

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 ad 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 ad esercitare un ruolo di coordinamento che venga a configurarsi, però,

come erogazione di servizi formativi ed 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, ed istituzioni diverse a dialogare ed 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 ed i Piani territoriali.

Difficile ovviamente poter in questo caso delineare un quadro che possa avere valenza generale.

Per questo ci limitiamo ad 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 si 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 raccordare con l'azione di monitoraggio e valutazione dei Piani di zona.

Mentre dimensioni come l'analisi dei bisogni e delle risorse, la definizione degli ambiti 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 ad 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 ad 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 coerenza 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 riservataria

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 ed 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 ed 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 2° 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 analizzando quelli che sono orientamenti futuri delle politiche regionali di quelle Regioni che, già nel corso della seconda triennalità, 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 ad essere educato nella propria famiglia, ad 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 ed 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 ad individuare i bisogni del territorio.

Del resto, viene anche messo in evidenza come esistano delle differenze tra i Piani territoriali ed 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 ed 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

Per il periodo di riferimento, che va dal giugno 2003 al giugno 2004, 13 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 appendice.

Quasi tutte le città riservatarie si trovano ad attuare la seconda triennalità di programmazione relativa alla 285 contemporaneamente alla quella riferita all'anno 2003. Si tratta di situazioni di passaggio da una pianificazione tipicamente 285 ad 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 dei interventi.

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 ad 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 è 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 relazione 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 €. 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 ad 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).

Finanziamento *ex lege* 285 per le quindici città riservatarie dal 1997 al 2004

CITTA 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. 758.457.077	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
TOTALE	L. 35.100.000.000	L. 93.449.995.001	L. 93.600.000.000	L. 93.600.000.000	L. 86.100.000.000	€ 44.466.939	€ 44.466.939	€ 44.466.939
	€ 18.127.637	€ 42.262.894	€ 48.340.365	€ 48.340.365	€ 44.466.939	€ 44.466.939	€ 44.466.939	€ 44.466.939