norme di recepimento della L. 328/2000?**

Regioni <sup>(a)</sup>	Si	No
Piemonte	x	-
Valle d'Aosta	-	x
Lombardia	-	x
Provincia autonoma di Trento	-	x
Veneto	-	x
Friuli-Venezia Giulia	-	x
Emilia-Romagna	-	x
Abruzzo	-	x
Molise	x	-
Sicilia	x	-
Sardegna	-	x
<b>Totale</b>	<b>3</b>	<b>8</b>

(a) a questa domanda hanno risposto solamente quelle Regioni/Province autonome che hanno mantenuto il dispositivo di attuazione tipico della legge 285/97

**Tavola 1.29 - Qual è il rapporto tra i Piani territoriali della legge 285/97 con i Piani di zona della legge 328/2000<sup>(a)</sup>?**

Rapporto	v.a.
Esiste un unico Piano per entrambe	2
Esiste un unico Piano che comprende quello della 328 e solo alcuni articoli della legge 285 con relativi finanziamenti	1
Esistono due Piani separati	4
Altro	4

(a) a questa domanda hanno risposto solamente quelle Regioni/Province autonome che hanno mantenuto il dispositivo di attuazione tipico della legge 285/97

**Tavola 1.30 - La programmazione delle legge 285/97 a livello regionale e di ambito avviene in concomitanza ad altre programmazioni leggi regionali per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza?**

<b>Regioni<sup>(a)</sup></b>	<b>Si</b>	<b>No</b>
Piemonte	x	-
Valle d'Aosta	-	x
Lombardia	x	-
Provincia autonoma di Trento	-	x
Veneto	-	x
Friuli-Venezia Giulia	-	x
Emilia-Romagna	x	-
Abruzzo	-	x
Molise	x	-
Sicilia	x	-
Sardegna	x	-
<b>Totale</b>	<b>6</b>	<b>5</b>

*(a) a questa domanda hanno risposto solamente quelle Regioni/Province autonome che hanno mantenuto il dispositivo di attuazione tipico della legge 285/97*

## 2. Le Città riservatarie

Tavola 2.1 - Città riservatarie secondo la triennalità a cui si fa riferimento

Città riservatarie	Il triennio (fondi statali 2000, 2001 e 2002)	specificazione anno	Triennalità	
			Programmazione 2003 (fondi statali 2003)	Programmazione 2004 (fondi statali 2004)
Torino	x	2002	-	-
Milano	x	2002	-	-
Venezia	-	-	x	-
Genova	-	-	x	-
Bologna	x	2002	-	-
Firenze	x	2002	-	-
Roma	x	2001	-	-
Napoli	-	-	x	-
Bari	x	2001	-	-
Brindisi	x	2001	-	-
Taranto	x	2000	-	-
Reggio Calabria	x	2002	-	-
Catania	x	2002	-	-
Palermo	x	2001	-	-
Cagliari	x	2000	-	-
<b>Totale</b>	<b>12</b>		<b>3</b>	<b>0</b>

Tavola 2.2 - Città riservatarie secondo la durata del Piano territoriale approvato

Città riservatarie	Durata		
	annuale	biennale	triennale
Torino	-	-	x
Milano	-	-	x
Venezia	-	-	-
Genova	x	-	-
Bologna	-	-	x
Firenze	x	-	-
Roma	x	-	-
Napoli	x	-	-
Bari	-	-	x
Brindisi	-	-	x
Taranto	-	-	x
Reggio Calabria	-	-	x
Catania	-	-	x
Palermo	-	-	x
Cagliari	-	-	x
<b>Totale</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>10</b>

**Tavola 2.3 - Città riservatarie secondo l'annualità dei fondi statali utilizzati per la gestione del Piano territoriale approvato (risposta multipla)**

Città riservatarie	Anno							
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Torino	-	-	-	x	x	x	x	x
Milano	-	-	-	x	x	x	-	-
Venezia	-	-	-	-	x	x	x	-
Genova	-	-	-	x	x	x	x	x
Bologna	-	-	-	-	x	x	x	-
Firenze	-	-	-	-	x	x	x	-
Roma	-	-	-	x	x	x	x	x
Napoli	x	x	x	x	x	x	x	-
Bari	-	-	-	x	x	x	-	-
Brindisi	-	-	-	-	-	x	x	-
Taranto	-	-	-	x	-	-	-	-
Reggio Calabria	-	-	-	-	x	x	-	-
Catania	-	-	x	x	x	x	-	-
Palermo	-	-	-	x	x	x	x	-
Cagliari	-	-	-	x	x	x	-	-
<b>Totale</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>3</b>

**Tavola 2.4 - Città riservatarie secondo il numero di progetti approvati nei piani territoriali di intervento**

Città riservatarie	Progetti esecutivi approvati
Torino	89
Milano	43
Venezia	11
Genova	15
Bologna	47
Firenze	18
Roma	138
Napoli	35
Bari	25
Brindisi	7
Taranto	14
Reggio Calabria	36
Catania	54
Palermo	26
Cagliari	18
<b>Totale</b>	<b>576</b>

Tavola 2.5 - Città riservatarie secondo la situazione dei fondi ex lege 285/97

Città riservatarie	% dei fondi dello Stato trasferita al 30/04/2004	% dei fondi impegnata al 30/04/2004
Torino	100,0	64,0
Milano	100,0	100,0
Venezia	30,0	100,0
Genova	82,0	100,0
Bologna	100,0	99,0
Firenze	100,0	87,0
Roma	65,0	100,0
Napoli	78,1	100,0
Bari	100,0	73,0
Brindisi	50,0	100,0
Taranto	100,0	100,0
Reggio Calabria	64,2	26,2
Catania	100,0	100,0
Palermo	51,0	100,0
Cagliari	70,6	30,1
<b>% media nazionale</b>	<b>79,4</b>	<b>85,3</b>

Tavola 2.6 - Città riservatarie secondo l'eventuale attivazione nel periodo (30/04/03-30/04/04) di fondi destinati a iniziative a favore dell'infanzia e dell'adolescenza oltre a quelli provenienti dalla legge 285/97

Città riservatarie	Attivazione di fondi	
	no	si
Torino	-	x
Milano	x	-
Venezia	-	x
Genova	-	x
Bologna	x	-
Firenze	-	x
Roma	x	-
Napoli	-	x
Bari	-	x
Brindisi	-	x
Taranto	x	-
Reggio Calabria	x	-
Catania	x	-
Palermo	-	x
Cagliari	-	x
<b>Totale</b>	<b>6</b>	<b>9</b>



**Tavola 2.7 - Progetti esecutivi approvati dalle città riservatarie secondo il numero di interventi/azioni**

Interventi	Progetti	
	v.a.	%
Non specificabile	20	3,6
Da 1 a 2	279	49,8
Da 3 a 5	98	17,5
Da 6 a 10	62	11,1
Da 11 a 15	40	7,1
Da 16 a 20	1	0,2
Più di 20	60	10,7
<i>n.i.</i>	16	-
<b>Totale</b>	<b>576</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 2.8 - Città riservatarie secondo il numero di progetti esecutivi attivati dalla data di approvazione del Piano territoriale al 30 aprile 2004**

Città riservatarie	Progetti esecutivi attivati
Torino	73
Milano	43
Venezia	11
Genova	15
Bologna	47
Firenze	13
Roma	129
Napoli	35
Bari	24
Brindisi	7
Taranto	13
Reggio Calabria	30
Catania	35
Palermo	26
Cagliari	15
<b>Totale</b>	<b>516</b>

**Tavola 2.9 - Progetti esecutivi delle città riservatarie secondo lo stato di attivazione**

Attivazione	Progetti esecutivi
Attivati nel periodo 30/04/03 - 30/04/2004	317
Non ancora attivati al 30/04/2004	38
Annullati al 30/04/2004	15

**Tavola 2.10 - Progetti esecutivi attivati dalle città riservatarie secondo la fase in cui si trovano**

Fasi	Progetti	
	v.a.	%
In fase di avvio	27	5,2
In fase di iniziale	53	10,3
In fase operativa	70	13,6
In fase operativa avanzata	142	27,5
In fase finale	103	20,0
Conclusi	121	23,4
<b>Totale</b>	<b>516</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 2.11 - Progetti esecutivi attivati dalle città riservatarie secondo l'articolo a cui possono essere ricondotti (anche secondo un'eventuale riclassificazione alternativa dei servizi e degli interventi)**

Articolo	Progetti	
	v.a.	%
4	169	32,8
5	33	6,4
6	88	17,1
7	55	10,7
4,5	19	3,7
4,6	35	6,8
4,7	25	4,8
5,6	4	0,8
5,7	4	0,8
6,7	37	7,2
4,5,6	14	2,7
4,5,7	2	0,4
4,6,7	8	1,6
5,6,7	2	0,4
4,5,6,7	21	4,1
<b>Totale</b>	<b>516</b>	<b>100,0</b>

Tavola 2.12 - Città riservatarie secondo la quota di interventi/azioni attivati

Città riservatarie	Interventi/azioni attivati			
	meno del 25%	tra il 25% e il 50%	tra il 50% e il 75%	tra il 75% e il 100%
Torino	-	-	x	-
Milano	-	-	-	x
Venezia	-	x	-	-
Genova	-	-	-	x
Bologna	-	-	-	x
Firenze	-	-	-	x
Roma	-	-	-	x
Napoli	-	-	-	x
Bari	-	-	-	x
Brindisi	-	-	x	-
Taranto	x	-	-	-
Reggio Calabria	-	-	-	x
Catania	-	-	-	x
Palermo	-	-	-	x
Cagliari	-	-	-	x
<b>Totale</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>11</b>

**Tavola 2.13 - Progetti esecutivi attivati dalle città riservatarie secondo il numero di fruitori/destinatari coinvolto**

N. fruitori/destinatari	Progetti	
	v.a.	%
1-100	219	
101-500	98	
501-1.000	33	
1.001-3.000	23	
3.001 e oltre	53	
<b>Totale<sup>(a)</sup></b>	<b>426</b>	<b>100,0</b>

(a) 2 città non hanno fornito il dato

**Tavola 2.14 - Progetti esecutivi attivati dalle città riservatarie secondo l'età prevalente dei fruitori/destinatari coinvolti**

Classi d'età	Progetti	
	v.a.	%
0-5 anni	63	
6-10 anni	90	
11-13 anni	72	
14-17 anni	120	
18-30 anni	35	
Più di 30 anni	35	
Non c'è età prevalente	54	
<b>Totale<sup>(a)</sup></b>	<b>469</b>	<b>100,0</b>

(a) Una città non ha fornito il dato

**Tavola 2.15 - Progetti esecutivi attivati dalle città riservatarie secondo la tipologia prevalente dei fruitori/destinatari coinvolti**

Tipologia di fruitori/destinatari	Progetti	
	v.a.	%
Minori	243	47,1
Minori (poveri, disagio,devianti..)	113	21,9
Adulti	40	7,8
Adulti, genitori	73	14,1
Adulti operatori sociali, educativi..	33	6,4
Istituzioni (pubbliche, privato sociale)	6	1,2
Non c'è tipologia prevalente	8	1,6
<b>Totale</b>	<b>516</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 2.16 - Progetti esecutivi attivati dalle città riservatarie secondo le risorse umane impegnate nella realizzazione dei progetti**

N. di risorse umane	Progetti	
	v.a.	%
Meno di 10	211	44,6
Da 10 a 50	195	41,2
Da 51 a 100	34	7,2
Da 101 a 300	9	1,9
Più di 300	24	5,1
<b>Totale<sup>(a)</sup></b>	<b>473</b>	<b>100,0</b>

(a) 1 città non ha fornito il dato

**Tavola 2.17 - Progetti esecutivi attivati dalle città riservatarie secondo la forma di gestione**

Forma di gestione	Progetti	
	v.a.	%
Diretta da parte dell'Ente pubblico	47	9,1
Convenzione mediante gara	226	43,8
Affidamento a terzi	215	41,7
Non ancora stabilita	4	0,8
Altro	24	4,7
<b>Totale</b>	<b>516</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 2.18 - Progetti esecutivi attivati dalle città riservatarie secondo l'ente gestore (in convenzione o affidamento)**

Ente gestore	Progetti	
	v.a.	per 100 progetti attivati
Cooperative	167	32,4
Associazioni	140	27,1
Imprese	6	1,2
Liberi professionisti	19	3,7
A un insieme di soggetti tra quelli elencati	100	19,4
Altro	67	13,0

**Tavola 2.19 - Progetti esecutivi attivati dalle città riservatarie secondo la misura in cui hanno impegnato le risorse finanziarie già percepite**

Quote di finanziamento	Progetti	
	v.a.	%
Meno del 25%	48	9,3
Tra il 25% e il 50%	78	15,1
Tra il 50% e il 75%	42	8,1
Tra il 75% e il 100%	348	67,4
<b>Totale</b>	<b>516</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 2.20 - Progetti esecutivi attivati dalle Città riservatarie secondo la quota di cofinanziamento aggiuntivo rispetto al contributo ex lege 285/97 (stima)**

Quote di cofinanziamento	Progetti	
	v.a.	%
Nessun cofinanziamento	302	70,6
Meno del 25%	98	22,9
Tra il 25% e il 50%	12	2,8
Tra il 50% e il 75%	7	1,6
Tra il 75% e il 100%	9	2,1
<b>Totale<sup>(a)</sup></b>	<b>428</b>	<b>100,0</b>

(a) 3 città non hanno fornito il dato



**Tavola 2.21 - Da parte del Comune sono stati adottati atti relativi all'attuazione della legge 285/97?**

<b>Atti adottati</b>	<b>v.a.</b>
No <sup>(a)</sup>	-
Si, atti di indirizzo (delibere, regolamenti)	50
Si, atti di gestione (determine, disposizioni dirig.)	995
Si, protocolli e accordi di programma	11

(a) La città di Milano dichiara di non aver adottato atti relativi all'attuazione della legge 285/97

**Tavola 2.22 - Tra gli Enti che hanno firmato gli Accordi di programma sono stati effettuati incontri?**

<b>Incontri</b>	<b>v.a.</b>
Si	10
No	5

**Tavola 2.23 - Tra i progetti esecutivi sono state attivate iniziative di raccordo coordinate a livello di città riservataria? (risposta multipla)**

<b>Iniziative di raccordo</b>	<b>v.a.</b>
No	5
Si, con una o più riunioni in regione	1
Si, con una o più riunioni politiche nella città riservataria	2
Si, con una o più riunioni tecniche nella città riservataria	9
Si, con altro	3

**Tavola 2.24 - Tra le realtà coinvolte nell'attuazione dei progetti esecutivi sono stati effettuati incontri di confronto? (risposta multipla)**

Incontri di confronto	v.a.
No	2
Si, con i Comuni limitrofi	1
Si, con le Circoscrizioni, quartieri	9
Si, con la Provincia	3
Si, con la Prefettura	4
Si, con l'ex Provveditorato - Distretti scolastici - Scuole	8
Si, con le AUSL	9
Si, con i Centri per la Giustizia minorile	9
Si, con i Tribunali per i minorenni	6
Si, con l'associazionismo/Cooperazione sociale/ ONLUS	10
Si, con altro	1

**Tavola 2.25 - Sono state effettuate iniziative informative? (risposta multipla)**

Iniziative informative	v.a.
No	2
Si, con riunioni di lavoro aperte in ogni quartiere	7
Si, con incontri pubblici in ogni quartiere	2
Si, con riunioni di lavoro aperte in qualche quartiere	4
Si, con incontri pubblici in qualche quartiere	4
Si, con interventi su stampa, radio e Tv locali	10
Si, con creazione di pagine Web	6
Si, con stampa e diffusione del documento del Piano territoriale	4
Si, con l'apertura di uno sportello/ufficio informativo sulla legge	2
Si, con altro	3

**Tavola 2.26 - Sui progetti esecutivi sono state effettuate iniziative di monitoraggio/verifica? (risposta multipla)**

Iniziative di monitoraggio/verifica	v.a.
No	1
Si, affidate a funzionari/commissione di esperti del Comune capofila	12
Si, affidate a funzionari/commissione di esperti di un altro Ente firmatario dell'accordo di programma	1
Si, affidate all'Osservatorio comunale sull'infanzia	1
Si, affidate ad una ditta specializzata/consulenti	5
Si, affidate ad altro soggetto	2

**Tavola 2.27 - Quali strumenti sono stato utilizzati per effettuare iniziative di monitoraggio/verifica? (risposta multipla)**

Strumenti	v.a.
Questionari - Schede cartacee	13
Database informatizzato	5
Rapporti intermedi, progress	8
Dossier, diari di bordo	5
Rendicontazione economico-finanziarie	10
Riunioni periodiche tra amministratori	2
Riunioni periodiche tra responsabili dei progetti	6
Interviste strutturate e non, individuali o di gruppo	5
Analisi periodica della documentazione	9
Altro	1

**Tavola 2.28 - Sui progetti esecutivi sono state attivate iniziative di valutazione? (risposta multipla)**

Iniziative di valutazione	v.a.
No	3
Si, affidate a funzionari/commissione di esperti del Comune	9
Si, affidate a funzionari/commissione di esperti di un altro Ente firmatario dell'accordo di programma	2
Si, affidate all'Osservatorio comunale sull'infanzia	2
Si, affidate ad una ditta specializzata/consulenti	3
Si, affidate ad altro soggetto	4

**Tavola 2.29 - Sui progetti esecutivi quale attività valutativa è stata realizzata? (risposta multipla)**

Attività valutativa	v.a.
Ex ante	6
In itinere	11
Ex post	7
Nessuna	1
n.r.	2

*n.r. = non risposta*

**Tavola 2.30 - Sui progetti esecutivi è stata realizzata una valutazione della: (risposta multipla)**

	Si	No
Qualità erogata	10	2
Qualità percepita	7	6
Altro tipo di qualità	2	6

**Tavola 2.31 - Le risorse umane coinvolte nella realizzazione dei piani e dei progetti, hanno partecipato ad iniziative formative? (risposta multipla)**

<b>Attività formative</b>	<b>v.a.</b>
No	7
Si, nazionali finanziate con l'art. 2 comma 2	1
Si, interregionali finanziate con l'art. 2 comma 2	0
Si, regionali finanziate con l'art. 2 comma 2	4
Si, specifiche per la città	6
Si, altro	1

**Tavola 2.32 - Rispetto al nuovo piano territoriale cittadino della Legge 285/97, qual è il raccordo tra città riservatarie e Regione?**

<b>Raccordo</b>	<b>v.a.</b>
Non previsto	3
Non definito	1
Comunicazione alla regione	6
Approvazione del piano da parte della Regione	5
Altro	0

**Tavola 2.33 - Sono state adottate a livello di città riservataria norme di recepimento della L. 328/2000?**

<b>Città riservatarie</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>	<b>n.r.</b>
Torino	x	-	-
Milano	-	x	-
Venezia	-	x	-
Genova	x	-	-
Bologna	x	-	-
Firenze	-	x	-
Roma	x	-	-
Napoli	-	x	-
Bari	-	-	x
Brindisi	-	x	-
Taranto	-	x	-
Reggio Calabria	x	-	-
Catania	x	-	-
Palermo	x	-	-
Cagliari	-	x	-
<b>Totale</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>1</b>

**Tavola 2.34 - Qual è il rapporto tra i Piani territoriali della legge 285/97 e i Piani di zona della legge 328/2000?**

<b>Rapporto</b>	<b>v.a.</b>
Esiste un unico Piano per entrambe	5
Esiste un unico Piano che comprende quello della 328 e solo alcuni articoli della legge 285 con relativi finanziamenti	0
Esistono due Piani separati	5
Altro	4
<i>n.r.</i>	1

**Tavola 2.35 - La programmazione delle legge 285/97 a livello di città riservataria avviene in concomitanza ad altre programmazioni-leggi regionali per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza?**

<b>Città riservatarie</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>	<b>n.r.</b>
Torino	-	x	-
Milano	-	x	-
Venezia	-	x	-
Genova	-	x	-
Bologna	x	-	-
Firenze	-	x	-
Roma	-	x	-
Napoli	x	-	-
Bari	x	-	-
Brindisi	-	-	x
Taranto	-	x	-
Reggio Calabria	-	x	-
Catania	-	x	-
Palermo	-	x	-
Cagliari	-	x	-
<b>Totale</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>1</b>

### 3. GLI AMBITI TERRITORIALI

**Tavola 3.1 - Ambiti territoriali secondo la triennalità a cui fanno riferimento per Regione**

Regioni	N. di ambiti rispondenti	Triennalità			
		I triennio (fondi statali 1997, 1998 e 1999)	II triennio (fondi statali 2000, 2001 e 2002)	Programmazione 2003 (fondi statali 2003)	Programmazione 2004 (fondi statali 2004)
Piemonte*	6	0	6	0	0
Valle d'Aosta*	1	0	1	0	0
Lombardia*	2	0	2	0	0
Provincia autonoma di Bolzano**	4	0	0	4	0
Provincia autonoma di Trento	-	-	-	-	-
Veneto*	17	0	17	0	0
Friuli-Venezia Giulia*	10	0	10	0	0
Liguria **	8	0	0	8	0
Emilia-Romagna *	8	0	8	0	0
Toscana**	23	0	0	23	0
Umbria**	6	0	0	6	0
Marche	-	-	-	-	-
Lazio	-	-	-	-	-
Abruzzo*	2	0	2	0	0
Molise*	2	0	2	0	0
Campania**	10	0	10	0	0
Puglia*	2	2	0	0	0
Basilicata**	10	0	-	10	0
Calabria	-	-	-	-	-
Sicilia*	46	0	46	0	0
Sardegna *	17	17	-	0	0
<b>Totale</b>	<b>174</b>	<b>19</b>	<b>104</b>	<b>51</b>	<b>0</b>

- : dati non pervenuti

**N.B.: in questa e nelle tavole successive**

\* indica quelle Regioni/Province autonome che hanno mantenuto il dispositivo di attuazione tipico della legge 285/97

\*\* indica quelle Regioni/Province autonome che hanno fatto confluire la gestione dei piani territoriali della legge 285/97 nei piani sociali di zona della legge 328/00



**Tavola 3.2 - Ambiti territoriali secondo la durata del Piano territoriale/Piano di zona approvato**

Durata	N. di ambiti	In % del totale
Annuale	17	9,8
Biennale	0	0,0
Triennale	157	90,2
<b>Totale</b>	<b>174</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 3.3 - Ambiti territoriali secondo l'annualità dei fondi statali utilizzati per la gestione del Piano territoriale/Piano di zona approvato (risposta multipla)**

Anni	N. di ambiti	Per 100 ambiti rispondenti
1997	13	7,5
1998	16	9,2
1999	18	10,3
2000	40	23,0
2001	62	35,6
2002	97	55,7
2003	64	36,8
2004	26	14,9

**Tavola 3.4 - Ambiti territoriali secondo l'eventuale approvazione del Piano territoriale/Piano di zona per la seconda triennalità per regione**

Approvazione	N. di ambiti	In % del totale
Si	153	87,9
No, ma data prevista	5	2,9
No, data non prevista	16	9,2
<b>Totale</b>	<b>174</b>	<b>100,0</b>

Tavola 3.5 - Progetti esecutivi approvati dagli ambiti territoriali per Regione

Regioni	Progetti esecutivi approvati
Piemonte *	241
Valle d'Aosta *	8
Lombardia *	22
Provincia autonoma di Bolzano **	11
Provincia autonoma di Trento	-
Veneto *	180
Friuli-Venezia Giulia *	100
Liguria **	59
Emilia-Romagna *	38
Toscana **	204
Umbria **	46
Marche	-
Lazio	-
Abruzzo *	56
Molise *	26
Campania **	125
Puglia *	26
Basilicata **	42
Calabria	-
Sicilia *	297
Sardegna *	35
<b>Totale</b>	<b>1.516</b>

- : dati non pervenuti

Tavola 3.6 - Progetti esecutivi approvati dagli ambiti territoriali secondo il numero di interventi/azioni di cui sono formati

Interventi	Progetti	
	v.a.	%
Non specificabile	120	7,9
Da 1 a 2	412	27,2
Da 3 a 5	411	27,1
Da 6 a 10	235	15,5
Da 11 a 15	122	8,0
Da 16 a 20	101	6,7
Più di 20	115	7,6
<b>Totale</b>	<b>1.516</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 3.7 - Progetti esecutivi attivati a partire dall'approvazione del Piano territoriale/Piano di zona al 30 aprile 2004 per Regione**

Regioni	Progetti esecutivi attivati	
	v.a.	per 100 progetti approvati
Piemonte *	234	97,1
Valle d'Aosta *	9	100,0
Lombardia *	22	100,0
Provincia autonoma di Bolzano **	11	100,0
Provincia autonoma di Trento	-	-
Veneto *	173	96,1
Friuli-Venezia Giulia *	100	100,0
Liguria **	55	93,2
Emilia-Romagna *	38	100,0
Toscana **	165	80,9
Umbria **	46	100,0
Marche	-	-
Lazio	-	-
Abruzzo *	47	83,9
Molise *	20	76,9
Campania **	124	99,2
Puglia *	26	100,0
Basilicata **	23	54,8
Calabria	-	-
Sicilia *	252	84,8
Sardegna *	30	85,7
<b>Totale</b>	<b>1.375</b>	<b>90,7</b>

- : dati non pervenuti

**Tavola 3.8 - Progetti esecutivi degli ambiti territoriali secondo l'eventuale attivazione**

Attivazione	Progetti
Attivati nel periodo 30/04/03 - 30/04/04	1.127
Non ancora attivati al 30/04/2004	110
Annullati al 30/04/2004	17

**Tavola 3.9 - Progetti esecutivi attivati dagli ambiti territoriali secondo la fase in cui si trovano**

Fasi	Progetti	
	v.a.	%
In fase di avvio	38	2,8
In fase di iniziale	82	6,0
In fase operativa	149	10,8
In fase operativa avanzata	349	25,4
In fase finale	309	22,5
Conclusi	448	32,6
<b>Totale</b>	<b>1.375</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 3.10 - Progetti esecutivi attivati dagli ambiti territoriali secondo l'articolo a cui possono essere ricondotti**

Articolo/i	Progetti	
	v.a.	%
4	311	22,6
5	110	8,0
6	280	20,4
7	142	10,3
4,5	33	19,3
4,6	70	40,9
4,7	54	31,6
5,6	53	31,0
5,7	14	8,2
6,7	125	73,1
4,5,6	20	11,7
4,5,7	15	8,8
4,6,7	49	28,7
5,6,7	25	14,6
4,5,6,7	74	43,3
<b>Totale</b>	<b>1.375</b>	<b>804,1</b>

**Tavola 3.11 - Ambiti territoriali secondo la quota di interventi/azioni attivati**

<b>Interventi attivati</b>	<b>v.a.</b>	<b>%</b>
meno del 25%	10	6,0
tra il 25% e il 50%	12	7,2
tra il 50% e il 75%	34	20,4
tra il 75% e il 100%	111	66,5
<i>n.i.</i>	7	-
<b>Totale</b>	<b>174</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 3.12 - Progetti esecutivi attivati dagli ambiti territoriali secondo il numero di fruitori/destinatari coinvolti**

<b>N. destinatari</b>	<b>Progetti</b>	
	<b>v.a.</b>	<b>%</b>
1-100	602	43,8
101-500	411	29,9
501-1.000	183	13,3
1.001-3.000	98	7,1
Oltre 3.000	81	5,9
<b>Totale</b>	<b>1.375</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 3.13 - Progetti esecutivi attivati dagli ambiti territoriali secondo l'età prevalente dei fruitori/destinatari coinvolti**

<b>Classi d'età</b>	<b>Progetti</b>	
	<b>v.a.</b>	<b>%</b>
0-5 anni	162	11,8
6-10 anni	376	27,3
11-13 anni	238	17,3
14-17 anni	153	11,1
18-30 anni	28	2,0
Più di 30 anni	80	5,8
Non c'è età prevalente	338	24,6
<b>Totale</b>	<b>1.375</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 3.14 - Progetti esecutivi attivati dagli ambiti territoriali secondo la tipologia prevalente dei fruitori/destinatari coinvolti**

Tipologia di fruitori	Progetti	
	v.a.	%
Minori in generale	804	58,5
Minori (poveri, disagio,devianti...)	201	14,6
Adulti in generale	44	3,2
Adulti, genitori	118	8,6
Adulti operatori sociali, educativi...	73	5,3
Istituzioni (pubbliche, privato sociale)	13	0,9
Non c'è tipologia prevalente	122	8,9
<b>Totale</b>	<b>1.375</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 3.15 - Progetti esecutivi attivati dagli ambiti territoriali secondo le risorse umane impegnate nella realizzazione dei progetti**

N. di operatori/volontari	Progetti	
	v.a.	%
Meno di 10	458	33,3
Da 10 a 50	623	45,3
Da 51 a 100	211	15,3
Da 101 a 300	79	5,7
Più di 300	4	0,3
<b>Totale</b>	<b>1.375</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 3.16 - Progetti esecutivi attivati dagli ambiti territoriali secondo la forma di gestione**

Gestione	Progetti	
	v.a.	%
Diretta da parte dell'Ente pubblico	391	28,4
Convenzione mediante gara	432	31,4
Affidamento a terzi	474	34,5
Non ancora stabilita	0	0,0
Altro	78	5,7
<b>Totale</b>	<b>1.375</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 3.17 - Progetti esecutivi attivati dagli ambiti territoriali affidati a terzi secondo l'ente gestore (in convenzione o affidamento)**

Ente gestore	Progetti	
	v.a.	per 100 progetti attivati
Cooperative	480	34,9
Associazioni	245	17,8
Imprese	22	1,6
Liberi professionisti	89	6,5
A un insieme di soggetti tra quelli elencati	119	8,7
Altro	77	5,6

**Tavola 3.18 - Progetti esecutivi attivati dagli ambiti territoriali secondo la misura in cui hanno impegnato le risorse finanziarie già percepite**

Quote di finanziamento	Progetti	
	v.a.	%
Meno del 25%	68	4,9
Tra il 25% e il 50%	129	9,4
Tra il 50% e il 75%	279	20,3
Tra il 75% e il 100%	899	65,4
<b>Totale</b>	<b>1.375</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 3.19 - Progetti esecutivi attivati dagli ambiti territoriali secondo la quota di cofinanziamento aggiuntivo (stima)**

Quote di cofinanziamento	Progetti	
	v.a.	%
Nessun cofinanziamento	268	19,5
Meno del 25%	429	31,2
Tra il 25% e il 50%	289	21,0
Tra il 50% e il 75%	253	18,4
Tra il 75% e il 100%	136	9,9
<b>Totale</b>	<b>1.375</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 3.20 - Da parte dell'ente capofila dell'ambito territoriale sono stati adottati atti relativi all'attuazione della legge 285/97?(a)**

<b>Atti adottati</b>	<b>N. ambiti</b>	<b>N. complessivo di atti</b>
No	5	-
Si, atti di indirizzo (delibere, regolamenti)	57	249
Si, atti di gestione (determine, disposizioni dirig.)	99	2.545
Si, protocolli e accordi di programma	52	71

(a) a questa domanda hanno risposto solamente quelle Regioni/Province autonome che hanno mantenuto il dispositivo di attuazione tipico della legge 285/97

**Tavola 3.20 bis - Da parte dell'ente capofila dell'ambito territoriale sono stati adottati atti relativi all'attuazione della legge 328/00?(b)**

<b>Atti adottati</b>	<b>N. ambiti</b>	<b>N. complessivo di atti</b>
No	5	-
Si, atti di indirizzo (delibere, regolamenti)	26	82
Si, atti di gestione (determine, disposizioni dirig.)	35	933
Si, protocolli e accordi di programma	24	43

(b) a questa domanda hanno risposto solamente quelle Regioni/province autonome che hanno fatto confluire la gestione dei piani territoriali 285 nei piani sociali di zona



**Tavola 3.21 - Tra gli enti che hanno firmato gli Accordi di programma sono stati effettuati incontri?**

Incontri	v.a.	per 100 ambiti
Si	136	87,2
No	21	13,5
<i>n.r.</i>	18	-

**Tavola 3.22 - Tra i progetti esecutivi sono state attivate iniziative di raccordo coordinate a livello di ambito territoriale?**

Iniziative di raccordo	v.a.	per 100 ambiti
No	41	24,0
Si, con una o più riunioni in Regione	32	18,7
Si, con una o più riunioni politiche nell'ambito territoriale	80	46,8
Si, con una o più riunioni tecniche nell'ambito territoriale	144	84,2
Si, con altro	13	7,6
<i>n.r.</i>	3	-

**Tavola 3.23 - Tra le realtà coinvolte nell'attuazione dei progetti esecutivi sono stati effettuati incontri di confronto?**

Incontri di confronto	v.a.	per 100 ambiti
No	10	5,9
Sì, con i Comuni	150	88,8
Sì, con le Province	46	27,2
Sì, con le Comunità Montane	19	11,2
Sì, con la Prefettura	24	14,2
Sì, con l'ex Provveditorato - Distretti scolastici - Scuole	100	59,2
Sì, con le Ausl	112	66,3
Sì, con i Centri per la Giustizia minorile	51	30,2
Sì, con i Tribunali per i minorenni	33	19,5
Sì, con l'associazionismo/Cooperazione sociale/ONLUS	124	73,4
Sì, con altro	22	13,0
<i>n.f.</i>	5	-

**Tavola 3.24 - Sono state effettuate iniziative informative?**

Iniziative informative	v.a.	per 100 ambiti
No	20	11,6
Sì, con riunioni di lavoro aperte in ogni Comune	42	24,3
Sì, con incontri pubblici in ogni Comune	36	20,8
Sì, con riunioni di lavoro aperte in qualche Comune	76	43,9
Sì, con incontri pubblici in qualche Comune	47	27,2
Sì, con interventi su stampa, radio e Tv locali	92	53,2
Sì, con creazione di pagine Web	38	22,0
Sì, con stampa e diffusione del documento del Piano territoriale	62	35,8
Sì, con l'apertura di uno sportello/ufficio in ogni Comune	14	8,1
Sì, con l'apertura di uno sportello/ufficio in qualche Comune	23	13,3
Sì, con altro	35	20,2
<i>n.f.</i>	1	-

**Tavola 3.25 - Sono state effettuate iniziative di monitoraggio/verifica?**

Iniziative di monitoraggio	v.a.	per 100 ambiti
No	18	10,6
Si, affidate a funzionari/commissione di esperti del Comune capofila dell'ambito	76	44,7
Si, affidate a funzionari/commissione di esperti di un altro Ente firmatario dell'accordo di programma	22	12,9
Si, affidate all'Osservatorio/Centro provinciale/zonale sull'infanzia	16	9,4
Si, affidate all'Osservatorio/Centro regionale sull'infanzia	22	12,9
Si, affidate ad una ditta specializzata/consulenti	20	11,8
Si, affidate ad altro soggetto	51	30,0
<i>n.r.</i>	4	-

**Tavola 3.26 - Quali strumenti sono stato utilizzati per effettuare iniziative di monitoraggio/verifica?**

Strumenti	v.a.	per 100 ambiti cha hanno iniziative di monitoraggio
Questionari - Schede cartacee	93	61,2
Database informatizzato	23	15,1
Rapporti intermedi, progress	57	37,5
Dossier, diari di bordo	51	33,6
Rendicontazione economico-finanziarie	95	62,5
Riunioni periodiche tra amministratori	41	27,0
Riunioni periodiche tra responsabili dei progetti	122	80,3
Interviste strutturate e non, individuali o di gruppo	20	13,2
Analisi periodica della documentazione	67	44,1
Altro	12	7,9
<i>n.r.</i>	6	-

**Tavola 3.27 - Sui progetti esecutivi sono state attivate iniziative di valutazione?**

<b>Valutazione</b>	<b>v.a.</b>	<b>per 100 ambiti</b>
No	49	29,5
Si, affidate a funzionari/commissione di esperti del Comune capofila dell'ambito	62	37,3
Si, affidate a funzionari/commissione di esperti di un altro Ente firmatario dell'accordo di programma	15	9,0
Si, affidate all'Osservatorio/Centro provinciale/zonale sull'infanzia	7	4,2
Si, affidate all'Osservatorio/Centro regionale sull'infanzia	10	6,0
Si, affidate a una ditta specializzata/consulenti	18	10,8
Si, affidate ad altro soggetto	28	16,9
<i>n.r.</i>	8	-

**Tavola 3.28 - Sui progetti esecutivi quale attività valutativa è stata realizzata?**

<b>Attività valutativa</b>	<b>v.a.</b>	<b>per 100 ambiti che hanno iniziative di valutazione</b>
Ex ante	31	25,6
In itinere	104	86,0
Ex post	68	56,2
Nessuna	5	4,1
<i>n.r.</i>	53	-

**Tavola 3.29 - Sui progetti esecutivi è stata realizzata una valutazione della:**

	<b>Si</b>	<b>No</b>
Qualità erogata	93	20
Qualità percepita	71	25
Altro tipo di qualità	31	13

**Tavola 3.30 - Le risorse umane coinvolte nella realizzazione dei Piano e dei progetti hanno partecipato ad attività formative?**

<b>Attività formative</b>	<b>v.a.</b>	<b>per 100 ambiti</b>
No	51	30,4
Si, nazionali finanziate con l'Art. 2 comma 2 della L. 285/97	15	8,9
Si, interregionali finanziate con l'Art. 2 comma 2 della L. 285/97	10	6,0
Si, regionali	57	33,9
Si, specifiche di ambito territoriale	61	36,3
Si, altro	24	14,3
<i>n.r.</i>	6	-

## La progettualità nella banca dati della seconda triennialità della legge 285/1997

### 1. Premessa; 2. I progetti tra prima e seconda triennialità

#### 1. Premessa

In questo capitolo ci proponiamo di fornire alcuni dei principali risultati di monitoraggio desumibili dalle informazioni presenti nella banca dati della seconda triennialità di progettazione relativa ai servizi e alle esperienze sull'infanzia, l'adolescenza e la famiglia promossa a livello locale con i fondi della legge 285/97, *Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*. Laddove possibile, tali progetti sono stati messi a confronto con quelli pertinenti alla prima triennialità già presentati nella prima e nella terza Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge al fine di rilevare elementi di continuità e/o discontinuità nella progettazione e nei suoi fattori caratteristici. La banca dati della seconda triennialità realizzata, come la precedente, dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza testimonia delle informazioni desumibili dalla documentazione dei piani di intervento territoriali, dei progetti esecutivi e delle attività realizzate a livello di ambito territoriale. È necessario precisare che nella banca dati confluiscono le schede catalografiche dei materiali di documentazione pervenuti al Centro nazionale; eventuali lacune informative sono per lo più riconducibili alla mancata comunicazione da parte degli ambiti o ai cambiamenti intervenuti nel corso della realizzazione dei progetti e non ancora comunicati. In tal senso si segnala che nell'analisi di seguito proposta sono rielaborate tutte le informazioni pertinenti presenti nella banca dati della seconda triennialità alla data del 31 maggio 2005.

#### 2. I progetti<sup>1</sup> tra prima e seconda triennialità

##### 2.1 Informazioni di riepilogo

I progetti della seconda triennialità della legge 285/97 presenti nella banca dati alla data del 31 maggio 2005 sono risultati 3.899. Dunque rispetto ai progetti presenti nella banca dati della prima triennialità si ha un notevole incremento del numero dei progetti: dai 2.863 relativi ai finanziamenti del periodo 1997-1999 si passa ai 3.899 del triennio 2000-2001 con un incremento percentuale pari al 36%. Va

<sup>1</sup> 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.

però sottolineato che per dare solidità a questo incremento bisognerebbe verificare il peso specifico dei progetti, ovvero valutarne la complessità e l'articolazione, cosa non realizzabile in questa sede di analisi generale.

La distribuzione dei progetti secondo il numero degli articoli di legge cui fanno riferimento evidenzia un andamento del tutto analogo a quello riscontrato nella banca dati della prima triennalità e decrescente al crescere del numero di articoli, cosicché l'80% dei progetti (3.075 in termini assoluti) si riferisce a un unico articolo della legge, il 12,8% (492 progetti) afferisce a due articoli, il 4,7% (181) a tre articoli e il 2,5% (96) a tutti e quattro gli articoli della legge. La mancanza di informazioni al riguardo è molto limitata considerando che per soli 55 progetti non è possibile ricondurli all'articolato di riferimento.

**Tavola 1 - Progetti secondo il numero di articoli di legge a cui fanno riferimento**

Numero di articoli	Progetti	
	v.a.	in % del totale
1	3.075	80,0
2	492	12,8
3	181	4,7
4	96	2,5
<i>Non indicato</i>	55	-
<b>Totale</b>	<b>3.899</b>	<b>100,0</b>
<i>N. medio di articoli per progetto</i>		1,3

Dunque non c'è univoca corrispondenza tra progetto e articolo, ma uno stesso progetto può fare riferimento a uno o più articoli della legge 285/97, cosicché il numero di articoli che insistono su uno stesso progetto è in media 1,3, cosa che testimonia di un primo elemento di complessità dei progetti della legge 285/97. È comunque evidente nella distribuzione di frequenza sopra riportata che nella formulazione del progetto si è privilegiata la scelta esclusiva di uno specifico articolo di legge, sebbene la complessità rappresentata dalle scelte, per così dire, miste, raggiunga una interessante incidenza pari al 20% del totale dei progetti, incidenza decisamente più alta di quella riscontrabile nella banca dati della prima triennalità in cui le scelte miste si attestavano su un più ridotto 12% del totale dei progetti.

La distribuzione di frequenza dei quattro articoli di legge nei progetti, ovvero la frequenza con la quale nei progetti si fa riferimento a ciascuno dei quattro articoli di legge, ripropone, quale segno di continuità progettuale, lo stesso andamento verificatosi nei progetti della prima triennalità della legge. In particolare l'articolo più frequente nei progetti è l'art. 4, *Servizi di sostegno alla relazione genitori-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali*.

La frequenza complessiva di questo primo articolo – che include l'articolo sia quando si presenta da solo, sia quando compare in una qualsiasi combinazione con gli altri tre articoli della legge – è pari a 2.063, che in termini relativi significa il 41,4% del totale delle frequenze.

Al secondo posto nella graduatoria degli articoli per frequenza si posiziona l'art. 6, *Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero*, con un valore assoluto di 1.765 pari al 35,4% del totale.

Decisamente distanziati gli altri due articoli di legge, l'art. 7, *Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza* – con una frequenza di 764, pari al 15,3% del totale – e l'art. 5, *Innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia* – 394, pari al 7,9% del totale.

**Tavola 2 - Frequenza con cui nei progetti si fa riferimento a ciascuno dei quattro articoli della legge**

<b>Articoli</b>	<b>v.a.</b>	<b>in % del totale</b>
Art. 4	2.063	41,4
Art. 5	394	7,9
Art. 6	1.765	35,4
Art. 7	764	15,3
<i>Non indicato</i>	55	-
<b>Totale</b>	<b>5.041</b>	<b>100,0</b>

Dunque, anche nella nuova triennalità di finanziamento della legge 285/97, i progetti attivati sono per lo più orientati agli articoli di legge che, pur non tralasciando gli aspetti innovativi, contemplanò un approccio più tradizionale alle tematiche dell'infanzia e dell'adolescenza.

Rispetto a questa evidenza, come già si annotava nella precedente Relazione al Parlamento, risulta niente affatto semplice dire per quale quota sia il frutto di una attenta analisi dei bisogni e per quale, altra, risulti invece condizionata da una relativa maggior semplicità nella



redazione dei progetti e dalla sicurezza derivante dal cimentarsi su terreni più vicini e consueti.

Tornando ai progetti e all'articolato di riferimento si riporta una distribuzione che permette di apprezzare i progetti secondo l'articolo o la combinazione di articoli cui fanno riferimento.

**Tavola 3 - Progetti secondo l'articolo o gli articoli della legge cui fanno riferimento**

<b>Articoli</b>	<b>v.a.</b>	<b>in % del totale</b>
Art. 4	1.477	38,4
Art. 5	182	4,7
Art. 6	1.137	29,6
Art. 7	279	7,3
Art. 4-5	43	1,1
Art. 4-6	197	5,1
Art. 4-7	83	2,2
Art. 5-6	21	0,5
Art. 5-7	8	0,2
Art. 6-7	140	3,6
Art. 4-5-6	23	0,6
Art. 4-5-7	7	0,2
Art. 4-6-7	137	3,6
Art. 5-6-7	14	0,4
Art. 4-5-6-7	96	2,5
<i>Non indicato</i>	55	-
<b>Totale</b>	<b>3.899</b>	<b>100,0</b>

I valori più alti di progettualità si segnalano, come prevedibile, per quelli riferiti esclusivamente agli artt. 4 (1.477) e 6 (1.137), ma perfettamente in linea con quanto evidenziato nella Banca dati del primo triennio. Valori tutt'altro che irrilevanti si segnalano anche per i progetti riferiti esclusivamente agli artt. 7 (279), 5 (182), e ad alcune interessanti combinazioni di articolato: art. 4 e art. 6 (197), art. 6 e art. 7 (140), art. 4 e art. 6 e art. 7 (137); viene confermata la marginalità dell'art. 5 più votato all'innovazione. Va inoltre segnalato che ci

sono ben 96 progetti che si sperimentano su un livello di complessità almeno apparentemente molto elevato poiché sono orientati alla realizzazione di quanto previsto da tutti e quattro gli articoli di legge.

Anche a livello regionale, con poche eccezioni, la distribuzione dei progetti secondo l'articolato di legge mette in evidenza una nettissima prevalenza di quelli relativi all'art. 4, in misura maggiore, e all'art. 6, in misura minore, seguiti a notevole distanza dai progetti relativi all'art. 7 e all'art. 5.

**Tavola 4 - Progetti secondo l'articolo o gli articoli della legge cui fanno riferimento e Regione**

Regioni	Progetti						Totale	Progetti per 10.000 minori residenti
	art. 4	art. 5	art. 6	art. 7	altro	n.i.		
Piemonte	73	33	113	20	27	1	267	4,3
Valle d'Aosta	5	3	12	0	3	0	23	12,1
Lombardia	66	7	18	33	140	10	274	1,9
Trentino-Alto Adige	52	1	69	2	7	0	131	7,1
Veneto	71	21	56	47	44	0	239	3,2
Friuli-Venezia Giulia	56	13	31	38	45	1	184	11,0
Liguria	22	1	17	3	45	2	90	4,4
Emilia-Romagna	18	0	11	4	46	0	79	1,4
Toscana	69	5	17	0	29	12	132	2,6
Umbria	10	5	15	4	10	6	50	4,0
Marche	61	7	59	13	22	7	169	7,2
Lazio	89	19	42	25	96	9	280	3,2
Abruzzo	6	3	8	0	1	0	18	0,8
Molise	13	0	7	0	6	0	26	4,7
Campania	430	31	289	27	4	0	781	6,2
Puglia	63	7	27	1	81	0	179	2,2
Basilicata	4	0	1	0	0	0	5	0,4
Calabria	52	5	145	18	39	2	261	6,6
Sicilia	126	7	92	43	89	2	359	3,5
Sardegna*	190	12	105	1	33	1	342	12,5
n.i.	1	2	3	0	2	2	10	
<b>Totale</b>	<b>1.477</b>	<b>182</b>	<b>1.137</b>	<b>279</b>	<b>769</b>	<b>55</b>	<b>3.899</b>	<b>3,9</b>

\* In Sardegna il secondo triennio di applicazione della legge ha avuto inizio nel 2004. Per il periodo 2000-2002 la Regione ha finanziato i progetti per l'infanzia e l'adolescenza con una propria legge riconducibile nella tipologia degli interventi alla progettualità della legge 285/1997.

Tra le Regioni spicca la progettualità campana che con 781 progetti sui 3.899 complessivi fa contare da sola il 20% dei progetti connessi alla legge e testimoniati nella banca dati della seconda triennalità, sebbene si ricorda, come già evidenziato in precedenza, che per apprezzare i livelli di progettualità espressa sarebbe utile pesarne anche la complessità e l'articolazione. In particolare in Campania si registrano i più alti valori di progettualità incentrati sull'articolo 4 (29% del totale) e sull'articolo 6 (25% del totale), mentre i valori massimi relativamente all'art. 5 e all'art. 7 si registrano rispettivamente in Piemonte (18,1%) e nel Trentino-Alto Adige (16,8%). Al fine di operare un confronto corretto tra le diverse Regioni italiane si è rapportato il numero di progetti alla popolazione minorile di riferimento, evitando in tal modo che la differente consistenza demografica delle regioni distorcerebbe il confronto. L'incidenza di progettualità così calcolata, inoltre, risulta particolarmente aderente ai potenziali destinatari dei progetti stessi, poiché anche laddove coinvolgono altri soggetti adulti lo fanno sempre in relazione alle fasce di età infantili e adolescenziali. In media in Italia si hanno 3,9 progetti ogni 10 mila minori di 0-17 anni, valore decisamente superiore ai 2,8 progetti ogni 10 mila minori registrato dalle informazioni desumibili dalla prima banca dati della legge. Rispetto al valore medio nazionale dell'indicatore la progettualità regionale si distribuisce come segue:

- al di sopra della media con valori superiori ai 5 progetti per 10 mila minori di 0-17 anni: Sardegna (12,5), Valle D'Aosta (12,1), Friuli-Venezia Giulia (11), Marche (7,2), Trentino-Alto Adige (7,1), Calabria (6,6), Campania (6,2);
- in media in un range di variazione che oscilla tra 2,8 e 5 progetti per 10 mila minori di 0-17 anni: Molise (4,7), Liguria (4,4), Piemonte (4,3), Umbria (4), Sicilia (3,5), Lazio (3,2) e Veneto (3,2);
- sotto la media con valori inferiori ai 2,8 progetti per 10 mila minori di 0-17 anni: Toscana (2,6), Puglia (2,2), Lombardia (1,9), Emilia-Romagna (1,4), Abruzzo (0,8) e Basilicata (0,4).

È del tutto evidente che non sono ravvisabili particolari concentrazioni di progettualità in aree specifiche del Paese, ma, piuttosto, livelli alti dell'indicatore come bassi sono distribuiti lungo l'intera penisola.

Molti di questi progetti, ovvero di quelli testimoniati nella banca dati della seconda triennalità della legge, risultano collegati ad altri progetti sviluppati nella prima triennalità.

Questo interessante elemento di continuità nella progettazione è testimoniato dal fatto che in poco più del 55% dei progetti della se-

conda triennialità si fa esplicito riferimento al precedente triennio. In merito a tale positiva incidenza bisogna però precisare che su un numero tutt'altro che irrilevante di progetti tale informazione non è presente – 1.060 progetti sui 3.899 complessivi.

**Tavola 5 - Progetti secondo il collegamento al precedente triennio**

<b>Collegamento</b>	<b>v.a.</b>	<b>in % del totale</b>
SI	1.572	55,4
No	1.267	44,6
<i>Non indicato</i>	<i>1.060</i>	-
<b>Totale</b>	<b>3.899</b>	<b>100,0</b>

Anche l'analisi della durata dei progetti evidenzia un elemento di continuità, stavolta temporale. Se il 46% dei progetti dura in media tra i 7 e i 12 mesi, più del 37% dura un tempo ben più lungo che varia dai 25 ai 36 mesi.

**Tavola 6 - Progetti secondo la durata**

<b>Durata</b>	<b>v.a.</b>	<b>in % del totale</b>	<b>freq. cumulata</b>	<b>cumulata %</b>
0-6 mesi	173	5,9	173	5,9
7-12 mesi	1.353	46,1	1.526	52,0
13-18 mesi	49	1,7	1.575	53,7
19-24 mesi	256	8,7	1.831	62,4
25-36 mesi	1.093	37,3	2.924	99,7
Maggiore di 36 mesi	10	0,3	2.934	100,0
<i>Non indicato</i>	<i>965</i>	-	<i>965</i>	-
<b>Totale</b>	<b>3.899</b>	<b>100,0</b>	<b>3.899</b>	-

I periodi di durata dei progetti con minore frequenza sono relativi alle classi di frequenza: 0-6 mesi (173 progetti), 13-18 mesi (49 progetti), 19-24 mesi (256 progetti), oltre i 36 mesi (appena 10 progetti).

Come già riscontrato nel precedente rapporto i progetti coprono uniformemente tutte le fasce d'età minorili propriamente dette e quasi mai si riferiscono a una sola classe di età, ma tendono piuttosto ad interessare due o più classi di età contemporaneamente.

**Tavola 7 - Frequenza con cui nei progetti si fa riferimento alla classe di età**

<b>Classi di età</b>	<b>v.a.</b>	<b>in % del totale</b>
0-2 anni	466	4,8
3-5 anni	784	8,1
6-10 anni	1.708	17,8
11-13 anni	1.992	20,7
14-17 anni	1.752	18,2
18-29 anni	1.114	11,6
30 ani e più	1.120	11,6
Tutte le età	684	7,1
<i>Non indicato</i>	90	-
<b>Totale</b>	<b>9.710</b>	<b>100,0</b>

In poco meno del 21% dei progetti ricorre la fascia d'età 11-13 anni, seguita dalle classi d'età 14-17 anni (18,2%) e 6-10 anni (17,8%). Non manca il coinvolgimento degli adulti tanto che l'11,6 dei progetti fa riferimento alla classe 18-29 e il 7,1% ai maggiori di trenta anni.

**Tavola 8 - Progetti secondo il genere dei destinatari**

<b>Sesso</b>	<b>v.a.</b>	<b>in % del totale</b>
Maschi	4	0,1
Femmine	15	0,4
Maschi e femmine	3.823	99,5
<i>non indicato</i>	57	-
<b>Totale</b>	<b>3.899</b>	<b>100,0</b>

Rispetto al genere dei destinatari si può dire che quasi la totalità dei progetti è indirizzata a entrambi i sessi.

**Tavola 9 - Progetti secondo il numero di comuni interessati  
(bacino di utenza)**

N. di Comuni	v.a.	in %	freq.	cumulata %
		del totale	cumulata	
1	1.121	34,6	1.121	34,6
2	208	6,4	1.329	41,0
3	180	5,6	1.509	46,6
4	141	4,4	1.650	50,9
5	162	5,0	1.812	55,9
Da 6 a 10	555	17,1	2.367	73,1
Da 11 a 20	604	18,6	2.971	91,7
Da 21 a 40	196	6,1	3.167	97,8
Da 41 a 60	65	2,0	3.232	99,8
Maggiore di 60	7	0,2	3.239	100,0
<i>Non indicato</i>	660	-	660	
<b>Totale</b>	<b>3.899</b>	<b>100,0</b>	<b>3.899</b>	

Il raggio di azione territoriale della progettualità della legge 285 si esplica per oltre i due terzi su più di un Comune. Se il bacino di utenza è rappresentato nel 34,6% dei casi da un unico Comune è pur vero che alte incidenze si riscontrano anche per progetti che coinvolgono dai 6 ai 10 Comuni (17,1%) e dagli 11 ai 20 progetti (18,6%).

Tavola 10 - Progetti secondo il numero di soggetti istituzionali

N. di Comuni	v.a.	in % del totale	freq. cumulata	cumulata %
1	827	33,8	827	33,8
2	406	16,6	1.233	50,3
3	366	14,9	1.599	65,3
4	267	10,9	1.866	76,2
5	94	3,8	1.960	80,0
6	73	3,0	2.033	83,0
7	52	2,1	2.085	85,1
8	43	1,8	2.128	86,9
9	38	1,6	2.166	88,4
10	43	1,8	2.209	90,2
Maggiore di 10	241	9,8	2.450	100,0
<i>Non indicato</i>	1.449	-	660	
<b>Totale</b>	<b>3.899</b>	<b>100,0</b>	<b>3.899</b>	-

L'esperienza di integrazione e connessione dei territori è confermata dal numero di soggetti istituzionali che partecipano ai progetti attivati. Anche in questo caso, infatti, sui due terzi dei progetti sono presenti almeno due soggetti istituzionali. In particolare, la distribuzione dei progetti secondo il numero di soggetti coinvolti mette in evidenza i dati di maggiore significatività sino a quattro soggetti coinvolti: il 33,8% dei progetti coinvolge un solo soggetto istituzionale, il 16,6% dei progetti due soggetti, il 14,9% tre soggetti e il 10,9% 4 soggetti.

I progetti nel 2004

## IL SOSTEGNO ALL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE





## La banca dati dei progetti e delle esperienze L. 285/1997. Anno 2004

Dopo un'articolata fase di raccolta e spoglio delle schede ricognitive dei Progetti realizzati in base alla legge 285/97 nella seconda triennialità (2000-2002), la nuova banca dati è stata implementata e nei primi mesi del 2005 è stata pubblicata in Internet, sul sito del Centro nazionale [www.minori.it](http://www.minori.it). La consultazione on line della banca dati permette di ottenere una panoramica abbastanza esaustiva del recepimento e dell'attuazione della legge da parte delle Regioni nel secondo triennio, mostrando tra l'altro un quadro molto più complesso rispetto alla prima triennialità, a causa della approvazione della legge quadro 328/2000.

Per questo motivo le schede informative dei progetti hanno cercato, laddove è possibile, di mettere in evidenza i fondi assegnati dalla legge 285, separandoli dagli altri fondi, come quelli provenienti dalla 328. La quantità dei progetti attuati dalle Regioni è notevolmente cresciuta rispetto alla prima triennialità: fino al periodo di settembre 2005 sono pervenuti al Centro **3.865 progetti**, cioè 1.000 in più rispetto alla precedente triennialità e circa **500** subprogetti (vale a dire articolazioni di progetti più ampi che, per l'importante valore informativo contenuto, possono essere catalogati in un archivio a se stante).

Pertanto l'archivio progetti si configura sempre più come il nucleo centrale dell'intera banca dati e ciò ha richiesto un ulteriore approfondimento delle metodologie di recupero dell'informazione. A tale scopo nelle schede informative, pur rimanendo sostanzialmente invariata la loro struttura, sono stati aggiunti dei campi che permettono un recupero più immediato e soprattutto più mirato dell'informazione.

Il nuovo campo "tipologia progetto" consente, infatti, l'immissione di una stringa di soggetto, vale a dire di un insieme di termini controllati, legati da precise regole sintattiche, in grado di restituire il contenuto del documento in modo univoco e preciso. Per la costruzione di tali stringhe è stata utilizzata la *Guida all'indicizzazione per soggetto* del gruppo GRIS dell'Associazione italiana biblioteche. Tale campo compare ovviamente anche nelle schede dei sub-progetti ed è denominato "tipologia sub-progetto".

Il campo "termine di thesaurus" invece permette di inserire termini che compongono la stringa di soggetto in modo da garantire anche singolarmente una chiave di accesso al documento, dando la possibili-

tà di effettuare una ricerca di tipo post-coordinato, cioè combinando insieme più termini in base a esigenze specifiche. I termini fanno parte del *Thesaurus infanzia e adolescenza* che costituisce il vocabolario dei termini controllati utilizzato per l'indicizzazione di tutte le banche dati del Centro e che all'epoca della prima banca dati non era ancora strutturato.

Altro campo nuovo è il "collegamento con precedente triennialità" in cui si evidenzia con un sì o con un no l'intenzione del progetto di presentarsi come continuazione di un progetto della triennialità precedente. Continuano a sussistere, ovviamente, tutte le altre chiavi di ricerca quali:

- Titolo;
- Territorio;
- Enti titolari o gestori del progetto;
- Comuni coinvolti;
- Soggetti istituzionali/non istituzionali;
- Tipologia prevalente ex articolato (vale a dire la possibilità di raggruppare tutti i progetti che si riferiscono a un preciso comma della legge permettendo così una sorta di ulteriore ricerca tematica).

La messa on line della nuova banca dati ha consentito la fruibilità del materiale raccolto, mettendo a disposizione di tutti il suo valore informativo. La ricerca per i campi suddetti è inoltre corredata dalla possibilità di utilizzare gli *operatori booleani* (and, or, not) e i *filtri per età e tipologia di destinatario*, così da limitare sempre di più il cosiddetto "rumore" nella ricerca (cioè l'estrazione di materiale non propriamente pertinente).

Oltre alla consultazione delle singole banche dati L. 285 prima e seconda triennialità, è possibile accedere in Internet al *Metamotore 285*, una maschera di ricerca che offre la possibilità di consultare simultaneamente le banche dati della prima e della seconda triennialità, attraverso l'interrogazione dei campi comuni.

Tale maschera è stata progettata con lo scopo di evidenziare la continuità e i dati comuni fra le due banche dati, in modo da aggiungere alla estrazione dei dati un valore comparativo oltre che informativo.

Attraverso una interrogazione per *Titolo*, *Tipologia ex articolato* e *Territorio* è infatti possibile recuperare i progetti che interessano entrambe le triennialità senza dovere perciò consultare le due banche dati separatamente.

La condivisione delle metodologie e degli strumenti di indicizzazione del Centro nazionale ha permesso anche di raggiungere un altro

obiettivo: quello di rendere possibile la consultazione dei documenti 285 all'interno del nuovo *Metamotore di tutte le banche dati del Centro*.

La creazione di questa nuova maschera di ricerca consente infatti di fare una ricerca simultanea su tutte le banche dati del Centro, attraverso il **titolo** e i **termini di thesaurus**, in modo da offrire all'utente una vasta panoramica della documentazione contenente il termine di proprio interesse indipendentemente dalla Banca dati a cui appartiene e quindi dalla tipologie di documentazione. Nel corso dell'anno 2005 è stato così possibile realizzare in concreto un sistema informativo integrato sull'infanzia e l'adolescenza sia grazie al *Metamotore di tutte le banche dati del Centro*, che alla consultazione on line del **Thesaurus** che, oltre a mostrare la struttura gerarchica dei termini, indica anche tutti i soggetti legati a un determinato termine, i quali rinviano direttamente al documento che è stato soggetto.

La messa on line di queste nuove maschere di ricerca e del *Thesaurus infanzia e adolescenza* hanno quindi fornito un ulteriore input al lavoro di indicizzazione sulla banca dati 285, contribuendo così a rafforzare i criteri di omogeneità, coerenza e prevedibilità che caratterizza tutte le banche dati del Centro.

Come è stato precedentemente accennato, la mole di materiale da indicizzare per ottenere un livello di recupero sempre più specifico e preciso è cresciuta notevolmente in questa seconda triennalità.

Ai circa 4.000 progetti e 500 sub-progetti vanno infatti aggiunti i **documenti** contenuti nell'archivio a questi dedicato che per il momento ammontano a **circa 700**.

Poiché l'indicizzazione è un metodo di trattamento documentario piuttosto complesso, si è pensato di introdurre l'uso del **Soggettario 285**, vale a dire di uno strumento costituito da stringhe di soggetto precostituite, preparate cioè sulla base di una analisi contenutistica dei documenti della precedente triennalità e delle tematiche del *Manuale 285*.

Il Soggettario è costruito secondo il sistema degli indici ruotati che consente un'agevole consultazione in quanto sotto ogni termine, presentato secondo l'ordinamento alfabetico, compare l'insieme delle stringhe che contengono quel termine, permettendo così anche all'utente meno esperto di iniziare la propria ricerca con un termine qualsiasi sotto il quale sono stati elencati tutti i possibili soggetti a esso connessi.

Tale strumento viene così continuamente aggiornato attraverso l'introduzione di nuove stringhe che vengono create sulla base dello spoglio della nuova documentazione, in modo da garantire una corretta rappresentazione del contenuto dei documenti e al tempo stesso la flessibilità e la dinamicità di questo strumento.

Scopo del Soggettario è quindi quello di offrire un valido sostegno all'indicizzazione poiché abbrevia i tempi di costruzione delle stringhe di soggetto, ma costituisce anche un modello significativo e importante per coloro che si occupano del recupero dell'informazione e di trattamento di documenti che hanno per oggetto la progettazione e la realizzazione di interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. Questo strumento di indicizzazione, come gli altri realizzati dal Centro – il *Thesaurus infanzia e adolescenza* e lo *Schema di classificazione* – sistematizzando con coerenza le tematiche inerenti l'infanzia, l'adolescenza e anche la famiglia, costituisce una concreta opportunità di collaborazione con altre istituzioni, in un'ottica di condivisione delle esperienze maturate e di adozione di un comune linguaggio di riferimento.

## Il tema del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia

*1. Sperimentazione di una scheda di rilevazione dati per la creazione di un sistema nazionale di monitoraggio dei minori vittime di trascuratezza, maltrattamento e/o abuso sessuale; 2. Indagine campionaria sui percorsi di vita per la rilevazione di esperienze pregresse di maltrattamenti e abuso sessuale*

Le attività sul tema del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia sono state finalizzate all'attuazione di due progetti:

- 1) la sperimentazione di una scheda di rilevazione dati per la creazione di un sistema nazionale di monitoraggio dei minori vittime di trascuratezza, maltrattamento e/o abuso sessuale segnalati e/o presi in carico dai servizi territoriali;
- 2) la conduzione di una ricerca retrospettiva sui percorsi di vita dall'infanzia all'età adulta.

Ambedue i progetti sono stati realizzati in attuazione di quanto sollecitato nel Piano nazionale di azione per l'infanzia 2002 - 2004, che colloca tra le azioni prioritarie l'individuazione di sistemi di registrazione costanti e omogenei dell'incidenza del fenomeno dell'abuso all'infanzia (analisi dei nuovi casi per anno), nonché l'avvio di un'organica ricerca "retrospettiva" sulle vittime di abuso sessuale (analisi della prevalenza).

### 1. Sperimentazione di una scheda di rilevazione dati per la creazione di un sistema nazionale di monitoraggio dei minori vittime di trascuratezza, maltrattamento e/o abuso sessuale

Descrizione del progetto

Questo progetto sperimentale intende concorrere al superamento della più volte lamentata carenza di dati comparabili a livello nazionale sull'abuso all'infanzia nelle sue varie forme. Il progetto, che rientra tra i compiti attribuiti al Centro nazionale ex art. 3 (comma 2 lett. C) della legge 451/97, si pone gli obiettivi di:

- sperimentare modalità di rilevazione condivise dei casi di sospetto o accertato maltrattamento e abuso sessuale ai danni di minori;
- raccogliere dati comparabili.

La raccolta sistematica dei dati a livello sub-nazionale e nazionale sui vari aspetti caratterizzanti il fenomeno della violenza all'infanzia è stata definita ormai da tempo come una buona prassi di lavoro da perseguire con tenacia e determinazione. L'esperienza di documentazione e analisi dei dati maturata a livello nazionale dal Centro nazionale e a

livello locale dagli Osservatori regionali e/o provinciali sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza hanno dimostrato l'importanza di procedere alla costituzione di sistemi informativi stabili organizzati secondo criteri e metodologie condivisi. L'interesse per lo studio di questo fenomeno, come di altri che sono oggetto di politiche e programmi sociali e sanitari, risponde non tanto a finalità di tipo scientifico-clinico, quanto a obiettivi di valutazione circa l'impatto dei programmi di intervento predisposti dai differenti livelli di governo; gli esiti delle scelte di destinazione delle risorse pubbliche nel settore e l'efficacia dei modelli organizzativi adottati dai servizi.

Per la realizzazione del sistema informativo sperimentale il Centro nazionale ha costituito un gruppo di lavoro composto da ricercatori del Centro e da alcuni dei più importanti esperti del settore. Il gruppo di lavoro ha avuto il compito di impostare il disegno generale della ricerca e di predisporre la prima bozza dello strumento di rilevazione.

Nella definizione dell'architettura del progetto, il gruppo di lavoro ha tenuto presenti alcune esperienze europee già in atto: in particolare si segnala quella del *Child Protection Register* inglese per maggiore completezza e durata nel tempo.

Il *Child Protection Register* è un sistema informativo gestito a livello decentrato dai servizi sociali delle amministrazioni locali, e a livello centrale dal Dipartimento della salute. Il Registro contiene i dati di tutti quei minori residenti nell'area che i servizi hanno valutato essere a rischio di abuso o di rivittimizzazione e per i quali è stato attivato un progetto di protezione. La prima versione del *Register* risale al 1989 e fu l'esito dell'approvazione del *Children Act* con il quale si riformò radicalmente il quadro legale entro il quale ciascun servizio sociale territoriale opera nell'espletazione dei suoi compiti amministrativi di sostegno e di protezione dei bambini e delle bambine a rischio o già vittime di violenze.

Ogni governo regionale ha elaborato proprie linee guida per indirizzare il lavoro degli operatori e determinare le procedure per la registrazione dei casi.

L'Inghilterra, è stata la prima regione anglosassone ad elaborare proprie linee guida a seguito dell'entrata in vigore del *Children Act* del 1989, adottando nel 1991 il documento d'indirizzo denominato *Working together under the Children Act 1989* nel quale si descrivevano i criteri di registrazione e le modalità di utilizzazione del Registro, allora ancora in via di sperimentazione.

Nel dicembre 1999, il Dipartimento della salute inglese ha editato una nuova versione delle linee guida, il *Working Together to Safeguard Children*, che costituisce anche un nuovo documento di indirizzo all'uso dell'odierna versione del *Register*, un sistema in costante evoluzione.

La conoscenza dell'esperienza inglese è stata utile al fine di verificare su un piano di realtà la programmazione temporale del progetto e i risultati che è possibile attendersi al termine della fase di sperimentazione. In particolare, è apparso chiaro che l'arco temporale sul quale modulare il piano di fattibilità non potrà che essere pluriennale se si intende favorire un confronto costante con le Regioni e le realtà locali. Tutto questo sia in osservanza della riforma dell'art. 117 della Costituzione, sia per mantenere coerenza con l'esperienza acquisita dal Centro nazionale nella promozione della legge 285/97, un impegno sviluppato in modo fortemente contestualizzato alle realtà territoriali co-attribuite delle attività di promozione, allora per la legge 285/97, oggi per la creazione di un futuro sistema informativo omogeneo su maltrattamento e abuso. In effetti, anche in questo caso, il Centro nazionale è investito di un ruolo di promozione, funzione che ha una connotazione dinamica e implica un agire circolare e sistemico al fine di contestualizzare gli interventi e orientare le attività sui processi in atto nelle singole realtà territoriali (Rosso, 2002).

#### Oggetto dei flussi informativi

L'oggetto della rilevazione è rappresentato dai minori segnalati e/o presi in carico dai servizi territoriali in quanto identificati come esposti o sospettati/e vittime di maltrattamenti o abuso sessuale.

La definizione di violenza all'infanzia adottata dal Centro nazionale è quella formulata in sede di *Consultation on Child Abuse and Prevention* dell'OMS (1999): «per abuso all'infanzia e maltrattamento devono intendersi tutte le forme di cattiva salute fisica ed emozionale, abuso sessuale, trascuratezza o negligenza o sfruttamento commerciale o altro che comporti un pregiudizio reale o potenziale per la salute del bambino, per la sua sopravvivenza, per il suo sviluppo o per la sua dignità nell'ambito di una relazione caratterizzata da responsabilità, fiducia e potere».

Questa definizione riesce a catturare un'ampia varietà di condotte che pregiudicano il normale percorso di sviluppo di un bambino, a prescindere dalla loro intenzionalità.

Le specifiche forme di abuso all'infanzia possono caratterizzarsi in una **condotta attiva** (per esempio: ustioni, percosse, atti sessuali) oppure in una **condotta omissiva** (per esempio: trascuratezza, abbandono).

Le situazioni di rischio e pregiudizio oggetto della ricerca sono state identificate in:

- abuso sessuale (nella sua specificazione operativa sono state incluse anche le situazioni di sfruttamento sessuale a fini commerciali);
- trascuratezza/patologia delle cure;
- maltrattamento fisico;



- maltrattamento psicologico;
- violenza assistita.

Ogni forma di violenza è stata “operazionalizzata” attraverso comportamenti e atteggiamenti caratteristici per favorirne un riconoscimento il più possibile univoco da parte degli operatori e delle operatrici partecipanti alla ricerca.

L'inclusione della “violenza assistita” quale tipologia a se stante di violenza all'infanzia consentirà di raccogliere dati specifici su un fenomeno che resta ancora oggi largamente misconosciuto e sottovalutato, come segnalato nello stesso Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza nel quale si auspicava l'avvio di indagini *ad hoc*.

#### *Gli attori della rilevazione*

Gli attori della rilevazione devono considerarsi in primo luogo gli operatori dei servizi territoriali, in particolare gli assistenti sociali e più in generale tutti coloro che operano nei servizi di tutela minori, siano questi incardinati all'interno dei servizi sociosanitari di base oppure di équipe specializzate.

#### *Gli strumenti di registrazione dei dati: la scheda-bambino e il software di archiviazione*

Per registrare i dati dei minori è stata elaborata una scheda-bambino da completare con dati di tipo quali-quantitativo su:

- il minore (dati socioanagrafici anonimi);
- le caratteristiche del contesto familiare (struttura della famiglia, dati socioanagrafici anonimi dei genitori, presenza di altri minori, ecc.);
- le cause della segnalazione del minore al Servizio;
- gli interventi attuati dal servizio a favore del minore, del nucleo familiare e del maltrattante/abusante;
- le caratteristiche del disagio e delle forme di violenza segnalate;
- le caratteristiche dell'autore o autori del maltrattamento/abuso;

La scheda è stata tradotta in un software “User friendly” per l'archiviazione dei dati, predisposto dal Centro nazionale; il software è stato distribuito a tutti i servizi coinvolti affinché sia eseguito il trattamento informatico delle schede.

I dati del minore e dei genitori sono annotabili per esteso sia sulla scheda cartacea (che rimane presso il servizio) sia sulla sua versione informatica, tuttavia, ai fini del rispetto della legge sulla privacy, l'estrazione del database per l'elaborazione statistica prevede l'annullamento delle colonne contenenti tutti i dati sensibili.

Agli operatori è consentito effettuare costanti controlli e analisi dei dati poiché il software contiene alcune funzioni automatiche di elabo-

razione ed è prevista anche la possibilità di effettuare estrazioni del database in tabelle excel allo scopo di agevolare la produzione di report e l'effettuazione di analisi statistiche. Inoltre, gli operatori si possono avvalere di assistenza on-line e telefonica come supporto nella fase di inserimento e *updating* dei dati.

### Il significato della scheda

La scheda è uno strumento (indubbiamente molto complesso) finalizzato a ricostruire la storia della segnalazione e della presa in carico di un bambino esposto a violenza intra o extra familiare.

Si parla di storia perché la scheda permette di registrare tutte le informazioni che normalmente si raccolgono passo dopo passo nel graduale passaggio da una prima fase di rilevazione, a quella dell'assunzione di misure di protezione, agli interventi di valutazione e di trattamento.

La scheda è anche uno strumento utilizzabile per creare una memoria organizzata dei casi all'interno del servizio, essa, infatti, facilita il lavoro di documentazione e aiuta a contenere i rischi di dispersione delle informazioni causati dal turnover degli operatori e dalla difficoltà di documentare in modo standardizzato e sistematico i percorsi.

Lo strumento di rilevazione in fase di sperimentazione, comunque, è destinato a essere semplificato e ridotto a un set minimo essenziale di variabili condivisibili dal maggior numero possibile di Regioni.

Nell'impostare la scheda si è partiti dalla domanda «Quali dati è utile raccogliere? E utile per chi?».

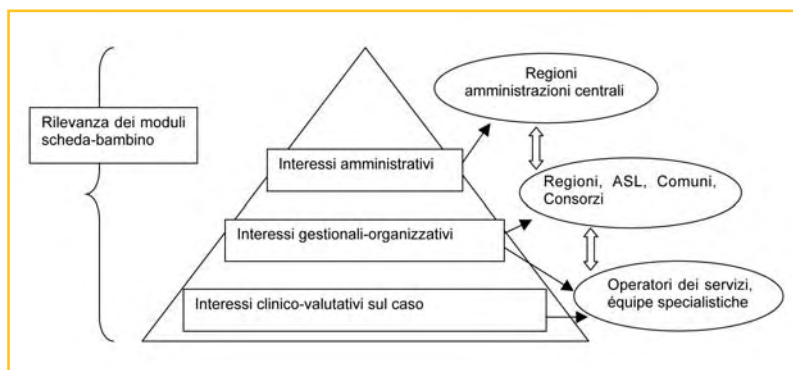
La raccolta dei dati, quindi, ha inizio da un problema, da una domanda. In questo ambito le domande possono nascere sollecitate da molteplici interessi:

- motivi amministrativi (monitorare l'impatto di politiche, programmi e interventi, programmare le risorse umane, economiche e strumentali, effettuare controlli di budget);
- interessi politico-istituzionali (compiere valutazioni *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* di progetti e iniziative specifici, verificare l'agendabilità del problema);
- interessi clinici o di indagine sociale (conoscere i fenomeni e i loro cambiamenti nel tempo, verificare ipotesi operative);
- motivi contingenti inerenti un singolo operatore o servizio (supervisionare il lavoro degli operatori, fare autoformazione, riallineare gli interventi a nuova utenza o a nuove domande da parte dell'utenza o a nuove modalità di relazione tra servizio e utenza).

Fare chiarezza attorno a ciò che giustifica la raccolta è cruciale allo scopo di fare una buona selezione degli aspetti più importanti da con-

siderare e delle aree di osservazione/indagine sulle quali soffermarsi. Il fine ultimo è evitare di raccogliere dati inutili, troppo complessi, ingestibili, ma anche l'opposto rischio, cioè quello di banalizzare, ovvero sia rinunciare a dare forma al fenomeno.

La scheda è stata quindi costruita secondo un'architettura modulare che consente di soddisfare multiformi interessi e attori istituzionali; alcune parti, infatti, costituiscono componenti di una vera e propria cartella clinica che, in futuro, potrà restare di pertinenza esclusiva del servizio, fornendo ai livelli superiori, regionali e sovregionali, solo i flussi informativi aggregati relativi a variabili strutturali del fenomeno e della rete degli interventi.



### Il passaggio dall'idea all'operatività

Il Centro nazionale, nell'ambito delle risorse finanziarie all'uopo rese disponibili, si è impegnato a fornire:

- l'organizzazione e il coordinamento tecnico-scientifico del gruppo di lavoro nazionale impegnato nell'impostazione generale del progetto e nell'elaborazione della scheda di rilevazione;
- l'organizzazione di un seminario di presentazione del progetto e dei risultati delle attività del gruppo di lavoro nazionale, tenutosi a Firenze nel luglio 2003;
- l'organizzazione e il coordinamento del Comitato tecnicospicifico, composto dal dirigente del Servizio minori del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, referenti delle tre Regioni coinvolte nella sperimentazione, ricercatori e tecnici del Centro nazionale - Istituto degli Innocenti;
- la formazione del personale dei servizi sociali territoriali a detti all'immissione dei dati, alla gestione degli archivi automatizzati e alla estrazione dei dati dagli stessi archivi, attraverso l'organizzazione di seminari formativi a carattere interregionale;

- l'organizzazione degli incontri del comitato tecnico-scientifico, degli incontri regionali di valutazione dei risultati e di una giornata di studio nazionale con la partecipazione di rappresentanti dei servizi territoriali coinvolti;
- la progettazione di un software applicativo per la gestione della modulistica, degli archivi, delle operazioni gestionali rilevanti;
- la consegna del software ai servizi coinvolti nella sperimentazione;
- la raccolta, comunque in forma anonima e ai fini statistici, degli archivi dei dati registrati dai servizi coinvolti nella sperimentazione;
- l'assistenza tecnica on line, telefonica per l'utilizzo del software;
- la redazione dei rapporti di ricerca.

Il Seminario di presentazione del progetto, tenutosi nel luglio 2003 a Firenze, fu l'occasione per discutere la proposta progettuale con i rappresentanti regionali e alcuni operatori dei servizi territoriali. Il confronto permise di cogliere un ampio interesse verso le finalità del progetto, in particolare fu apprezzato l'impegno a individuare criteri e strumenti minimi e condivisi di raccolta e di condivisione dei dati sul fenomeno del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia, ma si evidenziarono anche alcuni aspetti di criticità legati alla creazione di un sistema informativo nazionale da integrare con quelli già esistenti in alcune Regioni italiane. Da quel primo appuntamento a oggi, dopo una fase di rallentamento e la scelta di proseguire il progetto come sperimentazione limitata a poche aree regionali, sono stati compiuti alcuni importanti passi in avanti.

Friuli Venezia-Giulia, Lazio e Calabria sono le Regioni che partecipano attualmente alla sperimentazione del sistema informativo. L'attenzione sollecitata da parte dei rappresentanti delle tre Regioni ha permesso di completare in tempi relativamente brevi il percorso di avvio della ricerca sperimentale.

Ogni Regione aderente al progetto ha individuato un proprio referente a livello regionale e un certo numero di servizi campione che sono stati impegnati nella raccolta dei dati riferiti all'ultimo trimestre dell'anno 2004 e nell'applicazione della scheda come strumento di rilevazione e di anamnesi per i nuovi casi segnalati e presi in carico nel corso dell'anno 2005.

Il referente regionale, che ha assunto compiti di coordinamento e la responsabilità della raccolta e dell'inoltro dei dati al Centro nazionale, è entrato a far parte del Comitato tecnico-scientifico cui compete la supervisione del progetto, oltre ad avere compiti di consulenza tecnico-scientifica rispetto al Centro nazionale.

All'interno di ogni servizio territoriale è stata identificata una persona responsabile avente la funzione di contatto con il Centro nazio-

nale per l'assistenza tecnica nell'uso della scheda o del software di archiviazione dei dati. I servizi individuati sono sia unità di tutela minori afferenti ai Comuni, sia unità specializzate interne alle ASL. Le differenze sono il prodotto dell'attuale fase di riorganizzazione dei servizi socio-sanitari e riflettono la situazione esistente in Italia nell'area della tutela minori, come vedremo di seguito nella presentazione dei primi esiti del monitoraggio *in itinere*. Gli incontri di formazione con gli operatori partecipanti alla sperimentazione sono stati già completati. Tali incontri, offrendo la possibilità di discutere la scheda e il software con coloro che li utilizzano, hanno permesso di compiere un ulteriore controllo per l'affinamento dei due strumenti di registrazione. Gli incontri informativi/formativi e i successivi incontri di monitoraggio *in itinere* costituiscono gli snodi cruciali del percorso. Oltre a finalità di addestramento, i seminari organizzati nelle aree campione sono stati pensati come interventi di sensibilizzazione sulla tematica della protezione e della tutela dell'infanzia. È stato infatti necessario dedicare spazio alle riflessioni

- sulle rappresentazioni mentali e culturali del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia,
- sul riconoscimento dei segnali,
- e sui segnali da rilevare e ritenere significativi, poiché esiste un rapporto di stretta dipendenza logica e funzionale tra la concettualizzazione del fenomeno di cui ogni operatore/operatrice è portatore, la definizione dei segnali e la loro rilevazione.

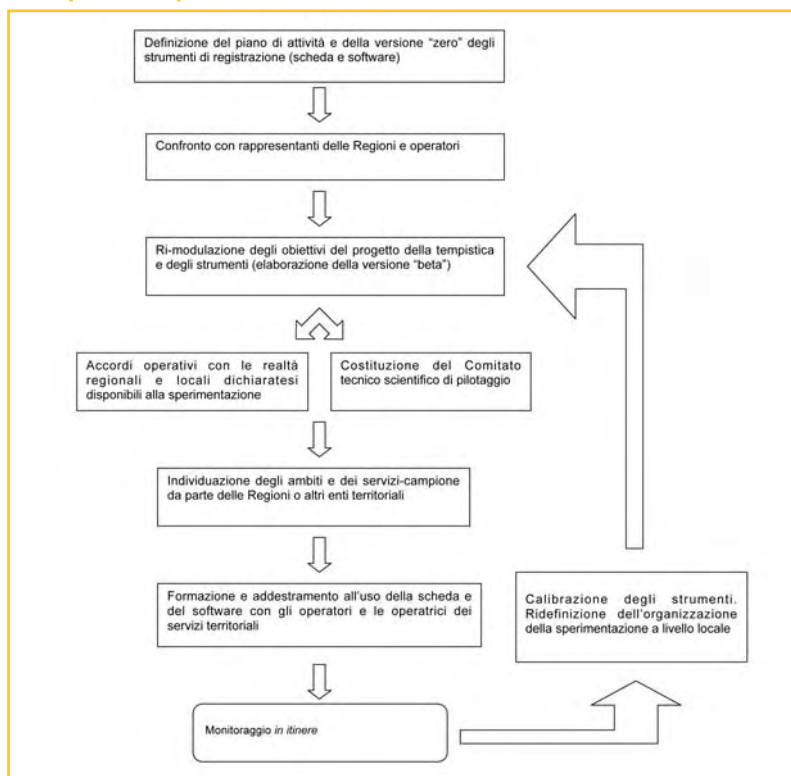
I professionisti che operano in questo settore, non raramente, incontrano molte difficoltà nel lavoro di monitoraggio, riconducibili a resistenze di tipo culturale e di tipo emotivo. Dal punto di vista culturale, la formazione degli/delle operatori/operatrici si sta orientando solo recentemente all'acquisizione di una cultura e di strumenti valutativi più precisi. Pertanto, può capitare che gli operatori siano restii ad analizzare le situazioni utilizzando dei parametri ed elaborando dei criteri che permettono la comparazione e la valutazione dei fenomeni che essi trattano. Inoltre, è frequente l'esperienza frustrante di individuare retrospettivamente elementi cui non si era fatto attenzione in precedenza perciò risulta difficile rispondere a quesiti di ricerca. Un altro rischio cui il Centro nazionale ha cercato di sfuggire è stato quello di proporre un'attività di cui non fossero chiari i presupposti e gli esiti, al fine di evitare che la raccolta dei dati fosse percepita come una ennesima vessazione burocratica. Lo sforzo in atto da parte dell'équipe operativa del Centro nazionale è quello di condividere gli obiettivi, i significati e i criteri della raccolta delle informazioni dal momento che il coinvolgimento attivo degli operatori può facilitare una maggiore motivazione e un intelligente e proficuo utilizzo delle informazioni raccolte.

## Il monitoraggio in itinere

### Un primo bilancio generale

Nel corso del primo semestre 2005 sono stati condotti i primi incontri di monitoraggio con le operatrici e gli operatori appartenenti ai servizi coinvolti nell'applicazione della scheda; il confronto con loro ha permesso di individuare una serie di nodi procedurali e organizzativi comuni alle varie realtà, nonché formulare alcune proposte di miglioramento che, in gran parte, sono state già integrate sia nella scheda sia nel software di archiviazione in vista di un aggiornamento più complessivo che avverrà nell'anno 2006. Gli appuntamenti con gli operatori del territorio sono stati pensati anche per dare spazio all'esplicitazione degli elementi emotivi connessi alla rilevazione della violenza all'infanzia e alle dinamiche caratterizzanti il lavoro di rete a livello territoriale. Il monitoraggio *in itinere* ha messo in luce inevitabili ritardi e discontinuità nell'utilizzo della scheda e, quindi, nello sviluppo delle attività programmate. Gli aspetti problematici che sono stati rilevati non costituiscono elementi necessariamente negativi poiché, da un lato, erano stati già prefigurati in considerazione della complessità del progetto e, dall'altro, la discussione degli stessi consentirà di rimodulare gli sviluppi futuri e di finalizzare gli interventi di supporto tecnico.

### Il percorso operativo



### I problemi-ostacoli incontrati riguardano una gamma ampia di fattori riconducibili a:

- A. fattori di tipo organizzativo e tecnico:
  - Necessità di adattamento della scheda e del software.
  - Non chiara comprensione della scheda e dei criteri di utilizzazione.
  - Difficoltà tecniche nell'installazione del software oppure nell'archiviazione dei dati.
  - Difficoltà organizzative dei servizi connesse a sovraccarichi lavorativi individuali, eventualmente aggravate dall'impossibilità di condividere il lavoro con altre/i colleghi/e.
- B. fattori di tipo istituzionale, o connessi al funzionamento interno degli enti e delle organizzazioni:
  - Scarsa collaborazione tra ente di riferimento per il progetto e i servizi territoriali decentrati.
  - Tensioni tra servizi ed enti in ordine alla titolarità per la partecipazione al progetto.
  - Scarsa comunicazione e circolazione delle informazioni.
  - Sovraccarico di casi e di richieste.
- C. fattori di tipo personale e professionale:
  - Solitudine dell'operatore all'interno del servizio.
  - Mancanza di confronto con colleghi/e dello stesso settore o di settori collegati.
  - Necessità di maggiore riconoscimento e legittimazione degli operatori/operatrici che partecipano alla sperimentazione.
- D. fattori connessi al contesto:
  - Disomogeneità geografiche che limitano la raccolta dei dati, il confronto tra operatori interessati al caso e quindi la compilazione di parti della scheda.
  - Limitato coinvolgimento di taluni livelli dell'organizzazione all'interno del progetto.
  - Insufficiente informazione sulle finalità del progetto e sulle sue ricadute.

### Punti di forza in essere oppure da sviluppare

- A. Sul piano personale e professionale
  - L'utilizzo della scheda rappresenta uno stimolo all'aggiornamento professionale e ha permesso una maggiore conoscenza

di alcuni aspetti inerenti la sintomatologia o le caratteristiche delle varie forme di abuso.

- Alcuni operatori/operatrici hanno scoperto che alcune dimensioni di vita dei bambini e degli adulti seguiti sono talvolta, inconsapevolmente, trascurate: «Ho scoperto che il mio sguardo si posava raramente sui padri, è come se scomparissero nella rilevazione delle informazioni, sia che essi siano abusanti sia che non lo siano».
- Possibilità di utilizzare le informazioni per un'analisi processuale e longitudinale dei casi (come sono stati condotti i casi? Qual è stata l'evoluzione nel tempo? Ci sono state nuove segnalazioni riguardanti il medesimo bambino?).
- La compilazione delle varie parti della scheda, poiché quest'ultime sono spesso di competenza specifica di figure professionali differenti, aiuta ad accrescere la conoscenza reciproca tra operatori e servizi.
- Un archivio sistematico dei dati consente di accrescere professionalmente il servizio e la sua competenza sul tema.

#### B. Sul piano istituzionale e delle politiche

- L'emersione dei dati aiuta gli operatori a rendere più visibile il problema per una maggiore assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni.
- L'analisi della rete degli interventi, cui la scheda dedica un modulo apposito, permette di supervisionare il percorso di intervento in termini di coerenza rispetto ai bisogni del minore e del nucleo familiare.
- La verifica delle tipologie di infortuni e di interventi attuati da terzi permette di fare una valutazione sul funzionamento della rete interistituzionale locale.

#### C. Sul piano degli atteggiamenti e delle consapevolezze

- La scheda porta a confrontarsi positivamente con ciò che si pensa sia abuso oppure no e anche con taluni pregiudizi o modi di pensare che forse non aiutano i bambini e le bambine (es. violenza domestica: «picchia la moglie ma non i figli forse è un buon padre...»).
- Il progetto può attivare anche un processo di cambiamento di tipo culturale rispetto all'uso dei dati statistici e di strumenti di verifica pre-codificati: «Bisognerà accettare la fatica della valutazione che ha bisogno di dati e di informazioni organizzate se vogliamo che abbia senso per noi e per le persone che assistiamo».



*Elementi di riflessione  
emersi nel corso  
degli incontri*

- Diffusa è la consapevolezza che sono messe in gioco dimensioni molteplici: culturali, metodologiche, organizzative, emotive, cognitive.
- Ogni persona è sempre partita dal proprio specifico professionale e territoriale per condurre una rilettura dell'esperienza in corso e dare senso agli elementi di conoscenza acquisiti in virtù dell'applicazione della scheda.

Senza dubbio vi è una forte differenziazione tra le strutture organizzative dei territori partecipanti alla sperimentazione. Un panorama tanto diverso rappresenta sicuramente un elemento di criticità ai fini della gestione del lavoro a livello nazionale, ma anche un aspetto da valorizzare perché rende atto del processo di differenziazione regionale nell'organizzazione dei servizi sociosanitari territoriali a seguito dell'entrata in vigore della legge 328/00, nonché dei processi di riforma cui essa ha dato avvio contestualmente alla riformulazione del Titolo V della Costituzione. Nel monitorare l'andamento della sperimentazione si osservano i tentativi di ricomposizione del quadro degli interventi sul maltrattamento e l'abuso all'infanzia, in particolare gli effetti dei cambiamenti promossi dall'affermarsi di differenti approcci al problema, variamente focalizzati sulla specializzazione dei servizi oppure sul mantenimento della titolarità dei casi ai servizi di base che si occupano in generale di infanzia e adolescenza o, ancora, sull'individuazione di una struttura organizzativa intermedia. Nell'ambito di tutti gli incontri è stata proposta più volte l'istituzione di gruppi di coordinamento e la creazione di sistemi di comunicazione a livello locale tra i differenti livelli di competenza e settori che hanno un interesse specifico a partecipare alla raccolta dei dati; in particolare, è stato ben messo in luce il bisogno di agevolare la circolazione delle informazioni e la conoscenza del progetto tra i vari attori territoriali. In una prossima fase di riprogettazione la cabina di regia potrebbe valutare la possibilità di prefigurare una nuova architettura gestionale articolata su aggregazioni territoriali omogenee basate su gruppi di lavoro ristretti per creare circuiti virtuosi di comunicazione. L'impostazione del progetto, sembra opportuno evidenziarlo, asseconda un approccio ai problemi sociali che, come avvenne con la legge 285/97, radica profondamente nelle realtà locali i processi di elaborazione progettuale e la gestione delle azioni, come peraltro è naturale che sia trattandosi di costruire il monitoraggio di un fenomeno che si rileva dall'osservazione di singoli casi. Di questi il sistema analizza le caratteristiche a livello macro attraverso lo studio di flussi informativi che partono dai territori e dai servizi per arrivare, in forma sempre più aggregata e ovviamente anonima, a livelli sovra distrettuali e sovra regionali. L'applicazione di uno strumento di codifica degli elementi emergenti al

momento della segnalazione, o della prima anamnesi del caso, sembra aver messo in gioco l'operatore anche in rapporto alle caratteristiche specifiche del fenomeno, ovverosia la scarsa riconoscibilità (è sommerso, non sempre ci sono segni specifici e le sintomatologie riscontrate nel bambino possono talvolta apparire di difficile attribuzione), la tendenza al cronicizzarsi (dove posso ravvisare fattori protettivi o risorse?) e il rischio di confusività poiché talune forme (si pensi alla trascuratezza o alla violenza assistita) possono essere misconosciute quando insorgono all'interno di nuclei multiproblematici. Su questi aspetti, le piste di riflessione e di pensiero che hanno segnato con maggior forza il confronto con gli operatori e le operatrici sono state essenzialmente due:

- 1) come utilizzare i dati raccolti nel lavoro quotidiano con i colleghi e le famiglie;
- 2) vincoli organizzativi e di conoscenza.

*Come utilizzare i dati  
raccolti nel lavoro  
quotidiano con i colleghi  
e le famiglie*

L'insieme molto articolato delle riflessioni è un punto di partenza per riformulare le attività nei prossimi mesi in vista anche dell'ampliamento del progetto ad altre regioni o territori subregionali.

- a. I dati raccolti devono essere confrontati con quelli già disponibili a livello locale e regionale all'interno di un'analisi che permetta di apprezzare qualitativamente le caratteristiche del fenomeno. Eventuali difformità, in termini di una maggiore incidenza di talune situazioni di pregiudizio, potranno essere oggetto di riflessione interna ai servizi in un'ottica di accresciuta capacità di rilevazione piuttosto che di allarme sociale.
- b. La sperimentazione di uno strumento uniforme di registrazione dei dati rappresenta un'occasione di verifica delle azioni di formazione e aggiornamento professionale già intraprese in materia di abuso e maltrattamento (quanto le nuove conoscenze si sono tradotte in competenze professionali?), nonché un'opportunità per individuare nuovi bisogni formativi.
- c. È importante coordinare le fonti di informazione e coinvolgere più soggetti nel momento della loro analisi. Poiché la scheda è molto tecnica e richiede, in talune parti, dati afferenti a diverse aree disciplinari, sarebbe interessante commentarli con la partecipazione anche di referenti appartenenti a tali settori, sebbene non direttamente coinvolti nella sperimentazione.
- d. Alcuni comportamenti codificati come forme di maltrattamento e abuso, in particolare la trascuratezza, sono situazioni che ca-

*I vincoli organizzativi  
e conoscitivi*

ratterizzano in via ordinaria i nuclei familiari che afferiscono al servizio sociale: «Se identifico i bambini come vittime di trascuratezza accade che i dati locali sull'abuso esplodono». Si pone quindi il problema di un'attenta lettura e interpretazione dei dati anche al fine di non produrre effetti di stigmatizzazione sui bambini e sulle loro famiglie.

- a. Alcune realtà territoriali hanno riportato ritardi connessi alla scarsa presenza di operatori sociali nei servizi formalmente coinvolti nella sperimentazione in quanto facenti parte dell'ambito territoriale selezionato.
- b. Le équipes specializzate hanno maggiore facilità nella compilazione delle parti dedicate ad annotare le informazioni inerenti lo stato emotivo, psicologico e di salute del bambino, ma hanno minori dati contestuali, quali informazioni sul padre o la dimensione dei fattori protettivi e delle risorse.
- c. I dati raccolti devono avere immediatamente senso per gli operatori. Quali possono essere le ricadute a livello locale: una miglior organizzazione dei servizi? Il rafforzamento dei legami con le équipes sovradistrettuali su abuso e maltrattamento (ove esistono)? Investimenti in termini di risorse professionali e formative?
- d. Per ridurre l'effetto distorsivo di difformità dei dati raccolti causate da differenti livelli di preparazione sul tema specifico, sarebbe opportuno investire sia in una formazione verticale, cioè con docenti esperti, sia di tipo circolare, ovvero favorendo lo scambio e la circolazione di conoscenze tra colleghe o tra differenti figure professionali all'interno di piccoli tavoli di lavoro dedicati all'analisi delle prime elaborazioni.
- e. È opportuno individuare un referente territoriale che sia sempre lo stesso allo scopo di superare "vischiosità di processo" legate al turnover degli operatori: "bisogna fare i conti con il fatto che spesso non ci si parla, non ci si vede o ci si incontra", il progetto rappresenta quindi un'ulteriore opportunità per sperimentare pratiche e metodologie innovative di cooperazione.

Un altro aspetto di "sensibilità" di cui tenere conto è la necessità di valorizzare anche la dimensione culturale del progetto allo scopo di rafforzare i fattori motivazionale e umano, che tanto determinano l'agire professionale nel settore delle politiche sociali, specialmente in materia di protezione dell'infanzia.

Riflessione conclusiva:  
la sperimentazione  
in corso nel quadro  
dei processi di riforma  
dei sistemi sociali  
e sociosanitari

L'analisi dei dati può fornire elementi di riferimento anche per la definizione, a livello regionale, dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e sociosanitarie integrate (LIVEAS) poiché la scheda prevede la registrazione degli interventi attuati a favore del minore segnalato, del suo nucleo familiare, nonché del maltrattante o abusante. Come è noto, le prestazioni essenziali devono rispondere alle necessità e a un determinato stato di bisogno dell'individuo secondo principi di equità e di certezza dell'assistenza.

Molte Regioni hanno ormai intrapreso un processo di rilettura della rete delle prestazioni erogate dai servizi di base allo scopo di dare contenuto alle generiche indicazioni della legge 328/00 che, a seguito della riforma in senso federalista del Titolo V della Costituzione, rappresenta solo una normativa di riferimento generale in materia di programmazione sociale. La legge stessa (art. 22 comma 4) rimanda alla autonoma capacità legislativa delle amministrazioni regionali la specificazione delle sei tipologie di servizi ritenute le impalcature di base del sistema sociale nazionale, ovvero: servizio sociale professionale e segretariato sociale, pronto intervento sociale, assistenza domiciliare, strutture residenziali e semiresidenziali, centri di accoglienza a carattere comunitario. Senza pretesa di esplorare compiutamente su questo aspetto, è però interessante riflettere sul fatto che, in materia di maltrattamento e abuso all'infanzia, il tipo di modello che prevarrà nella definizione dei livelli essenziali è un fatto tutt'altro che irrilevante. Secondo taluni studiosi (Ranci Ortigosa, 2000; Gori, 2004) un'interpretazione degli stessi come diritti individuali a prestazioni sarebbe in grado di rispondere solo a un bisogno chiaro e misurabile, ovvero a uno stadio di evoluzione del rischio di pregiudizio già collocabile a livello di prevenzione secondaria e terziaria, cioè quando si è ormai dinanzi a una inefficacia, più o meno grave, dell'accudimento parentale. Si giudica, infatti, che non sia «possibile impiegare tali LIVEAS per gli interventi di natura preventiva/promozionale, i quali non intendono rispondere a un bisogno, bensì prevenirlo o aiutare a definirlo. Manca qui il bisogno manifestato e misurabile che dà diritto a una prestazione [...] le medesime ragioni non lo rendono applicabile alle funzioni di informazione, consulenza e indirizzo svolte dal segretariato sociale che precedono la (eventuale) definizione del bisogno cui rispondere da parte dei servizi» (Gori, 2004, p. 59).

Appare evidente come tale interpretazione dello strumento dei LIVEAS porti alla luce una grave carenza rispetto a obiettivi di riduzione dell'incidenza del maltrattamento e dell'abuso, in questo ambito l'esigenza oggettiva di un minore a prestazioni di protezione e di assistenza deve essere deducibile sia dalle sue condizioni individuali di bisogno e di stato (fisico, psicologico, e cognitivo, educativo) sia

da quelle che caratterizzano i suoi “carer”. Quest’ultimo punto di osservazione è particolarmente importante in un approccio di tipo preventivo primario o volto alla rilevazione precoce dei primissimi segnali di rischio. Il costante richiamo agli operatori affinché pongano attenzione alla rilevazione dei cosiddetti fattori di rischio e di prevenzione parrebbe quindi del tutto inutile dinanzi a un sistema di prestazioni sociali che, dati i ristretti margini di risorse disponibili, non può fare altro che rinunciare alla possibilità di rispondere in modo preventivo, per agire solo in termini riparativi grazie alla misurabilità del danno. Interpretare i livelli essenziali come diritti individuali a prestazioni, quindi, ridurrebbero fortemente i margini di azione per la prevenzione del maltrattamento e dell’abuso attraverso interventi basati sulla consulenza, la promozione della maternità e della paternità consapevoli, l’orientamento alla rete delle opportunità socio-educative locali, ecc. attraverso l’organizzazione di una rete di servizi, (specialistici o territoriali di base) in grado di agire sul maltrattamento e l’abuso all’infanzia attraverso misure di tipo preventivo e promozionale, che valorizzano anche la dimensione volontaria e spontanea del rapporto tra operatori dei servizi e quelle famiglie “vulnerabili” ove accanto a una costellazione di fattori di rischio sono presenti anche risorse e fattori di protezione che è possibile potenziare (Di Blasio, 2003).

Sembra invece diverso l’esito del ragionamento se i livelli essenziali sono intesi come tipologia di servizi e di interventi: in questo caso, infatti, essi diventano uno strumento programmatico che, come peraltro indicato nella stessa legge 328/00, può abbracciare anche l’area della prevenzione di base perché l’obiettivo è quello di delineare un insieme minimo uniforme di prestazioni a prescindere dal manifestarsi individuale e specifico di un bisogno. Intesi (anche) come tipologie di offerta le aree di sovrapposizione tra sociale e sanitario (due aree fortemente collegate in questo settore) potrebbero cessare di essere un ostacolo per diventare l’opportunità di sperimentare modalità nuove di offerta e di gestione delle prestazioni in direzione di una maggiore armonizzazione dei percorsi assistenziali sanitario e sociale sia in via ordinaria sia nell’emergenza. Le proposte di guardare ai LIEVAS seguendo un modello che integri le due accezioni sopra illustrate (Gori, 2004) sembra rispondere meglio alla necessità di assicurare certezza di interventi e molteplicità di strumenti, due requisiti fondamentali nella promozione del benessere in un’ottica di prevenzione interdisciplinare e interistituzionale del maltrattamento. Gli interventi per essere efficaci devono porsi al crocevia di diversi sistemi: familiare, sociale, sanitario, educativo, scolastico, giudiziario, mass media (Bianchi, 2002). In questo settore si è dinanzi a una complessità ineliminabile perché la prevenzione del maltrattamento richiede in-

terventi che agiscano sulle diverse dimensioni del bambino e della sua famiglia attraverso processi di integrazione tra sistemi, linguaggi, culture e strumenti professionali che, oltre a dover fare i conti con la dimensione dell'incertezza, non sono spontanei e non si sviluppano in modo lineare (Giordano, 2003; Bertotti, 2004). L'analisi delle informazioni sull'utenza dei servizi, così come essa apparirà alla luce dei dati raccolti, può offrire elementi utili alla valutazione di molteplici aspetti dei bisogni che tale utenza esprime e degli interventi con i quali si risponde a essi. La quantificazione e la qualificazione di una forma di maltrattamento piuttosto di un'altra potrà sollecitare la realtà locale e regionale a muoversi nella direzione di maggiori rapporti di collaborazione con taluni operatori e settori sinora ignorati o a programmare la destinazione di maggiori risorse in una determinata filiera di servizi. Ad esempio, un'evidente condizione di trascuratezza grave verso bambini molto piccoli potrebbe suggerire l'opportunità di maggiori raccordi con i pediatri di base e con i servizi di preparazione al parto al fine di individuare precocemente le situazioni più vulnerabili e ipotizzare la progettazione di interventi di tipo domiciliare. La gravità e numerosità di questi casi potranno poi suggerire agli amministratori l'importanza di mantenere certi servizi di educativa domiciliare o di preparazione al parto entro i livelli essenziali, quali strumenti per prevenire precocemente il maltrattamento e ridurlo in un orizzonte temporale intergenerazionale. Le informazioni ricavate dalla scheda potranno anche permettere di sedersi attorno a un tavolo per valutare gli elementi di contesto, di processo e di risultato che derivano dalla verifica dei casi e dei percorsi così come essi sono rappresentati nelle schede. È un esercizio molto utile in questo ambito che si basa sull'agire di più attori e in questa fase delle politiche sociali, caratterizzata, come scrive Ranci Ortigosa (2003), da «una accentuata pluralizzazione e diffusione di ruoli e responsabilità. Sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale significano, infatti, che tanto la funzione di governo delle politiche e del sistema dei servizi, come quella di produzione di servizi e interventi, come infine quella di promozione e tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini e utenti siano distribuite fra diversi attori, chiamati ad esercitarle spesso in concorso fra loro. Chiamati tutti quindi ad attrezzarsi per acquisire competenze valutative. Abbiamo quindi molteplicità di attori, molteplicità di punti di vista e probabile molteplicità di criteri di giudizio. Tale pluralismo può arricchire la valutazione se c'è una base di chiarezza e di confronto esplicito, grazie a una strategia e metodologia di ricerca e a una regia partecipativa in grado di produrre risultati che possano contare su di una più ampia legittimazione e, quindi, più forti nell'orientare gli attori cui spettano particolari funzioni e responsabilità decisionali».

**2. Indagine campionaria sui percorsi di vita per la rilevazione di esperienze pregresse di maltrattamenti e abuso sessuale**

Descrizione del progetto

Nel corso del mese di giugno 2004, il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha avviato un'indagine campionaria sui percorsi di vita con l'obiettivo di individuare, in un'ottica preventiva, alcuni temi critici che si presentano nei percorsi di vita che portano ciascuno individuo dall'infanzia all'entrata nell'età adulta.

Un'attenzione particolare è, infatti, rivolta alla rilevazione di esperienze pregresse di abuso sessuale, maltrattamento fisico, maltrattamento psicologico, trascuratezza e violenza assistita, oltre ad alcune domande su forme di violenza subite in età adulta.

L'indagine si basa su un campione di 2.320 donne dai 19 ai 60 anni di età e su una selezione di 300 soggetti di sesso maschile appartenenti alla medesima fascia di età, con i quali è stata svolta un'intervista strutturata condotta attraverso un colloquio *face to face*. L'intervista è, infatti, una forma "specializzata" di conversazione che ha permesso di ottimizzare lo scopo prefissato della ricerca, e più specificatamente di migliorare, in qualità e quantità, l'informazione che si è inteso rilevare.

L'intervista, infatti, come caso speciale di interazione sociale tra due persone presenta diversi vantaggi. Innanzitutto, la ricercatrice ha la possibilità di ripetere la domanda qualora la risposta ricevuta indichi un fraintendimento. Oltre a ciò, essendo presente può osservare il comportamento non verbale dell'intervistato e così valutare l'autenticità della risposta. Ugualmente può raccogliere osservazioni spontanee che possono contenere informazioni utili ad una lettura più adeguata delle risposte scelte fra quelle prestabilite. Per di più, una volta conclusa l'intervista, descrivendone la situazione nel suo insieme fornisce indicazioni rilevanti per comprendere in maniera appropriata le risposte rilevate sia specificatamente che complessivamente. Le interviste sono state realizzate in sei regioni-campione rappresentative delle aree del Nord, Centro e Sud d'Italia: Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Puglia, Calabria.

Per la conduzione della ricerca il Centro nazionale si è avvalso di ricercatrici con una specifica formazione su temi socio-psicologici, violenza all'infanzia, violenza domestica, comunicazione e ascolto, nonché con una pratica diretta di interviste e/o colloqui di aiuto o di tipo clinico.

Rispetto all'argomento delle esperienze pregresse di abuso e maltrattamento, il progetto si colloca nell'ambito delle ricerche retrospettive condotte a livello internazionale ed europeo. Tale oggetto d'indagine si inserisce però all'interno di una rilevazione a più ampio spettro sui percorsi di vita indagati attraverso domande sulle esperienze scolastiche e formative, nel mondo del lavoro, le relazioni familiari e sociali, nonché la salute e la sessualità. Tali aree costituiscono bacini infor-

mativi che aiuteranno a ricavare elementi descrittivi di fattori di rischio individuali, familiari e sociali che possono aver agito nei percorsi di vita dei soggetti intervistati, oltre a fornire criteri di selezione per l'individuazione di alcune tipologie di soggetti.

### La scelta metodologica

Le ricerche campionarie su popolazione adulta finalizzate a rilevare esperienze di abuso subite durante l'infanzia e/o l'adolescenza costituiscono una strada attraverso la quale arrivare a stimare la diffusione del fenomeno della violenza all'infanzia. Il sommerso con il quale è necessario confrontarsi ancora oggi è la conseguenza dei fattori di tipo culturale che influenzano l'approccio di molti operatori rispetto alle problematiche familiari, dell'inadeguata preparazione sul tema di coloro che lavorano a contatto di bambini e adolescenti, dell'assenza, in molti casi, di segni visibili delle violenze, nonché delle caratteristiche proprie delle dinamiche interne alle situazioni abusive intrafamiliari, contraddistinte da segreto imposto alla vittima, isolamento sociale e relazionale, vergogna da parte di chi subisce, eccetera.

I dati disponibili sul fenomeno sono il risultato di sei tipologie di studi:

1. studi che si basano sulle statistiche ufficiali;
2. studi che integrano le informazioni ufficiali con altre ricavabili da fonti non istituzionali;
3. indagini sui casi segnalati a centri specializzati o a un campione di servizi rappresentativo delle strutture di tutela esistenti all'interno di una determinata area territoriale;
4. indagini indirette su campioni di testimoni-chiave, finalizzate a indagare la dimensione percepita del fenomeno;
5. ricerche su campioni di specifiche popolazioni a rischio – tossicodipendenti, prostitute, pazienti psichiatriche/e, eccetera;
6. indagini su campioni di popolazione "normale" adulta o minore per indagare e stimare la prevalenza delle esperienze pregresse di abuso.

L'ultimo tipo di studi è quello cui si ispira la ricerca in oggetto, le cui finalità principali in questo ambito tematico sono:

- stimare la prevalenza dell'abuso sessuale e di altre forme di maltrattamento grave subite in età minore (maltrattamento fisico e trascuratezza fisica e psicologica grave);
- fare emergere le caratteristiche delle varie forme di violenza indagate e delle loro conseguenze a lungo termine;



- confrontare i dati di prevalenza ottenuti con quelli che emergono in ricerche analoghe riportate nella letteratura internazionale;
- offrire elementi di riflessione per la definizione di strategie di prevenzione primaria, secondaria e terziaria.

A tutte le tipologie di studi precedentemente elencati sono comuni alcune criticità di natura metodologica. La principale difficoltà è l'eterogeneità esistente nella definizione del fenomeno attorno al quale si costruiscono le ipotesi della ricerca e s'individuano le aree d'indagine.

La definizione operativa di maltrattamento e abuso sessuale è sempre controversa: si utilizzano sovente terminologia e definizioni di tipo giuridico o clinico. L'approccio adottato è stato invece quello di tipo esperienziale, vale a dire che le forme di abuso e maltrattamento considerate sono state proposte all'attenzione della persona intervistata mediante la descrizione di comportamenti specifici. Una riflessione particolare è stata compiuta sulla scelta dei termini da utilizzare durante l'intervista al fine di evitare errori e distorsioni collegati all'uso inefficace di vocaboli, quali violenza o maltrattamento, la cui comprensione e auto-attribuzione implicano che il soggetto abbia maturato una discreta consapevolezza circa il significato e il senso di eventuali esperienze personali, e condivida la possibilità che certi atti siano ascrivibili a comportamenti di violenza e abuso.

La ricerca appare unica nel suo genere in considerazione della molteplicità di dimensioni considerate e della numerosità del campione in relazione alla metodologia utilizzata.

I risultati della ricerca sono stati presentati all'interno del volume n. 40, *Vite in bilico*, della collana dei Quaderni del Centro nazionale.

## Riferimenti bibliografici

### Bertotti, T.

2004 *La tutela minori: mutamenti, rischi e potenzialità*, dossier monografico in «Prospettive sociali e sanitarie», n. 4 p. 3-7

### Bianchi, D.

2002 *Analisi dei progetti rivolti alla prevenzione e all'assistenza nei casi di abuso sessuale e maltrattamento*, in *Esperienze e buone pratiche con la legge n. 285/97*, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Firenze, Istituto degli Innocenti, (Questioni e documenti, n. 26)

### Di Blasio, P. e Acquistapace, V.

2004 *La prevenzione della violenza all'infanzia tra fattori di rischio e fattori protettivi*, in AA.VV., *La prevenzione del disagio nell'infanzia e nell'adolescenza*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Firenze, Istituto degli Innocenti p. 43-65

### Giordano, M.

2004 *I servizi territoriali e la prevenzione del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia: aspetti organizzativi, risorse e nodi problematici*, in AA.VV., *La prevenzione del disagio nell'infanzia e nell'adolescenza*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Firenze, Istituto degli Innocenti

### Gori, C.

2004 *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*, Roma, Carocci

### Ranci Ortigosa, E.

2000 *Assistenza, prevenzione, promozione*, in «Prospettive sociali e sanitarie», n. 20/22, 15 dicembre



I progetti nel 2004

**LEGGE 285/1997:  
LA PROGRAMMAZIONE DELLE REGIONI ITALIANE  
DOPO LA LEGGE 328/2000**



## Come cambia la programmazione delle Regioni italiane nel campo dell'infanzia e dell'adolescenza

1. Una somma, una differenza: il "fattore 43"; 2. Verso la legge 328

### 1. Una somma una differenza, il "fattore 43"

Quarantatré (43) rappresenta il risultato della differenza tra trecentoventotto (328) e duecentottantacinque (285). Di "fattore 43" si è iniziato a parlare, forse un po' per gioco, in alcuni convegni ai quali il Centro nazionale ha preso parte in questi ultimi anni (in maniera a nostro avviso efficace, seppure ovviamente empirica). Con esso si è inteso cercare di capire che distanza ci sia tra la legge sul sistema integrato dei servizi sociali e la legge sulla promozione dei diritti delle bambine e dei bambini.

Intanto: vi è una distanza al punto di poterne ragionare in termini di sottrazione? Oppure il quarantatré è un numero che si aggiunge al duecentottantacinque per arrivare al trecentoventotto, e quindi semmai dobbiamo parlare di "valore aggiunto"? Uscendo fuori di metafora, quello che appare oggi molto più complesso di quanto non possa sembrare è capire in che relazione stiano queste due fondamentali leggi, entrambe afferenti all'area delle politiche sociali, nelle Regioni italiane. Ciò che pare a nostro avviso importante è provare a "misurare" questo "fattore 43", cercando di mettere insieme le informazioni, spesso slegate e di certo molto articolate che a vario titolo il Centro nazionale riceve, per farne intanto una rappresentazione il più possibile chiara ed evidente. Già nel corso delle relazioni nazionali di questi ultimi anni abbiamo tentato di riportare, nella maniera più completa possibile, l'intreccio che si è andato realizzando tra la 285 e la 328. Il primo approccio che presentiamo nella relazione di questo anno ha come base di partenza le "risposte" che le Regioni hanno dato, mediante la scelta fatta sia tra le due bozze di indice, sia tra i due modelli di schede di ricognizione proposti dal Centro nazionale (vedi sul punto, anche il capitolo 1).

Ricordiamo che alla luce di quanto avvenuto dal 2000-2001 (riforma del Titolo V della Costituzione, creazione del Fondo nazionale per le politiche sociali), il Centro nazionale (come già anticipato nel capitolo 1) ha ritenuto di elaborare due proposte di indice per le relazioni regionali sullo stato di attuazione della legge 285. Una era rivolta alle Regioni che hanno deciso di mantenere il dispositivo di attuazione "tipico" della legge 285; l'altra per quelle Regioni che hanno inserito i piani territoriali nei piani sociali di zona o in altre forme di programmazione zonale. In particolare, per "tipico" si intende: l'approvazione da parte della Regione e la gestione da parte degli Ambiti territoriali

dei Piani territoriali di intervento, approvati con Accordi di programma, articolati in progetti esecutivi secondo le finalità degli articoli 4, 5, 6, 7 della legge 285/97. A ciò corrisponde l'esistenza di un apposito fondo o riserva di spesa sui fondi regionali per l'infanzia e l'adolescenza, denominato variamente e composto, oltre che dalla quota parte a ciò riservata dalla Regione a valere sui trasferimenti statali del Fondo nazionale per le politiche sociali, da ulteriori quote di finanziamento o finalizzazioni anche di altra provenienza. Tale fondo è ripartito agli Ambiti territoriali per la gestione dei Piani territoriali dei interventi.

Per i Comuni riservatari, invece, era stato elaborato un solo tipo di proposta di indice, in considerazione del mantenimento della "struttura 285", anche successivamente alla riforma costituzionale e alla legge 328/00 e, in particolare, del mantenimento di un fondo "distinto" rivolto alle 15 città.

Questo è il quadro che è emerso dalle risposte che il Centro ha ricevuto, comprese alcune situazioni nelle quali tale distinzione non è stata chiaramente evidenziata.

Ricordiamo che questi dati hanno come riferimento temporale giugno 2003 - giugno 2004:

- 12 Regioni hanno scelto il "dispositivo tipico 285";
- 8 Regioni hanno scelto il dispositivo "328";
- 1 Regione (Calabria) non ha inviato né la relazione né la scheda di ricognizione;
- 8 città hanno indicato di prevedere nel periodo successivo il mantenimento del dispositivo di attuazione tipico della legge 285/97;
- 3 città hanno indicato di prevedere l'inserimento dei Piani territoriali nei Piani sociali di zona o in altre forme di programmazione zonale;
- 1 città non ha chiarito la scelta che intende operare (Taranto);
- 3 città (Brindisi, Milano, Palermo) non hanno inviato il testo della relazione.

Vediamo nel dettaglio qual è la situazione.

Le 12 Regioni che hanno scelto il dispositivo "285" sono risultate:

- Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Sardegna, Veneto, Lombardia, Valle d'Aosta, Sicilia, Molise, Trento, Puglia.

Le 8 Regioni che hanno scelto il dispositivo "328" sono risultate:

- Toscana, Campania, Umbria, Liguria, Basilicata, Lazio, Bolzano, Marche.

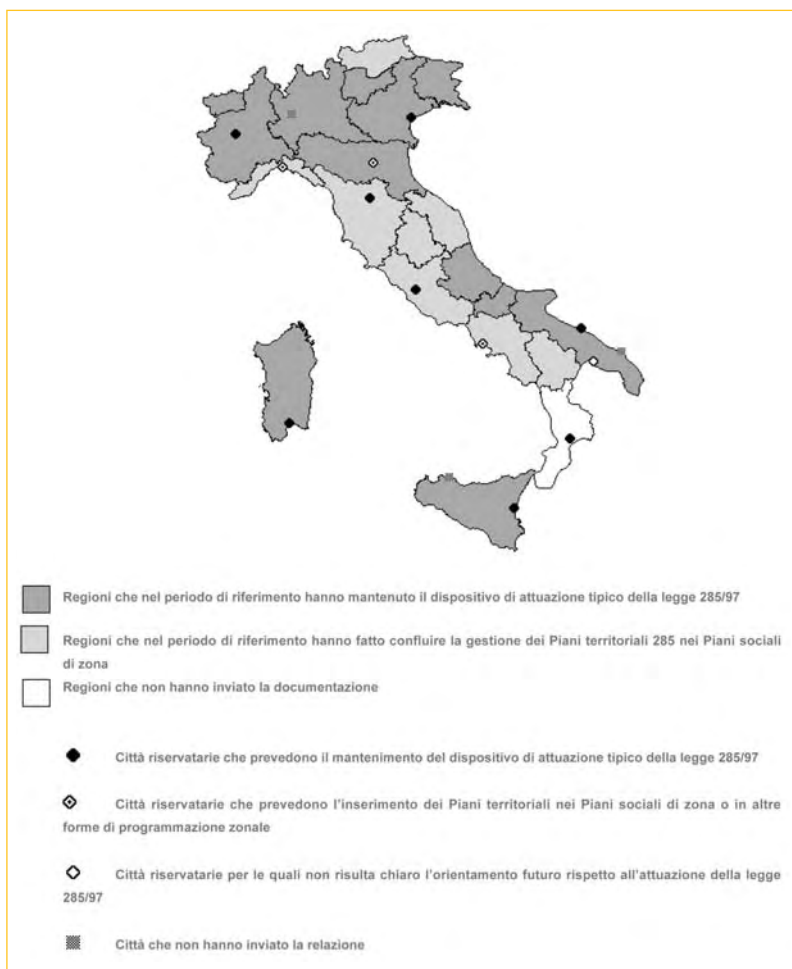
Le 8 Città che dichiarano il mantenimento del dispositivo di attuazione tipico "285" sono:

- Venezia, Firenze, Roma, Reggio Calabria, Cagliari, Catania, Bari, Torino.

Le 3 Città che dichiarano l'inserimento dei Piani territoriali nei Piani sociali di zona o in altre forme di programmazione zonale sono:

- Bologna, Napoli, Genova.

**Scelta operata da Regioni, Province autonome e Città, per il periodo giugno 2003 - giugno 2004 per la predisposizione della Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della L. 285 anno 2004**





Il risultato emerso, come abbiamo visto, è interessante. Certamente occorre ricordare che i dati si riferiscono al più tardi al giugno 2004. Inoltre, come vedremo dopo, quello che questa situazione fotografa non rappresenta tanto lo stato di attuazione relativo alla legge 328. Quello che registriamo è, sostanzialmente, una scelta che Regioni e città hanno fatto per rappresentare, nel modo a loro giudizio più corretto, il punto in cui si trova la programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza dopo sei anni di attuazione della legge 285.

Certamente possiamo evidenziare che il risultato ha registrato – da un parte – una scelta prevalente per il “dispositivo 285”, ma la situazione appare quasi spaccata a metà.

In sintesi, a nostro giudizio emerge come i molti fattori di incertezza – legati al passaggio al Fondo “indistinto”, e soprattutto ai finanziamenti annuali e non più triennali – si siano poi tradotti in una situazione di “transizione” (vedi anche capitolo 1).

Allo stesso tempo probabilmente occorre anche tenere presente che le due prospettive (continuazione della 285 e attuazione della 328), camminano non tanto in binari divergenti quanto paralleli, come del resto già era stato evidenziato nella relazione nazionale precedente.

## 2. Verso la legge 328

L'ultimo tassello che vogliamo inserire, nella costruzione di questo panorama nazionale sulle politiche regionali rivolte all'infanzia e l'adolescenza, è una lunga e dettagliata tabella, frutto di un attento lavoro di ricostruzione di tutte le informazioni disponibili e raccolte in vari anni da parte del Centro nazionale.

Quello che abbiamo voluto ripercorrere nella tabella consiste nella rappresentazione di ciò che le Regioni hanno prodotto, o stanno producendo, alla data del 30 settembre 2005, su questi 3 punti;

- a) sullo stato di attuazione della 285/97 e sulla sua prosecuzione dopo il secondo triennio;
- b) sulla situazione in merito all'approvazione di una legge e/o alla predisposizione di un disegno di legge di recepimento della 328/00;
- c) sulla situazione in merito all'approvazione del piano sociale regionale e di altri atti relativi all'infanzia e l'adolescenza.

## Tabella sullo stato di attuazione delle leggi 285/97 e 328/00 nelle Regioni e nelle Province autonome

Regione	Transizione della legge 285/97 verso la legge 328/00	recepimento della legge 328/00	atti derivati dall'attuazione della legge 328/00	
<b>Abruzzo</b>	Per il terzo triennio 285 per gli anni 2004-2006 mantenimento del dispositivo di attuazione tipico della legge 285 (il piano triennale 285 per il 2004-2006 e i piani di zona sono separati)	DCR 29 luglio 2004 n. 141/2 <i>Piano regionale di azione per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Triennio 2004-2006</i> : è il luogo generale di programmazione delle politiche sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza fornendo linee guida vincolanti per il terzo Piano regionale di attuazione della legge 285 per il triennio 2004-2006	LR 27 marzo 1998 n. 22, <i>Norme per la programmazione e l'organizzazione dei servizi di assistenza sociale - Piano sociale regionale 1998-2000</i>  DGR 27 settembre 2004 848/C <i>Progetto di legge 533/04, Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali</i>	DCR 26 giugno 2002 n. 69/8 <i>Piano sociale regionale 2002-2004</i>  DGR 27 settembre 2002 n. 804 <i>Linee guida per la predisposizione e approvazione dei piani di zona dei servizi sociali (previste dal piano sociale regionale 2002-2004)</i>  Piani di zona 2003-2005
<b>Basilicata</b>	La seconda triennialità è stata "inglobata" all'interno delle finalità previste dalla legge 328/2000 e dai Piani di zona. Esistono però fondi finalizzati appositamente agli interventi rivolti ai minori	LR 4 dicembre 1980 n. 50, <i>Riorganizzazione dei servizi socio-assistenziali</i>  LR 19 maggio 1997 n. 25, <i>Riordino del sistema socioassistenziale</i>	DCR 22 dicembre 1999 n. 1280, <i>Piano regionale socioassistenziale 2000-2002</i>  DCR 1 agosto 2001 n. 269, <i>Differimento termine di presentazione dei piani sociali di zona di cui al Piano socioassistenziale 2000-2002</i>  DGR 21 dicembre 2001 n. 2726, <i>Approvazione 12 Piani di zona</i>  DGR 9 luglio 2002 n. 1208, <i>Completamento approvazione Piani di zona</i>  DGR 15 giugno 2003 n. 655, <i>Completamento approvazione Piani di zona</i>	
<b>Bolzano</b>	È previsto il mantenimento e la prosecuzione del dispositivo di attuazione dei progetti	Legge provinciale 30 aprile 1991 n. 13, <i>Riordino dei servizi sociali della Provincia di Bolzano</i>	DGP 13 dicembre 1999 n. 5513, <i>Piano sociale provinciale 2000-2002</i>	
<b>Calabria</b>	Nelle Linee guida attuative della L. 285/97 si ricava, come già per il secondo triennio 2001-2003, l'intento della Regione Calabria di rafforzare l'attuazione della L. 285 sul territorio, consolidare una nuova cultura dell'intervento sociale in linea anche con quanto previsto dalla L. 328. La L. 328 è stata recepita solo a dicembre del 2003 (legge regionale 23/2003), non c'è ancora un Piano sociale regionale. Non abbiamo indicazioni operative a proposito della continuità della L. 285	LR 5 dicembre 2003 n. 23, <i>Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria (in attuazione della legge n. 328/2000)</i>  DGR 17 febbraio 2004 n. 78, <i>Legge regionale 23/2003 Adozione provvedimenti</i>	È in corso di discussione la proposta del Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali deliberato dalla Giunta Regionale in data 11 gennaio 2005 e trasmesso al Consiglio Regionale, recante LR 23/2003 <i>Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria. Presa atto e approvazione del Piano Regionale degli interventi e dei servizi sociali 2004 - 2006 di cui all'art. 18 della L. R. 23/2003. Proposta al Consiglio Regionale</i>	





**Tabella sullo stato di attuazione delle leggi 285/97 e 328/00 nelle Regioni e nelle Province autonome**

Regione	Transizione della legge 285/97 verso la legge 328/00	recepimento della legge 328/00	atti derivati dall'attuazione della legge 328/00
<b>Campania</b>	La legge 285 è confluita nei piani di zona della legge 328/00	DGR 30 aprile 2004 n. 643, <i>Azioni regionali per l'infanzia, l'adolescenza e le responsabilità familiari</i>  DGR 4 maggio 2001 n. 1824, <i>Determinazione degli ambiti territoriali per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete</i>  DGR 4 maggio 2001 n. 1826, <i>Linee programmatiche per la costruzione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali</i>  DGR 13 febbraio 2004 n. 4 DDL regionale Legge per la dignità e la cittadinanza sociale	DGR 31 gennaio 2003 n. 352, Legge 8 novembre 2000, n. 328 - art. 18. <i>Linee guida di programmazione regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali - II annualità</i>  DGR 16 aprile 2004 n. 586, Legge 8 novembre 2000 n. 328. <i>Approvazione linee guida anno 2004 (3^ annualità) e parziale rettifica e integrazione della DGRC n. 3805 del 22/12/2003</i>  DGR 16 febbraio 2005 n. 204, Legge 8 novembre 2000 n. 328, <i>Approvazione Linee Guida Regionali Anno 2005 (IV annualità). Orientamenti strategici triennio 2005 - 2007</i>
<b>Emilia Romagna</b>	Dopo il secondo triennio la legge 285 è entrata a far parte dei piani di zona. La DCR 16 novembre 2004 n. 615 afferma che la progettazione, le attività e le iniziative realizzate in attuazione della L. 285/97 sono state inserite all'interno dei Piani di zona come "Programma finalizzato alla promozione dei diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"	DGR 5 settembre 2005 n. 1360, <i>Assegnazione di finanziamenti alle Province per la realizzazione di un progetto di scambi relativo alle esperienze realizzate con la L. 285/97 (DCR 615/04)</i>  LR 12 marzo 2003 n. 2, <i>Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali</i>	DCR 25 settembre 2001 n. 246, <i>Programma degli interventi e individuazione dei criteri di ripartizione del fondo regionale socio-assistenziale e del fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno 2001</i>  DGR 11 marzo 2002 n. 329, <i>Approvazione linee guida predisposizione e approvazione dei piani di zona 2002/2003</i>  DCR 4 novembre 2003 n. 514, <i>Programma annuale degli interventi e dei criteri di ripartizione delle risorse ai sensi dell'art. 47, comma 3 della L.R. 12 marzo 2003, n. 2. Stralcio Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali ai sensi dell'articolo 27 della L.R. n. 2 del 2003 - anno 2003</i>  DCR 16 novembre 2004 n. 615, <i>Programma annuale degli interventi e dei criteri di ripartizione delle risorse ai sensi dell'art. 47, comma 3 della LR 2/03: stralcio piano regionale degli interventi e dei servizi sociali ai sensi della LR 2/03 - anno 2004</i>  Materiali per l'avvio della consultazione per il Piano sociale e sanitario 2005-2007



►► **Tabella sullo stato di attuazione delle leggi 285/97 e 328/00 nelle Regioni e nelle Province autonome**

Regione	Transizione della legge 285/97 verso la legge 328/00	recepimento della legge 328/00	atti derivati dall'attuazione della legge 328/00
<b>Friuli-Venezia Giulia</b>	Alcune progettualità finanziate con la 328 sono riconducibili ai progetti 285: ad esempio il progetto materno-infantile e dell'età evolutiva che recepisce al suo interno le indicazioni della legge 328/00; tra le progettualità che propone alcune erano una continuazione dei progetti 285 DGR 29 novembre 2004 n. 3235, Approvazione del progetto obiettivo materno-infantile e dell'età evolutiva. Approvazione definitiva + rettifica	<p>LR 18 agosto 2004 n. 23, <i>Disposizioni sulla partecipazione degli enti locali ai processi programmatori e di verifica in materia sanitaria, sociale e socio-sanitaria e disciplina dei relativi strumenti di programmazione, nonché altre disposizioni urgenti in materia sanitaria e sociale</i></p> <p>LR 21 luglio 2004 n. 20, <i>Riordino normativo dell'anno 2004 per il settore dei servizi sociali</i></p> <p>Bozza di legge regionale Sistemi integrati di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale</p>	DGR 29 novembre 2004 n. 3236, <i>Linee guida per la predisposizione dei piani di zona</i>
<b>Lazio</b>	Dal 2002 sono attivi i piani di zona	<p>DRG 25 luglio 2001 n. 1077, <i>Linee di indirizzo per l'applicazione della legge 28 agosto 1997, n. 285 "Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" triennio 2000-2002</i> conferma indirizzi precedente triennio</p> <p>LR 9 settembre 1996 n. 38, <i>Riordino, programmazione e gestione degli interventi e dei servizi socioassistenziali nel Lazio</i></p> <p>Art. 40 LR 6 febbraio 2003 n. 2, <i>Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2003 (legge regionale 20 novembre 2001 n. 25 articolo 11)</i></p>	<p>DGR 1 dicembre 1999 n. 591, <i>Primo Piano socio-assistenziale 1999-2001</i></p> <p>DGR 25 ottobre 2002 n. 1408 Art. 48 LR 38/96, <i>Approvazione Piano socio-assistenziale regionale 2002-2004</i></p> <p>DGR 10 ottobre 2003 n. 977, <i>Piano di utilizzazione degli stanziamenti provenienti dal Fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno 2003 e delle relative risorse regionali di cofinanziamento</i></p> <p>DGR 9 luglio 2004 n. 610, <i>Piano di utilizzazione del fondo per l'attuazione del piano socio-assistenziale regionale e della quota di fondo nazionale per le politiche sociali destinata all'organizzazione e alla gestione dei servizi e degli interventi socio-assistenziali e socio-sanitari a livello distrettuale. Approvazione documento concernente "Fondo per l'attuazione del piano socio-assistenziale regionale e fondo nazionale per le politiche sociali. Linee guida ai Comuni</i></p> <p>È in corso di elaborazione il nuovo piano socioassistenziale 2005-2007</p>





**Tabella sullo stato di attuazione delle leggi 285/97 e 328/00 nelle Regioni e nelle Province autonome**

Regione	Transizione della legge 285/97 verso la legge 328/00	recepimento della legge 328/00	atti derivati dall'attuazione della legge 328/00
<b>Liguria</b>	La 285 è confluita nei piani di zona (vedi DCR 65/2001)	LR 9 settembre 1998 n. 30, <i>Riordino e programmazione dei servizi sociali della Regione e modifiche alla LR 8 agosto 1994 n. 42 in materia di organizzazione e funzionamento delle unità sanitarie locali</i>	DCR 6 luglio 1999 n. 44, <i>Piano triennale dei servizi sociali 1999-2001</i>  DCR 4 dicembre 2001 n. 65, <i>Piano triennale dei servizi sociali 2002-2004 e indirizzi ai Comuni per la redazione dei Piani di zona. Modifiche e integrazioni alla DCR 6 luglio 1999 n. 44 recante il Piano triennale dei servizi sociali 1999-2001</i>
<b>Lombardia</b>	La 285 è confluita nei piani di zona	LR 11 luglio 1997 n. 31, <i>Norme per il riordino del servizio sanitario regionale e sua integrazione con le attività dei servizi sociali</i>  LR 14 dicembre 2004 n. 34, <i>Politiche per i minori</i>	DCR 13 marzo 2002 n. VII/462, <i>Piano sociosanitario regionale 2002-2004</i>  Linee guida per la redazione dei piani di zona: DGR VII/7069 23/11/01, DGR 7/10803/02, DGR 15452/03, DGR 7/10803/02, DGR 1542/03
<b>Marche</b>		LR 5 novembre 1988 n. 43, <i>Norme per il riordino delle funzioni di assistenza sociale di competenza dei Comuni per l'organizzazione del servizio sociale e per la gestione dei relativi interventi nella Regione</i>  LR 13 maggio 2003 n. 9, <i>Disciplina per la realizzazione e gestione dei servizi per l'infanzia, per l'adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie e modifica della Legge regionale 12 aprile 1995, n. 46 concernente: "Promozione e coordinamento delle politiche di intervento in favore dei giovani e degli adolescenti"</i>	DCR 1 marzo 2000 n. 306, <i>Piano regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali 2000-2002</i>  DGR 12 novembre 2002 n. 1968, <i>Approvazione linee guida per la predisposizione e l'approvazione dei piani di zona 2003</i>  DGR 28 dicembre 2004 n. 1688, <i>Linee guida per la predisposizione dei Piani triennali di ambito sociale. Obiettivi 2005-2007</i>  DGR del 16 giugno 2004 n. 643, <i>Sistema dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Marche: sviluppo programmatico e organizzativo</i>



►► **Tabella sullo stato di attuazione delle leggi 285/97 e 328/00 nelle Regioni e nelle Province autonome**

Regione	Transizione della legge 285/97 verso la legge 328/00	recepimento della legge 328/00	atti derivati dall'attuazione della legge 328/00
Molise	I progetti 285 sono confluiti nel Piano sociale regionale (2004-2006)	LR 7 gennaio 2000 n. 1, <i>Riordino delle attività socioassistenziali e istituzione di un sistema di protezione sociale e dei diritti sociali di cittadinanza</i>	DCR 12 novembre 2004 n. 251, <i>Piano regionale delle politiche sociali 2004-2006</i>
Piemonte	Non ci sono indicazioni per il passaggio della 285 nei piani di zona, dei quali a oggi ne sono stati approvati solo una minima parte. Sia nella LR 1/04 che nelle linee guida per i piani di zona (DGR 51-13234 del 2004) non ci sono riferimenti specifici alla 285	LR 8 gennaio 2004 n. 1, <i>Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento</i>	DGR 3 agosto 2004 n. 51-13234 <i>Approvazione delle linee guida per la predisposizione dei piani di zona ai sensi dell'art. 17 della LR 8 gennaio 2004 n. 1 (2005-2007)</i>
Puglia	È in corso di attuazione la seconda triennalità della 285; la terza annualità sarà ricompresa nel Fondo sociale regionale	LR 11 febbraio 1999 n. 10, <i>Sviluppo degli interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza</i>  LR 25 agosto 2003 n. 17, <i>Sistema integrato di interventi e servizi sociali in Puglia</i>	DGR 4 agosto 2004 n. 1104 LR 25 agosto 2003 n. 17, art. 8 <i>Piano regionale delle politiche sociali - interventi e servizi in Puglia e Linee guida per l'attuazione del Piano (ai sensi dell'art. 15 della LR 25 agosto 2003 n. 17)</i>
Sardegna	La seconda triennalità della legge 285 è iniziata a settembre 2004 con DGR 24/43 del 2004. Ancora non è chiaro come si porrà rispetto alla 328	DGR 27 maggio 2004 n. 24/43 <i>Legge 285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza". Adempimenti regionali: definizione ambiti territoriali, aggiornamento linee di indirizzo agli Enti Locali, ripartizione trasferimenti statali relativi ai residui 2003 e agli stanziamenti per il 2004</i>	LR 25 gennaio 1988 n. 4, <i>Riordino delle funzioni socio assistenziali</i>  LR 26 febbraio 1999, n. 8 <i>Disposizioni in materia di programmazione e finanziamenti per i servizi socio-assistenziali. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 25 gennaio 1988, n. 4 "Riordino delle funzioni socio-assistenziali"</i>  DGR del 10 febbraio 2005, n. 4/22 <i>Disegno di legge concernente "Norme per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"</i>





**Tabella sullo stato di attuazione delle leggi 285/97 e 328/00 nelle Regioni e nelle Province autonome**

Regione	Transizione della legge 285/97 verso la legge 328/00	recepimento della legge 328/00	atti derivati dall'attuazione della legge 328/00
<b>Sicilia</b>	Il secondo triennio ha mantenuto il dispositivo tipico della 285 e avrà termine alla fine del 2005	LR 9 maggio 1986 n. 22, <i>Riordino dei servizi e delle attività socioassistenziali in Sicilia</i>  DDL Testo organico per le politiche sociali e per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali della Regione Sicilia	Decreto Presidente Regione Sicilia 4 novembre 2002, <i>Linee guida per l'attuazione del piano socio-sanitario della Regione siciliana</i> (approvate con DGR 27 settembre 2002 n. 305 Verso il Piano sociosanitario della Regione siciliana. Linee guida di indirizzo ai Comuni per la redazione dei piani di zona - Triennio 2001-2003 in attuazione della legge 328/00)
<b>Toscana</b>	La 285 è confluita nei piani di zona dal 2002	LR 3 ottobre 1997 n. 72, <i>Organizzazione e promozione di un sistema di diritti di cittadinanza e di pari opportunità: riordino dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati</i>  LR 24 febbraio 2005 n. 41, <i>Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale</i>	DCR 5 giugno 2001 n. 118, <i>Piano Integrato Sociale Regionale per l'anno 2001</i>  DCR 9 aprile 2002 n. 60, <i>Piano sanitario regionale 2002-2004 - Linee guida per la formazione del Piano integrato sociale 2002-2004 - Modifica dell'Allegato 1 della deliberazione del Consiglio regionale 1 febbraio 2000, n. 31 (Istituzione delle Commissioni regionali per l'accreditamento ai sensi della legge regionale 23 febbraio 1999, n. 8 e successive modificazioni)</i>  DCR 24 luglio 2002 n. 122, <i>Piano integrato sociale regionale 2002-2004</i>  DCR 17 settembre 2002 n. 961, <i>Linee guida per la redazione dei piani sociali di zona 2002-2004</i>  DGR 4 agosto 2003 n. 819, <i>Linee guida per l'aggiornamento del Piano Sociale di Zona 2002-2004. Seconda annualità</i>  DCR 29 luglio 2003 n. 141 e DCR 27 luglio 2004 n. 108 <i>Aggiornamenti (anno 2003 e anno 2004) del Piano integrato sociale regionale 2002-2004</i>  DCR 23 dicembre 2003 n. 238, <i>Modifica dell'allegato A alla Deliberazione del Consiglio Regionale 24 luglio 2002, n. 122. Approvazione del Piano di azione "Diritti dei minori" e del Piano di azione "Inclusione sociale e contrasto alla povertà"</i>





## Tabella sullo stato di attuazione delle leggi 285/97 e 328/00 nelle Regioni e nelle Province autonome

Regione	Transizione della legge 285/97 verso la legge 328/00	recepimento della legge 328/00	atti derivati dall'attuazione della legge 328/00
Trento		LP 12 luglio 1991 n. 14, Ordine dei servizi socioassistenziali in provincia di Trento	DGP 22 marzo 2002 n. 581, Piano sociale e assistenziale per la provincia di Trento 2002-2003. Linee guida e misure attuative  DGP 19 dicembre 2003 n. 3240 Proroga validità del "Piano sociale e assistenziale per la provincia di Trento 2002-2003"
Umbria	La legge 285 è confluita nei piani di zona	LR 23 gennaio 1997 n. 3, Riorganizzazione della rete di protezione sociale regionale e di riordino delle funzioni socioassistenziali  LR 24 marzo 2003 n. 5, Ulteriore modificazione della legge regionale 23 gennaio 1997, n. 3 - Riorganizzazione della rete di protezione sociale regionale e riordino delle funzioni socioassistenziali	DCR 20 dicembre 1999 n. 759, Piano sociale regionale 2000-2002  DGR 142/2001 Atto di indirizzo per la programmazione sociale di territorio
Valle d'Aosta	La 285 è confluita all'interno dei piani di zona	LR 25 gennaio 2000 n. 5, Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del servizio sociosanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, sociosanitarie e socioassistenziali prodotte ed erogate nella Regione	LR 4 settembre 2001 n. 18, Piano sociosanitario 2002-2004
Veneto	Dopo il secondo triennio è stato avviato un nuovo biennio di implementazione della 285	LR 15 dicembre 1982 n. 55, Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale  DGR 3/DDL 25 gennaio 2002 n. 241, Testo organico per le politiche sociali della Regione Veneto	DGR 10 giugno 2003 Piano regionale di servizi alla persona e alla comunità - Politiche sanitarie, sociosanitarie e sociali della Regione Veneto per il triennio 2003-2005  DGR 30 dicembre 2003 n. 4222, Fondo regionale di intervento per l'Infanzia e Adolescenza: criteri per l'assegnazione di finanziamenti I° anno Piano Biennale  DGR 18 giugno 2004 n. 1764, Linee guida per la predisposizione dei Piani di zona  DGR 25 giugno 2004 n. 1940, Fondo regionale di intervento per l'Infanzia e Adolescenza: criteri per l'assegnazione di finanziamenti II° anno Piano Biennale



Il quadro che emerge è piuttosto articolato e di non immediata comprensione.

Come vedremo tanti sono gli atti, che a vario titolo e in momenti molto diversi, le Regioni hanno varato nel corso di questi anni.

Intanto, possiamo ricordare ancora che l'attuazione della legge 328/00 ha trovato sulla sua strada un potenziale "scoglio" di non poco conto, qual è quello della legge costituzionale n. 3, del 2001.

Se infatti, tecnicamente, la riforma del Titolo V "svuota" di significato la legge quadro (dal momento che, come è noto, la riforma attribuisce competenza esclusiva alle Regioni in materia di politiche sociali), da più parti si è sottolineato la sostanziale "tenuta" di questa legge.

Questo dato emerge dalla tabella, pur se occorre ricordare (come già abbiamo descritto altrove e in altre relazioni) che l'attuazione della legge 328 ha trovato molte "anticipazioni" in leggi regionali o in forme di programmazioni simili a quelle varate con i Piani di zona (vedi ad esempio la Toscana, la Basilicata, il Veneto, l'Umbria).

Dunque, il primo dato di sintesi è che soltanto 5 Regioni hanno dato attuazione alla 328 dopo la sua entrata in vigore, attraverso apposite leggi regionali, dando luogo al riordino del sistema integrato dei servizi sociali: Calabria, Emilia Romagna, Piemonte, Puglia, Toscana, mentre, ci sono 3 Regioni (Abruzzo, Campania e Veneto) che, a oggi, hanno elaborato dei DDL in materia.

Un secondo livello di considerazioni invece ribalta necessariamente la prospettiva: al di là, infatti, dell'approvazione della 328 nel 2000, la maggior parte delle Regioni aveva già avviato attraverso leggi regionali sistemi di programmazione, come detto, simili o vicini ai Piani di zona.

In sostanza, sia l'attuazione "post" che "ante" 328 ci porta a dire che è questo tipo di programmazione integrata – direttamente correlato anche alle approvazioni dei vari Piani regionali sociali – quella che rappresenta la linea di tendenza prevalente, certamente per il futuro, per le politiche regionali dedicate all'infanzia e all'adolescenza.

Del resto, lo abbiamo detto più volte, questo indirizzo è strettamente legato all'introduzione del FNPS e dunque, a un meccanismo nel quale le Regioni si trovano a gestire fondi non più vincolati nella destinazione.

La tabella mette chiaramente in luce questo elemento, con tutte le sue sfumature, con tempi e modi molto differenti tra Regione e Regione. Certamente su questa sfasatura riteniamo che abbiano inciso anche i tempi diversi e non del tutto coincidenti nei quali le Regioni si sono trovate a dare attuazione al secondo triennio della legge 285 (che come vediamo ancora non è terminato in certe zone). Questa sfasatura ha anche comportato la necessità di trovare soluzioni intermedie, qua-

li ad esempio quelle di far confluire i piani territoriali nei piani di zona soltanto per alcune annualità.

In ultimo, la parte della tabella dove si riporta la transizione dalla legge 285 alla 328 (unita alle altre considerazioni fatte sin qui) mettono in evidenza anche la volontà delle Regioni di mantenere vivo il cammino intrapreso con la 285, attraverso meccanismi che, a vario titolo, riescano a garantire la maggiore continuità possibile.

Al di là di casi di vero e proprio “rilancio” della 285 (Abruzzo, ad esempio), quello che appare interessante è la prospettiva di ricreare appositi “Fondi regionali per l’infanzia”, così come il mantenimento di tutta “la cassetta degli attrezzi”, stratificatasi negli anni in attuazione di quella legge.

Resta infine da ricordare che in tutto questo meccanismo le 15 città riservatarie rappresentano un caso di continuità e di prolungamento di una stagione potenzialmente passata, ma di certo viva nei finanziamenti (che continuano ad arrivare alle città come in passato) e nella programmazione.

Tuttavia, per completezza, ricordiamo che nella proposta di indice per le relazioni 2004, era stata inserita una domanda diretta a capire come si prospetta l’attuazione della 285 nel periodo successivo.

La tabella di seguito riportata descrive, sulla base delle informazioni raccolte dal Centro nazionale aggiornate al 30 settembre 2005, la situazione di quello che le città hanno prodotto o stanno producendo, su:

- lo stato di attuazione della 285/97 e sulla sua prosecuzione dopo il secondo triennio;
- la situazione in merito all’approvazione dei piani sociali di zona e di altri atti relativi all’infanzia e l’adolescenza.

Anche in questo caso, come detto per le Regioni, la linea di tendenza è rappresentata di nuovo dalla confluenza dei piani territoriali nei Piani di zona.

Questo dato va comunque messo in relazione al destino della parte del Fondo nazionale per le politiche sociali riservata alle 15 città, aspetto sul quale non esiste, al momento attuale, un quadro di previsione chiaro.

**Tabella sullo stato di attuazione della legge 285/97 e della legge 328/2000 nelle Città riservatarie**

Regione	Attuazione della legge 285/97	Attuazione della legge 328/00	
<b>Bari</b>	Si trova nella seconda annualità del secondo triennio 285. La legge 285 dovrebbe confluire nel piano di zona ma al momento attuale non ci sono indicazioni più precise	Approvazione della prima fase del piano di zona	
<b>Bologna</b>	<p>Dal 2003 la 285 è confluita nel piano di zona che contiene sia i progetti del piano del secondo triennio sia quelli del piano 2003. È in fase di attuazione il terzo anno del secondo triennio e contemporaneamente la programmazione 2003, che è annuale</p>	<p>Aprile 2001 secondo piano triennale legge 285 2000-2002</p> <p>Del Giunta P.G. 28 luglio 2003 n. 128003, <i>Approvazione piano degli interventi anno 2003 - L. 285/97, Disposizioni per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza</i></p> <p>Decisione di Giunta P.G. 29 luglio 2003 n. 136413 di aggiornamento nella parte economica del piano 2000-2002</p> <p>Determine dirigenziale P.G. 216677/2003 <i>Aggiornamento riparto finanziamento legge 285 3<sup>a</sup> annualità del 2° triennio</i></p>	<p>Del P.G.N. 10 marzo 2003 n. 36733, <i>Piano sociale di zona 2002-2003. Linee di indirizzo per il programma attuativo</i></p> <p>Piano sociale di zona e programma attuativo 2003</p> <p>Piano sociale di zona e programma attuativo 2004</p> <p>DCC 25 luglio 2005 n. 164270, <i>Approvazione degli indirizzi per la definizione del piano sociale di zona triennale 2005-2007 e del programma attuativo</i></p> <p>Piano sociale di zona e programma attuativo 2005-2007</p>
<b>Brindisi</b>	Si trova nel secondo triennio della 285. Non ci sono altre indicazioni.		
<b>Cagliari</b>	Dopo il secondo triennio è previsto il terzo triennio 285 che è parte integrante del piano integrato delle politiche sociali 2005-2007 (anche se non è un vero e proprio recepimento della legge 328)	<p>DGC 9 agosto 2002 n. 583, <i>Presa d'atto dell'accordo di programma per la promozione dei diritti di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza nell'ambito territoriale di intervento della città di Cagliari previsto dalla legge 285/97 (secondo piano di intervento 2000-2002)</i></p> <p>DGC 16 dicembre 2004 n. 976, <i>Presa d'atto dell'accordo di programma per la promozione dei diritti e delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza nell'ambito territoriale della città di Cagliari (terzo piano territoriale triennale)</i></p>	<p>DCC 19 dicembre 2002, <i>Approvazione piano integrato servizi sociali 2002-2004</i></p> <p>DCC 28 dicembre 2004 n. 94, <i>Approvazione piano integrato delle politiche sociali 2005-2007</i></p>
<b>Catania</b>	Deve essere approvato il piano 2003-2004 che mantiene il dispositivo 285	<p>Determ. Sindaco 29 aprile 2003 n. 11/1578 <i>Approvazione piano triennale interventi 2000-2002 e dell'accordo di programma, modifica Determ. Sindaco 29 aprile 2002 n. 681</i></p> <p>Decreto 18 giugno 2002 n. 2083 <i>Approvazione piano 2000-2002</i></p> <p>Comitato dei sindaci (Catania, Misterbianco, Motta Sant'Anastasia) dicembre 2003 <i>Approvazione piano di zona</i></p>	





## Tabella sullo stato di attuazione della legge 285/97 e della legge 328/2000 nelle Città riservatarie

Regione	Attuazione della legge 285/97	Attuazione della legge 328/00
<b>Firenze</b>	<p>Prosegue negli anni il mantenimento del dispositivo 285. Dal 2002 la programmazione è annuale. I piani di intervento annuali sono distinti dai piani di zona</p>	<p>DGM 26 giugno 2001 n. 620/499, Individuazione degli indirizzi e delle aree di intervento nel settore minorile in linea con quelli nazionali e regionali</p> <p>Accordo di programma 30 luglio 2001, Piano di intervento 2000-2001 + DGM 11 agosto 2001 n. 760/618 presa d'atto dell'accordo di programma</p> <p>DGM 22 ottobre 2002 n. 899/741, Individuazione degli indirizzi e delle aree di intervento nel settore minorile in linea con quelli nazionali e regionali</p> <p>Accordo di programma 12 novembre 2002 Piano di intervento 2002 + DGM 12 novembre 2002 n. 996/797 presa d'atto dell'accordo di programma</p> <p>DGM 21 ottobre 2003 n. 879/664 individuazione degli indirizzi e delle aree di intervento nel settore minorile in linea con quelli nazionali e regionali</p> <p>Accordo di programma 5 novembre 2003 Piano di intervento 2003 + DGM 18 novembre 2003 n. 963/719 presa d'atto dell'accordo di programma</p> <p>DGM 26 ottobre 2004 n. 576/781 individuazione degli indirizzi e delle aree di intervento nel settore minorile in linea con quelli nazionali e regionali</p> <p>Accordo di programma 17 dicembre 2004 Piano di intervento 2004</p>
<b>Genova</b>	<p>Il piano di zona 2003 ha integrato i progetti 285</p>	<p>Piano di zona 2003</p> <p>Piano regolatore sociale in corso di elaborazione: il percorso di costruzione del piano è stato avviato con DGC 830/2004. In questo piano confluirà la pianificazione infanzia e adolescenza</p> <p>DCC 4 giugno 2001 n. 66, <i>Approvazione del secondo accordo di programma triennio 2001-2003 e del secondo piano territoriale di intervento</i></p> <p>DGC 19 giugno 2003 n. 612, <i>Approvazione del nuovo riparto dei fondi legge 285/97 e avvio delle azioni di pianificazione relative</i> (comprende anche un documento congiunto di verifica e valutazione della triennialità 2001-2003)</p> <p>Determ Dirig 11 agosto 2003 n. 112, <i>Attuazione della ridefinizione progettuale degli interventi legge 285/97</i></p> <p>Maggio/giugno 2004: sono state definite, in accordo con il Forum terzo settore genovese, le tappe per la ridefinizione progettuale relativa agli interventi legge 285</p>





**Tabella sullo stato di attuazione della legge 285/97 e della legge 328/2000 nelle Città riservatarie**

Regione	Attuazione della legge 285/97	Attuazione della legge 328/00
<b>Milano</b>	Si trova nella seconda triennalità 285. Non ci sono altre indicazioni	Aprile 2002 approvazione secondo piano triennale 285  Piano di intervento 2002-2004
<b>Napoli</b>	Dal 2002 la 285 è confluita nei piani sociali di zona identificandone l'intera area dei diritti dei minori. Il piano di zona è il documento principale della programmazione di ambito pur integrandosi con l'accordo di programma	Agosto 2000 accordo di programma approvazione secondo piano territoriale 2000-2002  DGC 30 novembre 2001 n. 2959 e di DCC 17 settembre 2002 n. 249 Piano sociale di Zona per la città di Napoli 2002-2004  Linee generali di indirizzo e di orientamento per le politiche sociali destinate all'infanzia e all'adolescenza contenute nella relazione programmatica al bilancio 2003  DGM 4 agosto 2003 n. 2974 Piano sociale di zona 2003 e accordo di programma per l'integrazione sociosanitaria  Piano sociale di zona 2004
<b>Palermo</b>	La 285 è confluita nei piani di zona	Determ Commiss Straord Comune 28 settembre 2001 n. 344 Approvazione accordo di programma per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza nell'ambito territoriale della città di Palermo triennio 2000-2002  Determ Sindaco 29 marzo 2002 n. 63 Accordo di programma e Piano territoriale 2000-2002  Piano di zona 2004-2006
<b>Reggio Calabria</b>	Viene mantenuto il dispositivo di attuazione tipico della legge 285/97	23 maggio 2002 accordo di programma approvazione secondo piano triennale  È in fase di elaborazione il terzo piano triennale di interventi "che seguirà le linee guida indicate dalla legge 285"
<b>Roma</b>	Viene mantenuto dispositivo di attuazione tipico della 285 pur verificandosi la confluenza nei piani di zona con il piano regolatore sociale. Tale piano regolatore sociale contiene i 19 piani di zona municipali nell'ambito dei quali sono confluite anche le iniziative 285	Ordinanza Commiss Straord 28 maggio 2001 Approvazione secondo piano territoriale cittadino (2000-2002)  DGC 10 luglio 2003 n. 400 Chiusura del primo piano territoriale cittadino e alcune varianti tecniche al secondo piano territoriale cittadino legge 285/97 approvato con Ordinanza Commissario Straordinario 28 maggio 2001 n. 131  DGC 12 maggio 2004 n. 280, Programma di riparto delle risorse dell'anno finanziario 2003  DCC 15 marzo 2004 n. 35 Approvazione piano regolatore sociale





## Tabella sullo stato di attuazione della legge 285/97 e della legge 328/2000 nelle Città riservatarie

Regione	Attuazione della legge 285/97	Attuazione della legge 328/00
Taranto	È in fase di attuazione il secondo triennio 285. Non ci sono altre indicazioni	
Torino	È in corso di elaborazione il piano per la terza triennialità con progettazioni annuali	DGC 27 marzo 2001 Approvazione secondo piano territoriale di intervento (2000-2002) Piano dei servizi sociali 2003-2006
Venezia	Viene mantenuto il dispositivo di attuazione tipico della legge 285/97	DGC 28 dicembre 2000 n. 1117 Legge 285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza". Piano di azione per il triennio 2000-2002 assegnazione finanziamenti 2000 e approvazione delle linee guida per la pianificazione triennio 2000-2002 DCC 14 gennaio 2002 n. 1, Accordo di programma per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza nell'ambito territoriale di intervento del Comune di Venezia previsto dalla legge 285/97 - seconda triennialità Del 5 dicembre 2003 n. 757, Legge 285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" - programma di interventi - finanziamenti 2003 Dicembre 2004, Accordo di programma per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia nell'ambito territoriale di intervento del Comune di Venezia previsto dalla legge 285/97 (piano di interventi 2004) Recepimento della legge 328/00 Atto di indirizzo della Giunta Comunale di Venezia 5 febbraio 2004 n. 8



*Finito di stampare nel mese di ottobre 2006  
presso il Centro Stampa  
della Scuola Sarda Editrice, Cagliari*



