

**RELAZIONE SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 28 AGOSTO 1997,
N. 285, RECANTE « DISPOSIZIONI PER LA PROMOZIONE DI DIRITTI
E DI OPPORTUNITÀ PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA »**

(ai sensi della legge 23 dicembre 1997, n. 451)

Premessa

La Commissione parlamentare per l'infanzia ha compiti di indirizzo e di controllo sulla concreta attuazione della legislazione relativamente ai diritti e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva. Negli ultimi anni la legge italiana che più ha inciso e determinato le politiche per l'infanzia e l'adolescenza nel Paese, a livello centrale e, soprattutto, delle comunità locali è stata la Legge 28 agosto 1997, n. 285 « Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza ».

In questa prospettiva è parso doveroso che la Commissione parlamentare per l'infanzia, al termine del secondo triennio di attuazione della L. 285/97, analizzasse le modalità di applicazione e realizzazione, valutasse l'impatto reale delle politiche e dei servizi attivati sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, approfondisse le prospettive possibili della legge in un contesto normativo mutato (con riferimento all'approvazione della L. 328/00 e alla riforma del Titolo V della Costituzione) che non ha però abrogato la L. 285/97 e in una situazione di evoluzione dei bisogni e delle esigenze dell'infanzia e dell'adolescenza.

Nell'ambito della verifica dell'attuazione della L. 285/97, in relazione alle lettere *d)* e *e)* del comma 1 dell'articolo 3, ed in connessione con l'indagine conoscitiva in corso sull'adozione internazionale, la Commissione parlamentare per l'infanzia ha ritenuto necessario approfondire anche la questione dello stato e delle prospettive del processo di deistituzionalizzazione dei minori in atto nel nostro Paese, anche in vista della chiusura degli istituti entro il 31 dicembre 2006, disposta dal comma 4 dell'articolo 2 della L. 184/83 « Diritto del minore ad una famiglia » (novellata dalla L. 149/01).

Obiettivi della presente relazione sono, di conseguenza:

esaminare e rappresentare le modalità di realizzazione della L. 285/97 sul territorio nazionale evidenziando aspetti positivi e punti critici, anche in relazione a tre aspetti specifici, individuati come strategici dalla Commissione stessa: rapporto tra applicazione della L. 285/97 e garanzia dei diritti dei minori sanciti dalla L. 176/91 (ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo); ruolo della L. 285/97 per l'acquisizione diffusa di una logica di piano nella progettazione e nella gestione integrata di interventi e servizi per l'infanzia e l'adolescenza; relazione tra l'applicazione della L. 285/97 e il processo di attuazione della L. 328/00;

tratteggiare le prospettive possibili di evoluzione nell'applicazione della L. 285/97 indicando al Parlamento, al Governo e alle Regioni e Province autonome sia le « pratiche adeguate » che si sono sperimentate, sia i percorsi possibili per consolidare gli effetti positivi della legge e per eliminare criticità e disfunzioni;

esaminare il processo di deistituzionalizzazione dei minori e indicare priorità nelle azioni da intraprendere per garantire una corretta attenzione ai « minori fuori dalla famiglia » e adeguate modalità di intervento a livello di amministrazione centrale e decentrata.

Per raccogliere gli elementi conoscitivi necessari a conseguire tali obiettivi è stato predisposto e realizzato un programma di lavoro che, nella sua applicazione operativa, ha impegnato la Commissione parlamentare per l'infanzia dal gennaio al luglio del 2004.

La Commissione ha realizzato due missioni e quattro sessioni di audizioni per incontrare esperienze di « pratiche adeguate » della L. 285/97 e risposte possibili ai bisogni di accoglienza residenziale dei minori; per garantire una ricognizione omogenea e coerente dei contributi dei soggetti coinvolti da missioni e audizioni sono state predisposte tracce differenziate sui temi affrontati.

In particolare le audizioni e le missioni (due di meno rispetto a quelle inizialmente programmate a causa della concomitanza con la campagna elettorale per le elezioni europee ed amministrative) sono state predisposte in modo da incontrare diversi soggetti (distribuiti nei diversi territori del Paese e con appartenenze politiche differenti) protagonisti dell'applicazione della L. 285/97 e del processo di deistituzionalizzazione.

In particolare si sono incontrati:

responsabili politici e amministrativi di livello regionale (Abruzzo, Lombardia, Veneto e Umbria), provinciale (Teramo e Viterbo) e comunale (Teramo, Pescara, Macerata, Pesaro, Palermo, Siracusa, Caltanissetta, Gela, Arezzo e La Spezia — queste ultime due in quanto città premiate per Ecosistema bambino);

il terzo settore (Cooperativa sociale di Milano e Coordinamenti nazionali di strutture residenziali per minori).

1. La realizzazione della L. 285/97 sul territorio nazionale: analisi delle fonti ed esame dei contributi raccolti.

Le fonti utilizzate per redigere il presente capitolo sono:

l'attività istituzionale di monitoraggio (ai sensi dell'articolo 10 della L. 285/97);

le ricerche e gli approfondimenti « specifici » e « locali » (con riferimento al monitoraggio di Regioni e Ambiti territoriali e alle attività di Università e altri enti di ricerca);

i contributi raccolti dalla Commissione durante la missione e le audizioni.

1.1. Cosa è la L. 285/97.

L'approvazione della Legge 28 agosto 1997, n. 285 « Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza » ha segnato un cambiamento nelle politiche e nei servizi per l'infanzia e l'adolescenza in quanto tra le sue le caratteristiche fondamentali ci sono:

l'istituzione di un fondo nazionale per promuovere i diritti, la qualità della vita, lo sviluppo individuale e sociale dei bambini e degli adolescenti (circa 150.000.000 Euro all'anno per le prime due triennali);

la definizione di indirizzi e finalità generali delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, affermando la centralità del minore nell'ambito della famiglia e del rapporto genitori/figli, indicate a livello centrale e contestualizzate ed integrate a livello regionale e locale;

l'individuazione dell'Ambito territoriale come spazio omogeneo della dimensione adeguata ad un intervento orientato alla sussidiarietà;

l'utilizzo del "piano territoriale triennale" come strumento partecipato di progettazione sociale, ratificato dall'"accordo di programma" tra gli enti pubblici sottoscrittori al fine di garantirne l'attuazione;

l'indicazione della strategia delle connessioni, da privilegiare per mettere insieme tutte le forze sociali e istituzionali che si occupano di minori sul territorio;

la scelta dell'orizzonte della normalità, favorendo la promozione dell'agio oltre agli interventi sul disagio, individuando direttrici di servizi ed interventi per l'infanzia e l'adolescenza che coprono i vari aspetti della vita: i diritti dei minori e lo sviluppo urbano sostenibile (1), le opportunità per un tempo libero di qualità (2), il sostegno a significative relazioni genitori/figli e alla prima infanzia (3), il contrasto alla povertà, al disagio e alla violenza (4);

(1) Nell'ambito dell'Articolo 7 "Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza" i progetti realizzati hanno riguardato prevalentemente: Progettazione urbana partecipata; Eventi di informazione e sensibilizzazione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; Esperienze di educazione alla solidarietà; Consigli comunali dei ragazzi e delle ragazze; Città amiche dei bambini e delle bambine; Piste ciclabili...

(2) Nell'ambito dell'Articolo 6 "Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero" i progetti realizzati hanno riguardato prevalentemente: Laboratori di creatività; Centri educativi diurni; Ludoteche; Ludobus; Centro educativo per preadolescenti; Centri di aggregazione giovanile...

(3) Nell'ambito dell'Articolo 5 "Innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia" i progetti realizzati hanno riguardato prevalentemente: Nuovi servizi per la prima infanzia; Servizi di sostegno alla genitorialità; Formazione genitori; Spazi bambine e bambini; Spazi famiglia; Centri per famiglie...

(4) Nell'ambito dell'Articolo 4 "Servizi di sostegno alla relazione genitore-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali" i progetti realizzati hanno riguardato prevalentemente: Interventi di ascolto e sostegno adolescenti; Assistenza domiciliare; Affidamento familiare; Interventi per il minimo vitale; Interventi di mediazione familiare; Interventi per l'integrazione dei minori stranieri; Interventi per l'integrazione dei minori disabili nello studio, nel lavoro, nel gioco e nello sport; Pronta accoglienza residenziale; Sostegno alle famiglie affidatarie; Prevenzione e assistenza nei casi di violenza sessuale e maltrattamento; Prevenzione del disagio psicologico dei minori...

l'attenzione all'innovatività e alla sperimentazione di più adeguati servizi e interventi per l'infanzia e l'adolescenza.

Nel primo triennio di attuazione della legge nelle 15 città riservatarie e in 245 ambiti territoriali si sono realizzati quasi 3000 progetti che hanno portato a circa 7.000 interventi, dei quali il 60% nella fascia 6/14 anni. Nella seconda triennalità il numero di ambiti è cresciuto mentre si sono consolidati i progetti (oltre 2.500).

1.2. Lo stato dell'arte di una legge nazionale/federalista.

La relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della L. 285/97 per l'anno 2002 presentata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali "tracciando una prima analisi nel secondo triennio di finanziamento, delinea un bilancio positivo sull'applicazione della L. 285/97, sull'attuazione dei suoi principi e sui risultati raggiunti. La relazione coglie tutte le difficoltà connesse a un quadro normativo mutato (Titolo V della Costituzione e L. 328/00) che impegna gli enti coinvolti nella progettazione degli interventi in un compito difficile ma foriero di opportunità per lo sviluppo e la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza." (pag. 8).

D'altra parte fin dalla sua approvazione la L. 285/97 è stata, correttamente, definita come una legge al tempo stesso "nazionale" in quanto indirizzata a garantire su tutto il territorio del Paese diritti e opportunità per l'intera fascia di cittadini minorenni e "federalista" perché fortemente orientata a contestualizzare politiche, servizi e interventi per l'infanzia e l'adolescenza nei diversi territori, favorendo partecipazione e coinvolgimento di istituzioni locali, formazioni sociali, famiglie e cittadini.

Dal punto di vista "temporale" il momento attuale (luglio 2004) dovrebbe corrispondere al secondo anno dopo le due triennalità complete (la prima triennalità dal 1997 al 1999 e la seconda dal 2000 al 2002) ma il condizionale è d'obbligo in quanto la situazione sul territorio nazionale è molto differenziata (poiché in alcune aree regionali è stata appena avviata la programmazione per la seconda triennalità) a causa di fattori generali e particolari che hanno condizionato la prosecuzione dell'attuazione della L. 285/97.

Tra i fattori "generali" vanno evidenziati:

l'accumulo di slittamenti dal primo triennio di attuazione per una oggettiva difficoltà di attivare procedure e modalità "innovative" delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza;

la concomitanza con l'approvazione di leggi (L. 328/00 e L. Costituzionale 3/01) che possono aver disorientato le Amministrazioni regionali nel dare continuità alla programmazione.

Tra i fattori "particolari" in alcuni Ambiti territoriali si sono registrate:

difficoltà nell'implementazione delle procedure relative ai bandi di gara o ad altre procedure ad evidenza pubblica (collegate, in

qualche caso, alla ricerca di una "continuità" tra progettazione e gestione degli interventi);

sovraccarico di compiti e responsabilità per funzionari degli enti locali, spesso legato alla mancanza di personale amministrativo;

difficoltà a lavorare in modo realmente integrato tra le istituzioni pubbliche e le formazioni coinvolte;

l'incertezza dell'entità, la disponibilità effettiva, la continuità dei contributi assegnati per dare avvio e stabilità alle azioni.

Indipendentemente dalla diversa situazione nei territori ci sono alcuni elementi che permettono di avviare un primo significativo bilancio, complessivo seppur differenziato della L. 285/97:

la legge è stata comunque avviata in tutte le Regioni e le Province autonome anche nel secondo periodo con un conseguente "aggiustamento" di obiettivi, priorità, metodi e organizzazioni;

le attività di monitoraggio e di verifica, previste per legge, sono state avviate ed hanno prodotto molteplici documenti;

la L. 285/97 ha lasciato "tracce" evidenti in recenti atti legislativi e programmatori di livello nazionale andando a definire una forma ed una modalità di pianificazione sociale territoriale abbastanza identificabile e analizzabile, definibile come "modello 285".

Per la Commissione la differente situazione nell'applicazione della L. 285/97 non appare problematica in sé ma lo diventa in relazione alla crescente difficoltà di raccordare in maniera unitaria le azioni e le politiche delle Regioni e delle Province autonome e degli Ambiti territoriali col rischio che diventi sempre più difficile verificare il raggiungimento e il mantenimento di uno degli obiettivi principali della L. 285/97, quello di "accorciare" l'Italia; cioè di offrire pari opportunità, uniforme tutela dei diritti e equivalenti occasioni di promozione e di crescita a tutti i minorenni presenti nel Paese.

D'altra parte la dimensione "federalista" della L. 285/97 non può essere compressa o mortificata anche se, anticipando un auspicio finale della Commissione, è necessario recuperare l'aspetto della comunicazione, della circolarità delle informazioni, della "solidarietà" tra i territori (ed in particolare tra le Regioni) che ha costituito, probabilmente, il maggiore fattore di successo della prima fase di attuazione della legge, come hanno testimoniato anche molti soggetti sentiti nelle audizioni e nella missione.

La progettualità della L. 285/97, pur nelle innegabili diversità territoriali, ha generalmente rappresentato un elemento forte e positivo in quanto sono rimasti significativamente alti per tutto il periodo intercorso dall'approvazione della legge al momento attuale e, anzi, hanno spesso registrato significativi incrementi, alcuni elementi qualificanti come: la copertura territoriale garantita dai progetti presentati, il livello degli investimenti, il coinvolgimento di professionalità competenti e sensibili, la partecipazione attiva dei soggetti del terzo settore alle diverse fasi di applicazione della legge.

La Commissione ha potuto verificare concretamente come l'effetto "volano" della L. 285/97 abbia mantenuto la sua efficacia e abbia permesso di dare sicurezze ai servizi innovativi avviati con i fondi della legge e con i cofinanziamenti richiesti dalle Regioni; dalle relazioni di Regioni e città riservatarie si coglie che:

il "modello 285" sta diventando un riferimento costante per tutta la progettualità sociale nei confronti dell'infanzia e dell'adolescenza e non solo;

il numero di progetti approvati rimane alto anche nella seconda triennalità e se diminuisce è, spesso, solo per evitare frammentazioni e dispersioni di risorse;

fino a quando c'è stato il fondo del governo dedicato specificatamente all'area dei minori le Regioni lo hanno valutato come un'ulteriore conferma dell'impegno del Governo a riconoscere il lavoro prodotto e a sostenere le varie scommesse delle Regioni e degli Ambiti territoriali; un impegno che è continuato, ad esempio, con l'ampliamento della percentuale di cofinanziamento ai diversi livelli di realizzazione della legge, con l'aumento dei soggetti firmatari gli accordi di programma, con il consolidamento e la "messa a regime" di tanti nuovi servizi;

l'attività di formazione, garantita dalla riserva di legge che molte Regioni hanno mantenuto, è stata proseguita in modo diffuso e differenziato, anche se è "rallentata" quella nazionale, tanto che più soggetti incontrati dalla Commissione hanno fatto un positivo riferimento allo stile e all'efficacia delle prime esperienze di formazione avviate dal Centro nazionale e hanno rilanciato l'idea di una formazione cogestita tra più Regioni limitrofe per favorire lo scambio e la reciprocità tra gli operatori.

Dai riscontri che la Commissione ha potuto avere sul territorio, anche l'analisi della tipologia delle attività progettuali collegate alla L. 285/97 sembra aver mantenuto un andamento di significativa qualificazione nel corso di questi anni di attuazione. Nella prima triennalità la scelta di attivare questo o quell'intervento è stata spesso dettata da fattori non collegati ad una corretta, approfondita e coerente, lettura della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza; la prevalenza di interventi che afferivano ad un'area operativa piuttosto che ad un'altra era riconducibile (per ammissione degli stessi Ambiti territoriali nelle relazioni di monitoraggio) a scelte di opportunità o di maggiore "facilità" nella realizzazione.

La redistribuzione dei progetti e degli interventi previsti dai piani territoriali all'interno delle diverse aree operative possibili indicate dagli articoli della legge, ha risposto in molte situazioni alla necessità di adeguare le azioni ai bisogni reali della maggior parte della popolazione nella fascia di età tra 0 e 18 anni. Nel corso degli anni si è quindi sviluppata una maggiore attenzione all'orizzonte della "normalità", per garantire un livello di sicurezza e di una quantità di opportunità a tutta l'infanzia e l'adolescenza presente in un territorio. Questa "evoluzione" non ha penalizzato gli interventi per i minorenni più deboli e più fragili, quelli con problemi e in sofferenza in quanto

le azioni specifiche e "specialistiche" si caratterizzano sempre più per essere articolazioni di interventi complessivi, evitando ghettizzazioni e isolamenti dei "servizi" destinati a limitate categorie di soggetti.

Questa tendenza, abbastanza costante e estesa a molti Ambiti territoriali, sembra dar ragione alla "scelta editoriale" fatta dal primo manuale di progettazione della L. 285/97 pubblicato dal Centro nazionale di Firenze, in cui l'ordine di presentazione dei progetti possibili in base ai quattro articoli della legge che indicavano le attività finanziabili, è stato invertito, mettendo nelle prime pagine le azioni orientate a sensibilizzare e a dare garanzia ai diritti per l'infanzia e l'adolescenza e allo sviluppo sostenibile, urbano e non solo (articolo 7 della L. 285/97), seguite da tutte le opportunità collegate al tempo libero e all'extrascuola (articolo 6), dagli interventi per la prima infanzia e per il sostegno alla genitorialità (articolo 5), dalla lotta alla povertà e all'esclusione sociale dei minori e delle loro famiglie (articolo 4).

Secondo il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza "la valutazione complessiva relativa al passaggio dal primo al secondo triennio risulta positiva, sia che se ne faccia una lettura unicamente connessa alla legge stessa, sia che, invece, si prenda in esame la relazione con il processo di messa in opera della L. 328/00 e della riorganizzazione più generale delle politiche sociali territoriali. Il processo di progettazione territoriale, poi, che la L. 328/00 propone di realizzare attraverso lo strumento del piano di zona, è assolutamente in armonia con il modello di progettazione previsto dalla L. 285/00."

Anche i soggetti sentiti dalla Commissione confermano che la capacità progettuale afferente alla L. 285/97 rimane inalterata anche nel secondo triennio. Anzi, viene evidenziato un miglioramento qualitativo nella costruzione dei nuovi piani; soprattutto negli ambiti dove è stata effettuata una valutazione complessiva dell'andamento del primo triennio e dove il piano territoriale della L. 285/97 si è progressivamente connesso a tutta la politica per l'infanzia e l'adolescenza il secondo triennio ha permesso di migliorare la progettazione e la realizzazione dei piani sulla base delle eccellenze e delle criticità riscontrate. Alcuni indicatori di questo processo di consolidamento sono stati:

la diminuzione del numero di progetti in ogni Piano (segno di una maggiore organicità e integrazione fra le azioni);

la minore presenza di "campanilismi" a favore di una logica di piano più presente ed esplicitata, con attenzione maggiore alla complessiva dimensione territoriale e alla trasversalità degli interventi;

la prosecuzione di progetti dalla prima triennalità non in termini di proroga ma come esito di una riflessione ed un confronto che portasse alla loro armonizzazione con i nuovi servizi attivati dai Piani di zona dei servizi sociali;

la presenza di elementi di discontinuità con il primo triennio che tende a privilegiare l'innovatività, ad accentuare la legittimazione ed il protagonismo dei soggetti attivi sul territorio, a valorizzare la

sussidiarietà nel rapporto tra le istituzioni e tra queste ed il privato sociale.

Una legge "significativa" come la L. 285/97, capace di determinare un "discrimine" tra due periodi e tra due "approcci" alle politiche ed ai servizi all'infanzia e all'adolescenza nel nostro Paese, presenta dimensioni diverse e variegate che la Commissione ha cercato di esaminare analiticamente, distinguendo tra gli aspetti qualificanti, gli elementi critici e i fattori di incertezza che si sono determinati.

Un'importante premessa a questa analisi è l'opinione della Commissione che la prevalenza di una o un'altra dimensione in un territorio, cioè la riuscita o il fallimento della L. 285/97, non sia stata data dai convincimenti politici e ideologici delle amministrazioni pubbliche, ma dal loro maggiore o minore orientamento verso la logica dei diritti dei cittadini in crescita, contro una prospettiva di intervento di tipo assistenziale, custodialistico, emergenziale. Non si vuol dire che non esistono differenze tra politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza di "destra" o di "sinistra", ma si da testimonianza del fatto che la Commissione, quando l'attenzione era centrata sulla promozione, sulla prevenzione e sulla integrazione di interventi e servizi, ha ritrovato significative convergenze in realtà diversamente orientate politicamente e indicative "continuità" in luoghi dove c'è stato un cambio di maggioranza nelle amministrazioni locali; la "trasversalità" della L. 285/97 riguarda anche l'aspetto politico.

1.3. Dimensioni qualificanti.

Le dimensioni qualificanti della L. 285/97 che la Commissione intende sottolineare in quanto ha potuto rilevare come esse siano quelle più diffuse sul territorio nazionale possono essere raccolte all'interno di tre piani di analisi: quello culturale-sociale, quello programmatico-progettuale e quello organizzativo-gestionale.

a) piano culturale-sociale.

La prima e forse più importante dimensione, testimoniata dai diversi soggetti incontrati dalla Commissione, è il riconoscimento della preminenza della logica dei diritti e del benessere dell'infanzia e dell'adolescenza e, quindi, del valore promozionale della L. 285/97 che ha voluto privilegiare interventi innovativi diretti a tradurre in possibilità di crescita e di sostegno permanenti per i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze, e le loro famiglie, ampliando ed integrando il sistema dei servizi esistenti.

Una seconda dimensione è la esplicitazione di nuova cultura nella programmazione e gestione dei servizi sociali destinati all'infanzia e all'adolescenza fondata su aspetti qualificanti come: conoscenza, informazione/comunicazione, raccordo intra ed inter istituzionale, coinvolgimento della comunità territoriale, costituzione di gruppi di coordinamento delle politiche e dei servizi, integrazione dei servizi formazione, monitoraggio/verifica/valutazione. Ognuno di questi aspetti qualificanti, più o meno presenti nei diversi territori e

declinato in modo diverso anche per la necessaria contestualizzazione delle politiche, fa comunque riferimento ad una concezione della programmazione sociale come sintesi di diversi approcci e contributi provenienti dall'ambito istituzionale e dalle esperienze del mondo associativo. Questa nuova cultura nella programmazione e gestione dei servizi sociali esalta: l'utilità del lavoro per progetti; l'utilità e funzionalità del decentramento; la necessità della messa a punto di regole e protocolli operativi per una corretta programmazione concertata tra i diversi soggetti.

In questa prospettiva una terza dimensione culturale di rilevanza assoluta è l'integrazione, che è trasversale alle politiche, alle responsabilità, ai servizi, alle professionalità, alle competenze, alle risorse economiche e finanziarie.

b) piano programmatico-progettuale.

A livello programmatico-progettuale è proprio la logica di piano a rappresentare la dimensione più qualificante. La Commissione ha incontrato territori in cui la L. 285/97 ha funzionato bene in quanto si è operato per costruire un piano di sviluppo e non un assemblaggio di interventi assistenziali; ci si è trovati d'accordo con quegli amministratori che hanno variamente declinato il concetto che "l'importante non era realizzare servizi ma costruire insieme un metodo di lavoro". L'obiettivo dei piani di intervento "migliore" non è stato tanto, quindi, il servizio in quanto tale, ma la promozione di azioni positive per favorire opportunità e tutelare i diritti dell'infanzia e l'adolescenza.

In seconda battuta la dimensione qualificante più significativa rilevata dalla Commissione è stata la sussidiarietà, cioè il legame e la qualità che ad esso collettivamente si riesce a dare: legame tra pubblico e privato nei termini della sussidiarietà orizzontale, legame tra istituzioni pubbliche o della sussidiarietà verticale, legame tra adulti e bambini; quindi la valorizzazione di tutti i soggetti coinvolti nella realizzazione delle politiche per i minori. La necessità e la pratica di una collaborazione e di una concertazione interistituzionale ha determinato la creazione di strumenti di partecipazione e di analisi finalizzati alla definizione dei contenuti dei programmi ed alla valutazione degli esiti che hanno costituito un importantissimo valore aggiunto della L. 285/97.

Collegata alla sussidiarietà, sul piano programmatico-progettuale, va rimarcata la dimensione qualificante della partecipazione; qualificante perché innovativa nello sforzo di coinvolgere tutti gli attori delle politiche e dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza in una risignificazione dei propri ruoli, delle proprie responsabilità, competenze, legami. Tale dimensione ha avviato un radicale processo di cambiamento culturale (ovvero del proprio senso in relazione ad un obiettivo legato ad uno specifico contesto ed uno specifico tempo) trasversale. La partecipazione è diventata essa stessa il percorso metodologico che ha attraversato la consultazione, la concertazione, la coprogettazione, l'organizzazione, il monitoraggio e la valutazione delle azioni di progetti e piani, con sinergie e interconnessioni tra le diverse forze sociali presenti nella comunità di riferimento.

c) piano organizzativo-gestionale.

Sul piano organizzativo-gestionale la dimensione della "conoscenza", cioè della importanza del "sapere" sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, si è rilevata un elemento qualificante preliminare e indispensabile. Le esperienze incontrate dalla Commissione mostrano come le azioni, pur se differentemente attivate, realizzate nell'ambito della L. 285/97 si siano progressivamente strutturate su una base dinamica composta del progressivo processo di conoscenza e consapevolezza critica del territorio.

Un'altra dimensione centrale per l'organizzazione della L. 285/97 si è rivelata la centralità dell'Ente locale (in genere i Comuni associati) e la sua funzione di regia della gestione delle risorse, intesa sia come informazione/coinvolgimento della comunità territoriale, sia come capacità di mantenere finanziariamente le esperienze attivate, a partire dalla L. 285/97, ma anche "oltre" la L. 285/97. La Commissione ha potuto verificare, anche negli incontri con il terzo settore, che nei territori dove l'Ente locale ha predisposto una "cabina di regia", partecipata anche ai rappresentanti della società civile, che dà stabilità e coordinamento al gruppo di lavoro territoriale anche l'attività del privato sociale è stata favorita, non in quanto surrettizia o subordinata ma proprio in una corretta logica di sussidiarietà.

Per ultima, ma non ultima, va citata come dimensione qualificante della L. 285/97 l'attività di monitoraggio e di valutazione sviluppata a tutti i livelli di applicazione della legge. La consapevolezza diffusa dell'esigenza di monitorare e valutare gli esiti dei progetti al fine di rendere efficace la programmazione triennale degli interventi è risultata determinante nel successo della L. 285/97 che è stata la prima legge del sociale che chiedeva un monitoraggio e una valutazione costanti.

1.4. Dimensioni critiche.

Nell'applicazione della L. 285/97 non sono mancate anche le dimensioni critiche riferibili sia ad alcune incongruità nell'impianto legislativo che ad un'applicazione non adeguata della legge stessa da parte dei vari soggetti, istituzionali e non, chiamati a renderla operativa nei territori.

Burocratismi e ostilità (almeno iniziali) allo spirito innovativo della L. 285/97 sono la dimensione critica prevalente che la Commissione ha potuto rilevare nel suo lavoro di approfondimento. Ancora attualmente la permanenza di resistenze mette in difficoltà sia il forte cambiamento culturale stimolato dalla L. 285/97 che la corretta prosecuzione delle attività previste dalla legge; resistenze di "amministratori" che si nascondono dietro alla "lettera" delle norme per non attivare i processi innovativi suggeriti dallo "spirito" della legge; resistenze di "operatori amministrativi" nel cercare strade "nuove" di applicazione delle norme in considerazione della specificità del sociale rispetto ad altri settori del pubblico; resistenze di "operatori sociali" che fanno fatica a comprendere come la ricerca di

procedure amministrative coerenti con i contenuti dei progetti è elemento indispensabile per il successo e la stabilità di un intervento.

Sostanzialmente tutti i soggetti incontrati dalla Commissione hanno espresso il concetto che, con la mancanza del vincolo dei fondi per la L. 285/97 (e comunque per l'infanzia e l'adolescenza), non si ha più la sicurezza che l'infanzia e l'adolescenza rimangano fuori dalla logica dell'emergenza e della residualità dell'intervento sociale. La confluenza delle risorse per l'infanzia e per l'adolescenza nel fondo unico e indistinto per il sociale fa temere che oltre al rischio di una maggiore discontinuità nei tempi dei finanziamenti o di maggiori ritardi nell'accreditamento dei fondi, ci sia anche quello, più grave, che le Regioni attuino una riduzione delle risorse destinate a questa fascia di età e, in particolar modo, alle risorse destinate alle "opportunità", alla promozione e alla prevenzione.

Una terza dimensione critica nell'applicazione della L. 285/97 si è dimostrata il "rapporto" tra servizi per l'infanzia "vecchi" e "nuovi". Il problema della "messa a regime" dei servizi innovativi e del loro inserimento coerente nel sistema integrato territoriale dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, già posto dalle Regioni nelle prime relazioni sullo stato di attuazione, ha assunto una rilevanza forte (anche in relazione all'avvento della L. 328/00). La legge ha sollecitato notevolmente le energie e le risorse (del pubblico ma, prevalentemente del terzo settore) a generare il "nuovo" nei servizi per l'infanzia e l'adolescenza. Laddove il "nuovo" c'è stato è stato spesso costretto a convivere (in maniera sperimentale e spesso con fragilità) con una considerevole presenza di "vecchio"; il riferimento non è ai servizi e agli interventi "tradizionali" (assolutamente necessari a creare il sistema) ma a vecchie logiche orientate all'assistenzialismo, al controllo dei comportamenti, alla episodicità. Una delle fatiche maggiori della L. 285/97 è stata quella di innervare anche i "vecchi" servizi con la nuova impostazione centrata sull'attenzione e l'ascolto dei bisogni di benessere delle bambine e dei bambini, dei ragazzi e delle ragazze.

Un'ultima criticità della L. 285/97 si è evidenziata nella diversità delle modalità e dei tempi delle progettualità territoriali: sociali, sanitarie, educative, culturali... La difficoltà, già riscontrata a partire dall'esperienza di diversi territori nel gestire e coordinare i due piani L. 285/97 (quello del primo triennio e quello del secondo triennio) che, per un arco di tempo, si sono sovrapposti e non si sono succeduti "in sequenza", si è manifestata più pesantemente in seguito, quando le Regioni hanno progressivamente richiesto (anche se con modalità diverse) di collocare i progetti e gli interventi della L. 285/97 dentro alla cornice del piano di settore per l'infanzia e l'adolescenza nel piano di zona. I tempi e i modi diversi di tutta la programmazione territoriale: Piani di intervento della L. 285/97, Piani di Zona della L. 328/00, Piani comunitari per la salute, Programmi delle attività distrettuali, Piani dell'Offerta Formativa, Piani di applicazione del Fondo Nazionale Lotta alla Droga... spesso impediscono, o comunque ostacolano, una reale integrazione delle politiche e dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza. Questa criticità, che la L. 285/97 ha contribuito a svelare, rappresenta probabilmente l'elemento più preoccupante nell'evoluzione degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza e non solo.

1.5. Dimensioni incerte.

Con il termine "incerte" ci si riferisce a quelle dimensioni dell'applicazione della L. 285/97 dall'esito ancora indefinito, indeterminato o di difficile interpretazione in quanto dipendente da fattori in via di risoluzione.

La portata innovativa della L. 285/97 ha richiesto e richiede da parte di tutti i soggetti interessati un salto culturale nella lettura della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e nella prassi operativa, intesa sia come modelli di intervento che come contenuti delle azioni. In questo contesto il problema principale che la L. 285/97 ha dovuto e deve ancora affrontare è stato certamente culturale. Non si può dire che la sfida culturale lanciata dalla L. 285/97 sia stata, definitivamente, vinta. Anche le realtà territoriali più "attrezzate" ed organizzate incontrate dalla Commissione hanno ribadito il concetto che il processo di consolidamento delle conquiste della L. 285/97 è ancora in corso e che questo periodo di incertezza rischia di determinare equivoci culturali che possono tradursi sul piano dell'azione di governo locale, in disimpegno, in distorsioni dell'intervento, in carenze di strutture, di mezzi, di energie.

Una seconda dimensione di incertezza nell'attuazione della L. 285/97 è costituita dal fatto che il percorso di sussidiarietà, verticale e orizzontale, avviato dalla legge deve trovare rafforzamento e stabilizzazione. Allo stato attuale la Commissione ha verificato come servano scelte coraggiose e costanti che permettano di superare la difficoltà di attuare, nella pratica, i principi che richiedono un decentramento e autonomizzazione dei soggetti, reali e sostanziali.

L'indicazione esplicita, in genere da parte delle Regioni, delle modalità previste per la prosecuzione dei servizi/interventi attivati dalla L. 285/97, una volta cessato il finanziamento della legge è un'altra di queste dimensioni incerte. La Commissione ha potuto verificare come questa incertezza sia abbastanza diffusa e riguardi diversi aspetti: dai criteri di selezione dei servizi/interventi ritenuti meritevoli di essere inseriti nei "sistemi integrati territoriali" dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, alla già citata questione dei finanziamenti, da come garantire la necessaria continuità degli operatori per non perdere il patrimonio di conoscenza, esperienza e professionalità accumulato in questi anni, a come definire gli standard (strutturali, funzionali, organizzativi...) indispensabili a "regolarizzare" servizi che, pur mantenendo una prospettiva sperimentale, non possono rimanere in un limbo di indefinitezza.

La stabilità e il consolidamento del gruppo di lavoro territoriale che ha rappresentato la "cabina di regia" della L. 285/97, e che spesso delinea il nucleo del coordinamento di tutte le politiche per l'infanzia e l'adolescenza in un Ambito territoriale, non possono essere dati per scontati. La concomitante presenza di soggetti decisori e programmatori diversi nelle politiche e nei servizi destinati a questa fascia di età rappresenta un potenziale pericolo per una struttura, spesso agile ed operativa, che va opportunamente integrata ma ha dato segni di utilità nell'implementazione della L. 285/97.