

1. Implementazione della legge 285/97

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

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

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

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

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

In pratica la L. 285 ha permesso di colmare molte delle situazioni che vedevano l'assenza di alcuni servizi essenziali sul territorio cercando però di favorire anche la messa a regime delle nuove acquisizioni affinché potessero poi "camminare con le loro gambe". A titolo esemplificativo riportiamo il caso di Bologna: "per molte attività inserite nel secondo triennio di attivazione della L.

285/97, si è iniziato un processo di messa a sistema, attraverso il ricorso ad altri finanziamenti, in quanto evolutisi in interventi essenziali per alcune categorie cittadine; per quelle attività per le quali, al contrario, non sono state trovate soluzioni finanziarie alternative ma che risultavano necessarie e parte attiva di alcune realtà, si è scelto di destinare loro parte del finanziamento di competenza dell'anno 2003, garantendo continuità in un'ottica di messa a regime. L'individuazione delle attività destinatarie di quest'ulteriore finanziamento è stata realizzata attraverso la selezione di alcuni indicatori quali l'efficienza, la capacità di costruire rete sociale nel territorio d'intervento".

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

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

2. Rapporto tra città riservatarie e Regioni

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

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

di relazioni e schede/questionari o l'invio degli atti di programmazione affinché la Regione possa esserne a conoscenza.

Tuttavia è possibile affermare che, seppur lentamente, si notano progressivi miglioramenti. Alcune città infatti hanno definito metodologie di rapporto più o meno permanente e strutturato con la Regione, in alcuni casi anche grazie ai processi innescati dalla legge 328/00. Un esempio è il caso di Bologna per quanto riguarda le attività di monitoraggio e valutazione degli interventi realizzati.

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

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

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

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

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

Innanzitutto il reperimento e la raccolta dei materiali sono prassi ormai diffuse in tutte le realtà. In quasi tutti i casi esse sono presenti in maniera praticamente sistematica. La catalogazione invece non è altrettanto omogeneamente diffusa. Alcune città svolgono questa attività in maniera capillare, in altre essa non è ancora adeguatamente sviluppata. La tendenza in ogni caso è quella di potenziarla sia per quanto riguarda la parte cartacea che quella informatica.

Rispetto alla diffusione e alla circolarità delle informazioni derivanti dal trattamento dei materiali, si può affermare che non sempre esse vengono realizzate in maniera estesa. Nonostante ciò, viene riconosciuto da molti il valore di questo aspetto e viene quindi segnalata l'esigenza di una maggiore divulgazione delle opportunità offerte e dei loro prodotti soprattutto al fine di promuovere una partecipazione ampia e consapevole delle famiglie nell'attuazione delle iniziative in favore dell'infanzia e dell'adolescenza. Da un lato, infatti, la popolazione è a conoscenza delle opportunità presenti grazie soprattutto all'esperienza pregressa dell'attuazione della legge 285, mentre dall'altro è comunque necessario promuovere una partecipazione attiva delle famiglie e di tutta l'utenza in generale per il radicarsi delle iniziative nei contesti.

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

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

- documentazione ad uso interno (report, relazioni, schede di valutazione ecc.);

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

Ciò, in pratica, si traduce in:

a) materiali di documentazione dei progetti:

- documentazione tecnico-amministrativa (decreti, convenzioni, affidamento dei servizi agli enti gestori ecc.,
- documentazione contabile;

b) materiali di documentazione sui progetti:

- depliant;
- volantini;
- locandine;
- pagine web;
- materiale informativo;
- articoli;
- verbali.

c) materiali prodotti:

- report;
- relazioni;
- schede di verifica e valutazione sui progetti;
- videocassette;
- cd-rom;
- pubblicazioni;
- gadget.

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

Le fasi di monitoraggio e di verifica dell'attuazione dei piani territoriali e dei progetti sono molto complesse e, perciò, frutto, di volta in volta, di un lavoro specifico sulle caratteristiche delle singole realtà.

Le attività in questione, hanno dimostrato con il passare del tempo di aver subito nella gran parte dei casi un processo di progressiva razionalizzazione e affinamento sulla base delle esperienze

finora condotte. Ciò ha comportato in molti casi una notevole crescita professionale degli operatori, del settore pubblico e non, che si trovano ad essere coinvolti. La relazione di Catania ben rappresenta una tendenza diffusa: “Questa scelta operativa è ispirata altresì ad una logica di cambio di mentalità dell’operatore pubblico, che dismette le vesti di soggetto meramente “controllante”, assumendo un ruolo maggiormente partecipativo rispetto alle dinamiche di gestione”.

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

- garantire un momento di riflessione comune teso a favorire il riconoscimento, per piccoli passi, dello stato di avanzamento del progetto;
- conoscere e apprendere dalle esperienze in corso, per riconoscere il valore degli interventi ed eventualmente trarne spunti per migliorarli, adattandoli alle domande dei destinatari;
- assicurare il mantenimento di una direzione coerente con quanto previsto nel progetto, con le linee scelte dall’Amministrazione e con le indicazioni fornite dalla legge 285/97;
- mantenere una visione unitaria del Piano territoriale, verificarne l’appropriatezza e l’efficacia rispetto ai bisogni dell’infanzia e dell’adolescenza, individuarne i fattori di successo e i punti di criticità per meglio ri-programmare in una logica di apprendimento continuo;
- favorire la circolarità e la chiarezza delle informazioni tra tutti coloro che, a diversi livelli, a vario titolo e con varie funzioni, si occupano del Piano territoriale.

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

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

- individuazione degli indicatori che devono essere rilevati;

- costruzione partecipata degli strumenti;
- utilizzo e somministrazione degli strumenti;
- raccolta ed elaborazione dei dati;
- restituzione dei risultati.

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

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

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

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

In merito alla realtà di Bologna vale la pena segnalare come il lavoro congiunto della Regione con la città riservataria per quanto riguarda il monitoraggio abbia prodotto senza dubbio un risultato positivo, anche se ha presentato alcune criticità “connesse alle relazioni istituzionali che hanno visto la presenza intorno allo stesso tavolo del Comune di Bologna in qualità di città riservataria e delle Province che svolgono, all’interno delle funzioni previste dalla legge 285, un ruolo fondamentalmente diverso. Questo aspetto ha determinato spesso un non sempre chiaro scambio di informazioni”. Ci sono state, poi, difficoltà dovute al fatto di condividere strumenti di rilevazione, proposti dalla Regione, che per certi aspetti non si confacevano al meglio alla realtà cittadina. Ciononostante, però, è stato possibile giungere all’elaborazione di un rapporto che “consente una comparabilità dei dati rilevati permettendo una comprensione più allargata dei fenomeni e delle esperienze”.

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

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

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

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

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

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

Elemento comune è il modo di intendere il piano territoriale. Esso si pone come uno strumento operativo di azione sul territorio al fine di condurre a sistema una pluralità di progetti all'interno del panorama delle offerte, funzioni istituzionali e protagonismi del privato sociale e della società civile. La necessità è quella di non caratterizzare il piano come una semplice aggregazione di interventi scollegati. Ecco perché, "nel rispetto del principio di sussidiarietà tanto orizzontale quanto verticale, è necessario l'impegno convergente di tutti gli attori" (Catania) quali servizi comunali, mondo della scuola, altre amministrazioni, risorse della società civile ecc. Dalla realizzazione di uno scenario del genere si auspica la creazione di una rete di azioni progettuali, tra servizi che appartengono a tipologie uguali o diverse, che dia unità operativa ai contenuti del piano di ciascuna città.

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

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

Momento propedeutico all'avvio dell'elaborazione dei piani per facilitare l'allocazione razionale delle azioni progettuali attivabili è l'analisi dei bisogni e delle necessità del territorio e della popolazione oltre che l'analisi dello stato del panorama dei servizi esistenti. Tutto ciò in moltissimi casi avviene grazie all'elaborazione condivisa di indicatori sia di tipo qualitativo che quantitativo.

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

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

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

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

Anche in questo caso le modalità utilizzate sono le più varie e in alcuni casi ancora una volta si rileva l’utilizzo dell’apporto di enti esterni alle amministrazioni (ad esempio la città di Roma si è avvalsa della collaborazione con il CNR).

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

Frutto di tutto questo è l’acquisizione di un metodo di lavoro che ha tracciato ormai la strada nel modo di pianificare e di lavorare per progetti. Si tratta dell’utilizzo del più volte citato modello partecipativo che “ha arricchito il senso del lavoro apportando contributi tecnici di alto significato: i diversi livelli di confronto in atto, pur avendo evidenziato criticità, indicano come la progettazione

d'interventi innovativi sia possibile se avviene all'interno di obiettivi condivisi. Con la ridefinizione progettuale si è aperta una sfida comune per salvaguardare la "filosofia" e le finalità della L. 285/97 nel suo passaggio all'interno della L. 328/00 e comunque all'interno della programmazione delle politiche educative, sociali, culturali e di sviluppo della città". (Genova).

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

Per quanto riguarda gli obiettivi conseguiti rispetto ai risultati attesi, si registra da parte di tutte le realtà un riscontro positivo sia rispetto al numero di utenti raggiunti che agli operatori coinvolti. Addirittura in alcuni casi viene segnalato un impiego di risorse maggiore rispetto al previsto. Dove questo non è associato alla presenza di finanziamenti aumentati "si può azzardare una lettura di questo dato, seppur ancora da indagare, come attivazione di una partecipazione spontanea derivata dalla capacità dei soggetti di attivare reti di collaborazione" (Bologna).

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

Nel secondo triennio si è lavorato ancora di più rispetto al primo per la realizzazione di un maggiore decentramento. L'avvicinamento verso i cittadini e i luoghi dove essi vivono, studiano e lavorano non riguarda solo la realizzazione degli interventi, ma anche il livello decisionale delle politiche sociali e educative. L'amministrazione di Napoli riferisce, inoltre, che "a completamento dei provvedimenti istituzionali adottati, si è operato con il massimo impegno per trovare il raccordo tra la legge 285/97 e il più ampio orizzonte delle politiche statali e regionali per l'infanzia e l'adolescenza, con la realizzazione graduale sul territorio di patti educativi tra i vari livelli pubblici e i soggetti attivi della comunità locale che operano per i minori e le loro famiglie".

Uno degli elementi presenti in quasi tutte le relazioni è il fatto che con le progettualità 285 si è riusciti a produrre un'integrazione dell'offerta con il sistema dei servizi esistenti sul territorio. Ciò avviene in maniera particolare per quanto riguarda la fascia adolescenziale.

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

Sempre per quanto riguarda l'impatto sulla condizione di vita dei bambini e degli adolescenti, in molti riferiscono di riscontri positivi dai ragazzi, dalle famiglie, dal mondo della scuola, dalle realtà del territorio e dagli operatori sia del pubblico che del privato.

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

7. Oltre la legge 285/97: prospettive future

Due terzi delle città riservatarie che hanno inviato la relazione per l'anno 2004 dichiarano di mantenere il dispositivo di attuazione tipico della legge 285 come prospettiva per l'attuazione della legge nel periodo successivo a quello preso in considerazione. Uno dei cambiamenti principali è che rispetto agli anni passati in molti casi si procede a una pianificazione annuale anziché triennale così come già è stato esplicitato in questo testo. In pochissimi casi viene adottata invece una

programmazione a carattere biennale. Ne è un esempio la città di Catania che vede in corso di realizzazione il Piano corrispondente ai finanziamenti per gli anni 2003 e 2004.

Solo una minima parte delle città dichiara di aver fatto confluire la 285 all'interno dei piani sociali di zona o in altre forme di programmazione definite a livello di città. In questi casi lo strumento del piano di zona sembra comunque avere carattere preferenziale.

In linea di massima troviamo anche una larga conferma delle linee di intervento, delle priorità, delle strategie e dei metodi di valutazione. Dove possibile questi aspetti sono stati migliorati grazie all'esperienza degli anni precedenti.

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

Sempre più sentita, in ogni caso, è l'esigenza di realizzare un'accurata analisi dei bisogni e delle offerte preliminarmente alla vera e propria fase di pianificazione. Ciò ha permesso anche di appurare in alcuni casi la necessità di incrementare e migliorare la mappatura dell'offerta delle risorse e dei servizi: "azioni di facilitazione e orientamento delle famiglie in ordine alla mappa complessiva delle opportunità esistenti in funzione della definizione di percorsi personali adeguati alle specifiche esigenze di ciascuno in ordine alla procreazione responsabile, alla promozione della salute, alla conciliazione dei tempi (cfr. legge 53/2000, *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*), alla disponibilità di sostegni economici nazionali e locali per il nucleo familiare, alle diverse modalità di gestione delle attività di cura e ai servizi disponibili per i genitori fino al compimento del terzo anno di età del bambino". (Bologna).

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

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

La transizione da una programmazione ad un'altra avviene inoltre in un momento storico molto particolare poiché è in piena attuazione anche la riforma del Titolo V della parte seconda

della Costituzione in base alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Tra le tante conseguenze di questo processo è necessario registrare come la legge 328 del 2000 e la modifica del Titolo V abbiano introdotto un compito nuovo e impegnativo per lo Stato: la definizione dei livelli essenziali di assistenza in campo sanitario e socio-assistenziale.

Il compito non solo è nuovo, ma anche arduo in quanto l'obiettivo di tali definizioni attengono ai concetti stessi di salute e di benessere dei cittadini. Un compito reso ancora più difficile in relazione ad altri due elementi:

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

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

- mantenere un approccio universalistico ai bisogni sociali, pur nel rispetto degli obiettivi di priorità sociali individuati dalla legge e definiti nel piano sociale nazionale;
- necessità che la risposta ai bisogni sociali sia una risposta partecipata (ruolo del cittadino/utente, ruolo della famiglia, ruolo dei soggetti sociali e del Terzo settore) basata su una progettazione che parte dalla comunità locale e da essa soggetta a verifica costante;
- impostare la progettazione degli interventi e dei servizi sociali in modo da garantire flessibilità e versatilità delle risposte per garantire il rispetto dei principi cardine della personalizzazione e dell'approccio globale (integrazione sociosanitaria).

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

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

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

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

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

1. Regioni e Province autonome

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

Il primo dato che si pone in evidenza riguarda i livelli di formazione attivati nelle diverse aree territoriali. Tranne un'unica indicazione, non viene fatto alcun riferimento alla formazione di ambito interregionale mentre vengono descritti interventi di livello regionale, provinciale ed in alcuni casi interprovinciale, di zona o ambito. Nella maggioranza dei casi essi sono interdipendenti ed integrati all'interno di uno stesso territorio e spesso la dimensione provinciale è assunta anche all'interno di quelle realtà regionali (come Abruzzo, Emilia Romagna, Piemonte ecc.) in cui si è mantenuta la metodologia operativa legata alla L. 285/97. Generalmente la formazione di livello regionale è realizzata con il sussidio di enti esterni quali agenzie formative e università, ed è articolata in veri e propri percorsi formativi spesso interprofessionali ed intersettoriali. Nella maggioranza dei casi, sono due le aree formative maggiormente sviluppate: una, relativa alla programmazione e progettazione integrata e alla modalità di lavoro integrata; l'altra relativa ai sistemi e agli strumenti di monitoraggio e valutazione. Per un terzo delle realtà, considerate la riflessione si è più specificatamente concentrata sugli strumenti e le metodologie di valutazione partecipata. Di notevole interesse a tale riguardo è l'esperienza della Regione Emilia-Romagna che, con il rapporto regionale di monitoraggio e valutazione degli interventi della L. 285/97 dal titolo *Un viaggio tra i paesaggi disegnati per l'infanzia e l'adolescenza*, ha reso visibile il percorso di valutazione partecipata ai diversi livelli in cui essa si è realizzata (regionale, provinciale di zona).

In un caso la Regione, nell'ambito delle proprie attività formative, ha organizzato un master di primo livello in collaborazione con l'università locale finalizzato alla qualificazione dei funzionari di settore che operano nell'ambito degli enti pubblici.

Il livello provinciale si è caratterizzato, nella maggioranza dei casi, per l'organizzazione di convegni, seminari di sensibilizzazione, workshop su tematiche inerenti il pianeta infanzia e adolescenza. I temi di approfondimento sono stati: adozione nazionale ed internazionale, affidamento, famiglia e genitorialità, adolescenza, prevenzione dell'abuso e del maltrattamento, strutture residenziali sostenibilità ambientale, città come luogo di partecipazione a partire dall'infanzia e dall'adolescenza.

Il livello zonale o di ambito si è caratterizzato, infine, per la promozione di percorsi formativi specifici ed approfonditi su aree di interesse elaborate sulla base delle richieste degli operatori attivi nei servizi. Si annoverano pertanto corsi di formazione per ludotecari, animatori di strada, équipe multidisciplinari per la presa in carico di casi di abuso e maltrattamento. Unitamente a questo sono sempre di più le realtà in cui vengono sollecitate e sostenute esperienze di