

III

Analisi dell'impatto della legge

1) *La legge 285/97 e i diritti dell'infanzia*

Premessa

Nelle precedenti parti della Relazione sono state attentamente considerati i percorsi operativi della Legge n. 285/97 e le azioni di sostegno messe in atto - a livello nazionale - per favorirne la piena attuazione. In questa parte della Relazione, invece, oggetto dell'attenzione è il rapporto tra l'attuazione della legge (o meglio le progettualità connesse alla legge n. 285/97), e diritti dell'infanzia.

L'esigenza di una riflessione di questo tipo trova origine sia nella natura dei diritti dell'infanzia, sia nelle peculiarità della legge n. 285/97.

I più autorevoli esperti di diritti umani invitano, costantemente, a considerare i diritti umani importanti per quello che sono, per ciò che enunciano e sanciscono, ma ancor di più per ciò che essi implicano, operativamente, in termini di nuove istituzioni, programmi, comportamenti. I diritti umani, e quindi anche quelli indicati nella Convenzione internazionale sui diritti dei bambini e dei minori del 1989, sono ciò che essi inducono a fare in un determinato periodo storico di riferimento ed in un determinato contesto sociale e culturale di riferimento.

E' possibile cogliere questa prospettiva nel titolo stesso della legge 285, che recita, per l'appunto *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*. All'art. 1, si precisa, inoltre, che il Fondo istituito con la legge 285, è finalizzato "alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza..."

La legge n. 285/97 presenta un'idea di infanzia e adolescenza, nonché dei loro diritti, sostanzialmente coerente con quanto indicato nella Convenzione internazionale sui diritti dei bambini e dei minori. Nella legge è evidente la distinzione tra diverse prospettive culturali insite nel riferimento ai diritti dell'infanzia: quella della protezione e tutela dei minori (*protection*), quella della promozione sociale del benessere attraverso provvedimenti ed interventi (*provision*) e quella della partecipazione (*participation*). Si distingue, in modo opportuno, l'impegno per la promozione dei diritti dell'infanzia, dall'impegno per la predisposizione di opportunità concrete a favore dell'infanzia, intendendo queste ultime, di fatto, come una delle modalità per rendere esigibili i diritti enunciati e promossi.

La legge n. 285/97 non è un fatto isolato, ma è inserita in un quadro ampio e articolato di volontà e intenzioni politiche e culturali, espresse nel Primo e nel Secondo Piano di azione a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, nel 1997 - 1998 e nel 2000 - 2001.

Questi due documenti definiscono i limiti e le potenzialità della legge, attribuendole una significativa responsabilità nel processo di concretizzazione dei principi espressi nella Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia. Al contempo i due Piani indicano chiaramente gli impegni concreti, le responsabilità operative, le azioni da compiere, oltre la legge n. 285/97, sul piano giuridico, sociale e culturale per garantire piena attuazione al tema dei diritti dell'infanzia.

I Piani regionali, ma soprattutto quelli locali, avrebbero dovuto tenere conto di tali indicazioni ed orientamenti e tradurre in azioni concrete queste finalità. In occasione del completamento del passaggio tra primo e secondo triennio di attuazione della legge 285/97 è doveroso porsi l'interrogativo se questi orientamenti sono stati, in parte o in tutto, considerati e con quali riscontri.

Infine, va sottolineato che la legge n. 285/97 è stata principalmente una legge di carattere promozionale (culturale e metodologica) stante il ridotto finanziamento a disposizione, e stante il rapporto – successivamente intervenuto – con la legge n. 328/00 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, che dovrebbe permettere alle esperienze locali attuate con la legge n. 285/97 di essere collocate in quadro di risorse e programmazione sociale territoriale più completo ed adeguato.

I diritti dei bambini

Il tema dei diritti dei bambini è oggetto di costante analisi e riflessione a livello internazionale, europeo e italiano non senza aspetti di ambivalenza e criticità, come sottolineato in molti rapporti, poiché costantemente emerge lo scontro tra una cultura che, in un qualche modo, teme l'ampliamento dei diritti dei bambini (ma soprattutto la loro completa esigibilità) ed una cultura che, all'opposto, preme per il totale ampliamento dei diritti anche a scapito dei diritti degli adulti.

Ai diritti, comunque, occorre riferirsi per cogliere se e come la legge n. 285/97, con le cautele e le attenzioni espresse nel paragrafo precedente, ha permesso un loro riconoscimento e sviluppo.

Un recente testo dell'Unicef, riepiloga il quadro dei diritti dei bambini in riferimento ad alcuni aspetti essenziali:

- diritti civili e libertà fondamentali;
- diritto alla vita ed allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociali;
- diritti di base;
- diritti culturali;
- diritti di tutela.

I diritti civili sono riferiti:

- alla libertà di esprimersi e di partecipare, intendendo con ciò – per i bambini - sia la possibilità di essere ascoltati e di essere rispettati, sia la possibilità di fornire elementi utili in riferimento alle decisioni che li riguardano, sia la libertà di esprimersi e di associarsi per finalità comuni;

- alla libertà di coscienza, intesa come possibilità di non essere impediti nella professione della propria religione, e di scegliere una confessione o nessuna;

- alla protezione da ogni trattamento degradante, con riferimento alla privacy, all'onore, alla reputazione, alla dignità.

Con l'espressione del diritto alla vita ed allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale è, generalmente, sottolineata sia la dimensione dell'aiuto verso la famiglia e i bambini stessi per rimuovere le cause che impediscono l'adeguato sviluppo, sia l'educazione familiare come strategia per sviluppare consapevolezza delle responsabilità, sia le azioni di prevenzione delle violenze e degli abusi sui bambini.

Per quanto riguarda i diritti di base il richiamo è al diritto alla vita ed alla sopravvivenza, alla salute, alla nutrizione, alla prevenzione delle malattie, alla prevenzione e cura degli handicap.

I diritti culturali rimandano all'istruzione di qualità per tutti, all'educazione, al tempo libero dignitoso, al gioco, all'informazione.

Infine i diritti di tutela riconducono la riflessione alla protezione dei bambini in situazione di guerra, di conflitto con la legge, di sfruttamento nel lavoro minorile, di coinvolgimento a vario titolo nel traffico e consumo degli stupefacenti, di sfruttamento sessuale, di abuso sessuale, di emigrazione forzata.

L'attuazione della legge 285 ed i diritti dei bambini: elementi di forza e di criticità

Il ruolo della legge n. 285/97 in relazione alla promozione dei diritti dell'infanzia può essere considerato in funzione di quattro possibili obiettivi:

- un primo obiettivo è ascrivibile all'esigenza di far conoscere - tramite l'attuazione della legge - i diritti dell'infanzia, di aumentare la consapevolezza nelle istituzioni e nei cittadini, nonché nei bambini stessi sul bambino come soggetto di diritti;
- un secondo obiettivo si riferisce alla necessità - tramite i progetti della legge - di rafforzare la cultura dell'infanzia e dei suoi diritti, consolidando servizi, iniziative, interventi;
- un terzo obiettivo è relativo alla possibilità - tramite l'applicazione operativa della legge - di sperimentare nuove forme di riconoscimento dei diritti dei bambini;
- un quarto obiettivo possibile è rendere esigibili i diritti dei bambini.

L'analisi della documentazione prodotta a livello locale e regionale (riferita ai progetti ed ai Piani), nonché gli esiti di incontri, seminari e convegni permettono di avvicinarsi solo per approssimazione ai temi sin qui proposti, e di cogliere alcune tendenze che negli anni futuri dovranno essere maggiormente monitorate per verificare se, e quanto, effettivamente esse sono da attribuirsi all'implementazione della legge 285/97 e quanto ad altri tipi di fattori.

Il motivo di questo limite (avvicinamento per approssimazione alla realtà) è semplice: a livello nazionale si dispone dei documenti progettuali ma mancano, al contempo, sia studi di tipo valutativo che permettono di cogliere l'impatto dell'applicazione della legge n. 285/97 sui diritti dei bambini, sia una consistente documentazione espositiva di ciò che è stato realizzato. Maggiori riscontri si hanno considerando alcune interessanti esperienze maturate a livello locale, analizzando l'impatto del singolo intervento, od al massimo del singolo progetto, ma i dati raccolti non possono essere assolutamente estesi a livello di tutti i progetti sviluppati nel paese. A parziale compensazione di questa situazione esiste il lavoro di analisi circa lo stato di attuazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo contenuto nel rapporto che ogni cinque anni lo Stato italiano presenta al Comitato

ONU per i diritti del fanciullo di Ginevra (organismo incaricato di verificare l'attuazione della Convenzione).

Elementi di forza

Alla luce del lavoro di analisi possibile si evidenziano alcuni elementi di forza e alcuni di debolezza delle esperienze che saranno ora considerati separatamente.

Molti commenti raccolti in questi anni sulla legge n.285/97 ne hanno enfatizzato il ruolo di risorsa per il cambiamento culturale delle politiche sociali a favore dell'infanzia e dell'adolescenza prima ancora che di risorsa per l'attivazione di servizi ed interventi.

Oltre a quanto già ricordato in riferimento alle prospettive culturali, i capisaldi di questi cambiamenti sono riferiti al pensare la progettazione:

- a partire dall'analisi dei bisogni di un territorio definito, coinvolgendo i diretti interessati (bambini e famiglie) nell'analisi delle loro condizioni di vita e di individuazione delle priorità da assumere con il documento progettuale;
- a partire dalla necessità di coinvolgere in modo attivo tutta la comunità locale nel momento della gestione ma, soprattutto, in quello dell'analisi dei bisogni e della definizione degli obiettivi, utilizzando altresì nuovi strumenti giuridici (accordi di programma, protocolli di intesa, conferenze di servizi...);
- a partire dalla necessità di prevedere un forte investimento nella valutazione del progetto sin dalle fasi preliminari per accrescere la capacità dei progetti di riconoscere valore al lavoro svolto, ai risultati raggiunti ed alle difficoltà incontrate;
- a partire dalla necessità di prevedere azioni di supporto formativo nei confronti degli operatori sociali, pubblici e privati, coinvolti nella gestione.

A fronte di questi auspici, l'implementazione delle progettualità locali, come indica anche il lavoro di ricognizione sulle buone prassi svolto dal Centro di documentazione nel corso del 2001, ha permesso di mettere in luce un quadro complessivamente positivo.

La legge n. 285/97 è stata indubbiamente un fattore di sviluppo della cultura dell'infanzia in Italia.

Sono stati raggiunti, infatti, significativi risultati ascrivibili alle finalità ed obiettivi di sistema, in quanto l'applicazione della legge ha portato molte realtà locali:

- a riconoscere l'esistenza del cittadino bambino, con i suoi diritti e doveri (con la produzione di materiale documentario sull'infanzia e sui suoi diritti);
- a parlare di bambini e loro bisogni con le famiglie ed i bambini, tra amministratori, con semplici cittadini, con insegnanti ed operatori sociali e sanitari, con soggetti del terzo settore (promuovendo dibattiti, incontri, seminari, convegni);
- a confrontare modi di pensare l'infanzia anche molto differenti, e di trovare accordi - a volte consistenti a volte molto sfumati - sulle condizioni di vita dei bambini nei dati territori (utilizzando sia modalità tradizionali di ricerca conoscitiva sia modalità di ricerca azione sia forme leggere di consultazione dei bambini e delle famiglie);
- a mettere a fuoco emergenze e situazioni di valore sul versante delle azioni a favore dei bambini, individuando obiettivi possibili e strategie praticabili (istituendo luoghi di confronto e programmazione di comunità, a più livelli e con la presenza di più soggetti);
- a costruire "sistema" tra le opportunità offerte dalla legge 285/97 e quelle messe a disposizione da altre normative regionali, nazionali e comunitarie (attivando situazioni di coordinamento territoriale a cui hanno partecipato i diversi soggetti della comunità territoriale ed in qualche caso anche i bambini ed adolescenti stessi);
- a costruire sinergie di area tra più comuni ed enti territoriali in funzione del garantire pari opportunità ai bambini di territori limitrofi (attraverso i progetti d'area, soprattutto in quei contesti territoriali ove sino all'avvento della legge 285/97 ogni amministrazione locale tendeva a operare in solitudine);
- a promuovere la partecipazione delle famiglie alla vita sociale ed alle decisioni inerenti anche gli stessi progetti della legge 285, sia nella forma della famiglia singola sia promuovendo l'associazionismo familiare.

Un supporto notevole in questo percorso lo ha svolto il Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza grazie ad un'attenta azione di sostegno a livello di documentazione, formazione, informazione e studio, che ha permesso di creare un'importante attività di scambio e conoscenza delle esperienze regionali e locali, di valorizzazione delle buone prassi, di promozione delle situazioni

maggiormente in difficoltà, di diffusione del materiale e delle iniziative culturali realizzate nei territori.

L'attuazione della legge ha, altresì, permesso di accrescere la consapevolezza della distanza tra il desiderio di costruire un sistema adeguato per rispondere in modo appropriato alla globalità dei bisogni dei bambini, degli adolescenti e delle loro famiglie e la realtà che necessita, ancora, di notevoli sviluppi strutturali, culturali e metodologici.

Infine, è da sottolineare come i progetti 285 hanno permesso di introdurre i temi dell'infanzia nell'agenda politica di molte amministrazioni locali sino a quel momento disinteressate, a volte in modo strumentale per acquisire finanziamenti, sovente per dare visibilità al lavoro svolto in silenzio negli anni precedenti (con scarse risorse e scarsa legittimità istituzionale). Tutto ciò ha portato a riconoscere un "posto" per l'infanzia anche a livello di funzionamento politico-amministrativo: un indice di ciò è evidente nel fatto che quasi due terzi dei comuni italiani ha un Ufficio per l'infanzia, pur se ad esso sono demandate molteplici funzioni, non tutte riferite in modo stretto all'infanzia.¹

Questo quadro di sintesi può evidenziare un forte investimento nel paese per dare forza e stabilità - culturale e istituzionale - al tema dei diritti dell'infanzia, che è uno degli obiettivi della legge nel suo complesso.

Il valore della legge 285 e delle sue concretizzazioni operative locali è registrabile anche rispetto agli altri obiettivi complessivi della legge.

In un discreto numero di progetti vi sono state azioni finalizzate a far conoscere al territorio (ai bambini, ai genitori, agli adulti dei paesi) i diritti dei bambini, utilizzando sia il materiale predisposto dal Ministero, dal Centro nazionale, dalle Regioni ma anche costruendo materiale proprio, coinvolgendo - in alcuni casi - gli stessi bambini nella loro predisposizione. Sovente queste iniziative sono state condivise, in collaborazione, con la scuola o altri soggetti del territorio e sono diventate il fulcro di momenti pubblici di tipo informativo - promozionale che hanno coinvolto molti bambini e molte famiglie.

In molti progetti si è assunto il principio dell'innovazione come filtro per valutare quali iniziative sviluppare. Ciò ha portato a esplorare problematiche e

¹ Cfr. Gruppo di lavoro per la Convenzione sui Diritti del fanciullo, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. La prospettiva del Terzo settore*, Roma 2001.

bisogni nuovi su cui intervenire ma, anche e soprattutto, metodologie nuove per dare risposta ai bisogni. In particolare questo sforzo è stato compiuto in riferimento ai bisogni riferiti ai diritti di carattere culturale, con azioni di tipo educativo, animativo, per rendere esigibile il diritto ad un tempo libero dignitoso e costruttivo, al gioco, all'informazione.

Infine non si può ridurre il peso avuto dalla legge 285/97 nel rendere esigibili i diritti dei bambini soprattutto per quanto riguarda il diritto allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.

Molte di queste iniziative concrete sono state 'affiancate' dalla disponibilità, verso le famiglie, di forme diverse (più o meno "leggere") di aiuto per rimuovere le cause che impedivano l'adeguato sviluppo con attività:

- di educazione familiare e crescita di consapevolezza delle responsabilità intrafamiliare ed extrafamiliari, attraverso corsi, centri e spazi di ascolto e consulenza, anche con il coinvolgimento delle stesse associazioni familiari;
- di prevenzione delle violenze e degli abusi sui bambini attraverso, ad esempio, la predisposizione di protocolli di riferimento per gli operatori per accrescerne le competenze e la professionalità e per migliorare la comunicazione tra servizi di territorio ed autorità giudiziaria minorile;
- di sostegno ai minori in conflitto con la legge, come nel caso dei minori infraquattordicenni autori di reato, penalmente non punibili ma, per i quali sono stati predisposti interventi di sostegno psicologico e sociale;
- di tutela rispetto a minori coinvolti in situazioni di sfruttamento nel lavoro;
- di prevenzione del consumo di alcool e stupefacenti, nonché di aiuto e sostegno per quei minori coinvolti a causa di familiari, come nel caso dei gruppi di auto aiuto per adolescenti con genitori alcoolisti;
- di riduzione dello sfruttamento sessuale e modificazione di itinerari di vita di adolescenti già coinvolte nella prostituzione minorile.

Elementi di criticità

I progetti e gli interventi realizzati - come espresso anche nelle prime due Relazioni al Parlamento sullo stato di attuazione della legge - non sono esenti da errori o criticità per quanto riguarda la capacità di sviluppare in modo adeguato le ipotesi di partenza, di raggiungere effettivamente i destinatari immaginati, di sviluppare azioni effettivamente capaci di incidere nella vita delle persone (adulti o

bambini), di costruire comunità nel territorio capaci di progettare e realizzare insieme, di valutare in modo appropriato i progetti e gli interventi.

Anche sul versante della legge come risorsa per la promozione dei diritti è possibile cogliere alcune criticità, che costituiscono indubbiamente elementi di debolezza del “sistema 285” ma, anche, punti di sviluppo possibile sui quali operare per l’innalzamento della qualità complessiva del “sistema 285” e della capacità del paese di riconoscere e tutelare - in concreto - i diritti dei bambini all’interno della progetti legati alla legge 285/97 e dei futuri Piani di zona.

Un primo elemento di criticità/debolezza dei progetti della legge 285/97 è che - mediamente - hanno avuto i diritti dei bambini come riferimento remoto (come valori in molti casi) ma, raramente, hanno espresso in modo chiaro e univoco il rapporto “*diritto – bisogno o problema – azione destinato a rendere esigibile il diritto*”. Molto spesso, infatti, il diritto, o meglio i diritti, sono stati indicati solo nelle premesse del progetto, in modo abbastanza generico e globale, delineando con chiarezza solo il rapporto “*bisogno o problema – azione destinato a risolvere il problema o bisogno*”. Ciò ha comportato, conseguentemente, una scarsa precisazione dei risultati attesi dei progetti proprio a livello dei diritti dell’infanzia. Questa situazione può trarre origine da limitate capacità, dei progettisti, di considerare i diritti come contenuti visibili ed analizzabili e non solo come pronunciamento di principi guida. Raramente, ad esempio, nei progetti il punto di partenza è lo stato di riconoscimento ed attuazione dei diritti nel territorio, mentre più frequentemente il punto di partenza è l’analisi delle situazioni di disagio dei bambini e delle famiglie.

Un secondo elemento di debolezza dei progetti della legge 285/97 è individuabile nel fatto che, nonostante il grande investimento derivante la legge, i progetti operativi hanno permesso solo parzialmente, sotto il profilo della promozione dei diritti, un riequilibrio delle disuguaglianze esistenti nel paese. Infatti, laddove, il livello quantitativo e qualitativo dei servizi e degli interventi a favore dei minori era debole, con i progetti si è cercato di dare risposta ad emergenze sociali conclamate mentre, laddove, il livello quantitativo e qualitativo dei servizi e degli interventi a favore dei minori era già buono con i progetti si è cercato di investire sulla dimensione della innovazione metodologica e sulla dimensione della promozione dei diritti.

Un terzo elemento di criticità è rappresentato dal fatto che, soprattutto nel passaggio tra primo triennio e secondo triennio, non sempre gli ambiti sono riusciti

nell'obiettivo di dare continuità con risorse proprie agli interventi messi in atto nel primo triennio. In alcuni casi questo è l'esito di un nuovo lavoro di analisi dei bisogni del territorio che ha portato a ridefinire le priorità su cui investire o a evidenziare un soddisfacimento completo dei bisogni alla base della prima progettualità, mentre, in altri casi, questo non è stato possibile poiché gli ambiti non sono riusciti ad individuare e destinare risorse finanziarie proprie per dare continuità ai servizi. La conseguenza, sotto il profilo della promozione dei diritti è evidente: ciò che era stato riconosciuto come un diritto in una logica di sistema avrebbe dovuto portare ad un maggiore investimento della comunità e questo non avvenendo ha portato ad una negazione del diritto prima riconosciuto. La questione è importante, soprattutto in previsione dell'implementazione della legge n. 328/00 di riforma dei servizi sociali, poiché in quella sede gli ambiti sono chiamati nuovamente a definire priorità di intervento in riferimento alle risorse che Stato e Regioni metteranno a disposizione degli ambiti zonali.

Un quarto elemento di criticità è rappresentato dalla scarsa attenzione ai diritti dei bambini ed adolescenti stranieri nei progetti. Ad essi, infatti - nel primo e nel secondo triennio - si rivolge, in modo diretto, una quota minima di progetti ed interventi. Questa tendenza, probabilmente, trae origine dalla volontà di considerare i bambini stranieri come tutti i bambini italiani, ma di fatto ciò è vero solo per una parte dei bambini stranieri.

Certamente non lo è per i minori nomadi, che per cultura e tradizione familiare riescono con grande fatica a integrarsi anche nella sola scuola dell'obbligo e che, invece, sono coinvolti anche precocemente in percorsi di devianza sociale.

Certamente non lo è neanche per i minori stranieri non accompagnati, per lo più irregolari, che presentano situazioni di disagio sociale, psicologico e culturale di notevole livello e che, spesso, sono coinvolti in forme di devianza "di servizio", finalizzata, ad esempio, a permettere a persone (giovani e meno giovani) di consumare sostanze illecite.

Per entrambi si evidenzia sempre più la necessità di progettualità specifiche, a scavalco tra intervento civile, penale e socio-educativo per ridurre lo stato di povertà e di degrado e promuovere diverse forme di socializzazione alla vita adulta.

Il diritto alla partecipazione nei progetti della legge

285

Come già espresso, la Convenzione indica chiaramente la necessità di tutelare *la libertà di esprimersi e di partecipare, intendendo con ciò - per i bambini - sia la possibilità di essere ascoltati e di essere rispettati, sia la possibilità di fornire elementi utili in riferimento alle decisioni che li riguardano, sia la libertà di esprimersi e di associarsi per finalità comuni*

Proprio in ragione di ciò, e dei diversi documenti di natura teorica, metodologica ed operativa prodotti sull'argomento a livello internazionale, anche in Italia si registra una grande enfasi e attenzione al diritto alla partecipazione dei bambini.

La legge n. 285/97 ha considerato attentamente l'auspicio/dovere contenuto nella Convenzione ed ha assunto questo diritto come riferimento generale di tutta la legge ma, anche, come riferimento specifico di due articoli della legge (gli articoli 6 e 7). Questi articoli recitano, infatti,

art. 6, comma 1

1. *Le finalità dei progetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c), possono essere perseguite, in particolare, attraverso il sostegno e lo sviluppo di servizi volti a promuovere e a valorizzare la partecipazione dei minori a livello propositivo, decisionale e gestionale in esperienze aggregative, nonché occasioni di riflessione su temi rilevanti per la convivenza civile e lo sviluppo delle capacità di socializzazione e di inserimento nella scuola, nella vita aggregativa e familiare.*

art. 7

1. *Le finalità dei progetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), possono essere perseguite, in particolare, attraverso:*

- *interventi che facilitano l'uso del tempo e degli spazi urbani e naturali, rimuovono ostacoli nella mobilità, ampliano la fruizione di beni e servizi ambientali, culturali, sociali e sportivi;*
- *misure orientate alla promozione della conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza presso tutta la cittadinanza ed in particolare nei confronti degli addetti a servizi di pubblica utilità*
- *misure volte a promuovere la partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita della comunità locale, anche amministrativa.*

È stata rilevato come la legge 285/97, molto opportunamente, abbia focalizzato l'attenzione sulla partecipazione sociale piuttosto che su quella giuridica (rispetto alla quale altre normative nazionali sono intervenute nel frattempo, differenziando la trattazione del tema in riferimento alla fascia d'età infantile e adolescenziale). Questo è un aspetto di grande rilievo scientifico e culturale, che trae

origine da un'attenta analisi delle diverse capacità di costruire e di esprimere un'opinione, che le diverse età hanno.

Alla luce di queste premesse si può tentare un bilancio provvisorio dell'implementazione della legge nel primo triennio e nel passaggio al secondo.

Il primo ed il secondo triennio di applicazione della legge - secondo i dati del Centro nazionale - hanno evidenziato una prevalenza di interventi in riferimento alla protezione e tutela dei minori (*protection*) ed a quella della promozione sociale del benessere attraverso provvedimenti ed interventi (*provision*), piuttosto che a quella della partecipazione (*participation*)².

E' una tendenza che presenta un'ambivalenza su cui è opportuno soffermare l'attenzione: da un lato, segnala positivamente che è aumentata la capacità di dare risposta a bisogni di supporto a bambini e famiglie in situazione di difficoltà e di dare risposta a bisogni culturali e di socializzazione, realizzando, quindi, pienamente l'obiettivo della maggiore esigibilità dei diritti ma, dall'altro, segnala che questo maggiore soddisfacimento è andato a scapito della maggiore esigibilità di un diritto in particolare, quello alla partecipazione sociale dei bambini.

Per quanto riguarda le azioni concrete, si registrano sostanzialmente due tendenze: attivazione dei consigli comunali dei ragazzi e lo sviluppo di micro-progettualità partecipata, in genere relative a iniziative di ristrutturazione urbana. Sono modelli di intervento che vanno analizzati attentamente nel loro tradursi concreto, poiché possono ed hanno dato luogo alle esperienze più diverse tra loro. Ad esempio, la dicitura Consiglio comunale dei ragazzi può dare luogo ad un consiglio comunale aperto ai bambini una volta in un anno, oppure ad un consiglio permanente di bambini che lavora e sviluppa progetti ed interventi nel paese.

Questo ambito, pertanto, richiede una forte attenzione proprio per quanto riguarda le realizzazioni e potrebbe costituire l'oggetto di un approfondimento specifico - integrando quanto già svolto quest'anno per le attività globalmente riferite agli adolescenti, che ha preso in esame, parzialmente anche il tema della partecipazione, dedicando attenzioni ai soli Consigli comunali dei ragazzi.

L'analisi ha permesso di mettere in luce i riferimenti culturali e i modelli operativi nonché i processi gestionali. In questa sede è possibile riprendere in

² Cfr. Baraldi C., I diritti dei bambini e degli adolescenti, Donzelli Editore, Roma, 2001; ASTER-X, Secondo Rapporto ASTER-X. La pianificazione territoriale integrata: nodi critici e soluzioni individuate nella fase di avvio della legge, Bologna 2000.