

INTRODUZIONE

Sono trascorsi 11 anni da quando la legge 28 agosto 1997, n. 285 è stata approvata dal Parlamento e 10 da quando nel 1998 ha concretamente preso avvio operativo nelle Regioni, Province autonome e 15 Città riservatarie. Il suo iter parlamentare iniziò con la presentazione del progetto di legge n. 3238 di iniziativa governativa alla Camera dei deputati il 19 febbraio 1997 e dopo cinque mesi, il 30 luglio 1997, veniva approvata definitivamente al Senato.

Dieci anni di effettiva implementazione della legge sono un tempo congruo per operare un bilancio e verificare, anche attraverso una ricostruzione retrospettiva, gli esiti che la legge ha avuto nelle Regioni, Province autonome e Città riservatarie. Esiti da cogliere nell'accezione complessiva di processi attivati, piuttosto che di meri risultati conseguiti (il “risultato finale” è per tutti una tomba, come ci ricorda ironicamente il filosofo Miguel Benasayag), attraverso la rappresentazione di percorsi seguiti nell'affrontare le difficoltà applicative e nello sperimentare soluzioni possibili per migliorare complessivamente le condizioni di vita di bambini e adolescenti.

Nei propositi della relazione illustrativa che accompagnava il disegno di legge e anche nel dibattito parlamentare che lo ha seguito vi era, in modo quasi unanime, il riconoscimento del valore strategico del provvedimento: non un progetto di legge per dare risposta a tutte le esigenze di vita di bambini e adolescenti, quanto un progetto di legge che faceva parte di una strategia organica di promozione di tali politiche.

La legge era il primo gesto concreto attuativo di una tale strategia che aveva iniziato a delinearsi con il primo Piano nazionale d'azione per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza adottato nel 1997 dal Governo. Con questo strumento, infatti, per la prima volta nella storia della Repubblica italiana, veniva elaborato un insieme coordinato di misure che intendevano delineare una politica per l'infanzia e l'adolescenza. Una strategia che è proseguita nel tempo con l'adozione di altri due piani nazionali d'azione e che prosegue tuttora con i lavori per la definizione del quarto piano da parte dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza istituito con la legge 451/1997.

La principale sfida che la legge 285 aveva inteso affrontare, interpretando lo spirito della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, è stata quella di riuscire a mettere al centro dell'agenda politica i diritti dei bambini e degli adolescenti, promuovendo azioni per migliorare i livelli di qualità della vita relazionale e sociale di cui godono i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze e le loro famiglie, uscendo da una logica emergenziale nell'approccio ai problemi e alle loro esigenze di vita quotidiana, agendo sul piano della programmazione locale di servizi socioeducativi, assistenziali e sanitari, di sostegno della genitorialità, del reddito familiare oltre che dei servizi ricreativi, culturali e ambientali.

Una sfida alle istituzioni e al mondo degli adulti, perché si facessero carico delle situazioni di disagio e sostenessero i bambini e adolescenti nel loro itinerario maturativo e di crescita, riconoscendo loro spazi di protagonismo e partecipazione. Una sfida che era sinonimo di fiducia nella capacità di collaborazione tra le istituzioni pubbliche e

private del Paese attraverso la predisposizione di piani territoriali e accordi di programma.

In testa ai miei pensieri e Occorre essere tanto grandi da prendere sul serio le cose dei piccoli erano alcuni degli slogan che hanno accompagnato la comunicazione pubblica della legge al suo avvio, anche in occasione della prima Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza prevista dall'articolo 11 della legge stessa, svoltasi a Firenze nel 1998 a cavallo del 20 novembre in occasione della Giornata internazionale per i diritti dei bambini.

Dunque un bilancio che vuole restituire innanzitutto il senso di come le Regioni, le Province autonome e le Città riservatarie si sono mosse all'insegna di questa finalità strategica, attraverso una ricostruzione delle tappe che hanno segnato l'applicazione della legge, evidenziandone i cambiamenti che nel tempo si sono susseguiti nonché le cifre, culturali, organizzative e operative che hanno conferito identità e spessore a questa esperienza di lavoro sociale. Tutto ciò è stato realizzato, metodologicamente, consultando un patrimonio di fonti documentali importanti quali le periodiche relazioni al Parlamento che dal 1999 Regioni, Province autonome e Città riservatarie hanno trasmesso al Ministro competente, per il tramite del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, per riferire sullo stato di attuazione della legge, secondo quanto previsto dall'articolo 9 della stessa.

Tale lettura ha dato luogo alla definizione di profili di analisi dell'attuazione della legge 285/1997 per ciascuna Regione e Provincia autonoma e Città riservataria nel periodo 1997-2007, riportati negli allegati 1 e 2 alla presente Relazione. Ciascun profilo si articola secondo uno schema comune di informazioni che vede:

- un capitolo che offre uno sguardo d'insieme sui 10 anni di attuazione della legge 285/1997, con informazioni sulle tappe legate ai vari cicli di programmazione, tendenzialmente triennali, e informazioni sulle iniziative di supporto all'applicazione della legge messe in campo da Regioni, Province autonome e Città riservatarie;
- un capitolo sulle azioni e gli strumenti di monitoraggio e valutazione, per come si sono venute strutturando nell'arco di tempo dei 10 anni, segnalando la produzione di rapporti o pubblicazioni utili a documentare gli esiti della legge e il livello di coerenza interna che la programmazione ha saputo esprimere rispetto all'analisi della domanda e dei bisogni di intervento territoriali;
- un capitolo di considerazioni valutative sul bilancio dell'attuazione della legge nei 10 anni, orientato a cogliere l'eredità della legge stessa su molteplici piani di confronto: con l'avvio della programmazione dei piani sociali di zona di cui alla legge 328/2000, con il sistema complessivo degli interventi e dei servizi di ciascuna Regione, Provincia autonome e Città riservataria, con l'affermarsi di una visione culturale della promozione dei diritti dell'infanzia, orientata a quella normalità che la legge intendeva promuovere unitamente all'attenzione al contrasto dei fattori di rischio nelle situazioni di maggiore fragilità e vulnerabilità;
- un capitolo dedicato a cogliere gli elementi di natura programmatica con i quali Regioni, Province autonome e Città riservatarie si misurano e confrontano per delineare il futuro delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza;

— un capitolo con informazioni di riepilogo contenenti la segnalazione dei riferimenti istituzionali, dei nominativi delle persone e degli uffici preposti all'attuazione della legge, la ricostruzione delle risorse finanziarie trasferite negli anni con il fondo della legge, l'elenco delle fonti normative e documentali riferite all'attuazione della legge nonché degli atti e provvedimenti coerenti o collegati con lo spirito della stessa.

In aggiunta a ciò, per le sole Città riservatarie, i profili contengono una sezione di quattro domande utili a fornire risposte per la ricognizione annuale sullo stato di attuazione della legge, con riferimento ai progetti approvati e attivi nell'anno 2007. Sezione che ha consentito di leggere con maggiore livello di dettaglio le informazioni relative anche ai vari interventi attivati con i progetti nel 2007 e al loro legame con la programmazione.

I profili, nella loro strutturazione, sono stati concordati con le Regioni e le Province autonome e le Città riservatarie in un apposito incontro svolto nei giorni 8 e 9 luglio 2008 a Roma, presso il Ministero del lavoro, salute e politiche sociali. Tra i mesi di luglio e ottobre i profili sono stati redatti dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, trasmessi alle Regioni, Province autonome e Città riservatarie per essere definitivamente validati nel loro contenuto entro novembre.

Rappresentare lo sviluppo che la legge 285/1997 ha avuto nei 10 anni dalla sua approvazione (1997-2007) è impresa ardua ma oltremodo interessante. L'esperienza di lavoro con la legge ha rappresentato un fluire di prassi, modalità, metodologie, criticità e ostacoli. In questo si è cercato di afferrare gli elementi comuni più rilevanti, soffermandosi nell'osservazione di qualche peculiarità che si ritiene possa rendere più incisivo e chiaro il percorso applicativo della legge. Rispetto ai numerosi punti di vista disponibili si è focalizzata in sintesi l'attenzione su tre ambiti di analisi, che sono andati a costituire la struttura dei capitoli della presente Relazione:

I 10 anni della legge 285/1997

In questo capitolo si è cercato di offrire uno sguardo riepilogativo d'insieme su come la legge è stata attuata nell'arco di tempo considerato con riferimento all'insieme delle Regioni e Province autonome da un lato e Città riservatarie dall'altro. Attraverso una prospettiva legata al ciclo di vita della legge, connesso ai processi di pianificazione e programmazione, si è cercato di restituire una rappresentazione dello sviluppo temporale dei vari piani territoriali di intervento, degli orientamenti alla progettazione che sono stati sviluppati con le varie tipologie di intervento dei progetti esecutivi, delle azioni di supporto di natura informativa, di raccordo e coordinamento nonché di monitoraggio e valutazione che Regioni, Province autonome e Città riservatarie hanno messo in campo per favorire l'attuazione della legge. In tale contesto trova particolare approfondimento la ricognizione sullo stato di attuazione dei progetti nelle Città riservatarie relativamente all'anno 2007.

L'eredità della legge 285/1997

Il termine non deve trarre in inganno facendo pensare che la legge non esista più. La legge è ancora in vigore, almeno formalmente su un piano giuridico. Tuttavia le

forme concrete che la rendono visibile attraverso la programmazione si sono profondamente trasformate nel tempo, tanto da renderne meno evidente e osservabile il suo manifestarsi.

Ridotta nei suoi minimi termini la legge consta di tre elementi: un fondo finanziario vincolato, un dispositivo culturale ispirato ai principi della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, un dispositivo di attuazione che definisce i ruoli dei vari livelli di governo (dal nazionale, al regionale al locale) e fornisce indicazioni per programmazione e la progettazione territoriale.

Dopo la riforma del titolo V della Costituzione che ha riconosciuto in capo alle Regioni la competenza legislativa e programmativa delle politiche sociali e, successivamente, l'accordo fra Stato e Regioni del 2003 sul riparto del fondo nazionale per le politiche sociali senza vincoli di destinazione, questi tre elementi hanno interagito tra loro in modo differente nelle varie realtà regionali, apendo di fatto la strada a molteplici esiti applicativi e manifestazioni operative della legge.

Caso a parte invece rappresentano le Città riservatarie, per le quali è sempre stato disponibile nei 10 anni il mix dei tre elementi costitutivi nella sua formulazione originaria. Vi è dunque la possibilità di associare e ricostruire il legame tra l'uso del fondo 285, con i piani territoriali e i progetti esecutivi. Anche in questo caso però si sono rese evidenti nel tempo alcune trasformazioni legate all'evolversi del percorso applicativo, al modo con cui è stata interpretata la sfida di una legge che si colloca a cavallo tra il settore degli interventi educativi e quelli sociali.

Di tutto questo si è tentato di offrire una sintesi che ha inteso raccogliere sotto il nome di eredità, il bilancio decennale dell'attuazione della legge. Un'eredità declinata al plurale. Si vedrà infatti di seguito come si possa parlare di molteplici "lasciti" della legge, osservabili in relazione a tre macrodimensioni: il rapporto con l'avvio dei piani sociali di zona di cui alla legge 328/2000, "l'effetto volano" sul sistema dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, l'apporto sul piano culturale della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Prospettive future

Questo capitolo dà spazio allo sguardo verso il domani, verso ciò che è in nuce o non c'è ancora o ci si auspica possa essere in futuro. In questa parte sono stati raccolti e organizzati gli elementi di prospettiva che è stato possibile ricavare dagli atti di indirizzo e programmazione delle Regioni, Province autonome e Città riservatarie, unitamente alle riflessioni personali dei referenti tecnici per la legge 285/1997 allo scopo intervistati.

La legge 285 aveva in sé uno spirito innovativo e ha offerto una spinta propulsiva portatrice di cambiamenti culturali e organizzativi. L'esperienza della sua attuazione conferma che non è sufficiente la buona qualità di un testo legislativo, tanto più se tendente all'innovazione, perché si producano in modo lineare gli esiti attesi.

I processi di innovazione e cambiamento richiedono di essere governati nel tempo con il giusto *mix* di azioni orientate all'esplorazione e azioni orientate al consolidamento e allo sfruttamento dell'innovazione prodotta.

Per questo appare cruciale oggi misurarsi con la possibilità di trasformare sempre più in servizi quei progetti innovativi che la legge ha inteso promuovere, conferendo loro stabilità e continuità d'offerta e con ciò facendo mantenendo vivo anche il potenziale culturale che la varietà di interventi sviluppati con la legge ha espresso, evitando di appiattirsi solo su logiche di intervento di natura socioassistenziale. Altrettanto importante appare riuscire a portare a sistema una logica di lavoro nelle organizzazioni private e pubbliche orientata a principi di corresponsabilità, per garantire davvero reali diritti e opportunità a bambini e adolescenti, nella prospettiva di una qualità sociale declinata sia sul piano delle esigenze degli individui che su quello dei contesti in cui questi sono in relazione.

La sfida per il futuro rimane quindi quella della cooperazione e del coordinamento delle azioni, come pure quella di una volontà politica che sappia dare spazio di partecipazione a una pluralità di attori, ivi compresi i ragazzi destinatari degli interventi, coinvolti nella messa in opera di una tale politica pubblica.

L'azione pubblica per il benessere di bambini e adolescenti richiede una *corresponsabilità politica* matura e il dovuto *spazio di riconoscibilità sociale* nell'agenda politica. Un patto con la comunità, basato su una dichiarazione forte dell'identità dei bambini e degli adolescenti, dei loro "cento linguaggi", coniugato con una politica che abbia la forza e la costanza di *uscire dall'occasionalità*, per *farsi storia* che affonda le sue radici nella comunità locale.

PAGINA BIANCA

1. I 10 ANNI DELLA LEGGE 285/1997 NELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME

1.1 La programmazione

Il prospetto riportato nella tabella 1.1 rappresenta la durata dei piani territoriali di intervento della legge 285 e dei progetti esecutivi in essi contenuti che sono stati approvati da ciascuna Regione e Provincia autonoma nell'arco dei 10 anni di attuazione della legge¹.

Per ciascun anno viene indicato l'ammontare dei finanziamenti che sono stati trasferiti dallo Stato a valere sul fondo nazionale 285. Questo dato è disponibile per Regioni e Province autonome fino al 2002. Dal 2003, infatti, con l'abolizione del vincolo di destinazione delle risorse del fondo nazionale per le politiche sociali trasferite a Regioni e Province autonome, l'ammontare del fondo 285 non è stato più specificato nelle tabelle indicate ai decreti ministeriali di riparto del fondo, essendo disponibile solo l'informazione della quota complessiva di risorse indistinte trasferite alle Regioni e alle Province autonome. In chiaro sono segnalati i piani territoriali 285 gestiti come programmazione a sé stante, in scuro si evidenzia il confluire di tale programmazione nell'ambito di quella dei piani sociali di zona, di cui alla legge 328/2000.

La durata dei piani è stata calcolata prendendo a riferimento per il loro avvio la data nella quale è stato emanato dalla Regione o Provincia autonoma l'atto di indirizzo che ha dato inizio al processo di programmazione, mentre per il loro termine si è fatto riferimento alle informazioni desunte dalle relazioni annuali al Parlamento sulla conclusione effettiva dei progetti esecutivi. Dove è stato possibile è stato indicato anche il numero dei progetti esecutivi approvati in ciascuna programmazione, con riferimento a quelli approvati nel piano al suo avvio.

Non di rado il numero dei progetti è variato nel corso di un ciclo di programmazione. Rispetto al dato iniziale ci possono essere state diminuzioni, a causa di progetti in seguito annullati o accorpati, come pure incrementi, quando la programmazione pur avendo un orizzonte pluriennale nelle finalità, ha proceduto annualmente nella progettazione seguendo la disponibilità dei finanziamenti, come in Lombardia ad esempio.

Come riferimento temporale standard per rappresentare la ciclicità del processo di programmazione è stata presa in considerazione la durata triennale, intesa come utilizzo di fondi della legge nell'arco di tre annualità finanziarie. La legge, all'art. 2, c. 2, indicava infatti che i piani territoriali approvati dagli enti locali ricompresi negli ambiti territoriali definiti dalle Regioni, potevano avere una durata massima di un triennio.

¹ Per le Province autonome di Trento e Bolzano non si può parlare di veri piani territoriali di intervento. In virtù della loro autonomia i fondi della legge 285/1997 sono stati impiegati secondo le rispettive norme provinciali, prescindendo dagli adempimenti previsti dalla legge in materia di programmazione.

Non sono stati quindi predisposti i piani territoriali di intervento approvati con accordi di programma, ma sono stati di fatto finanziati annualmente insieme di progetti esecutivi.

Tabella 1.1 - La programmazione della legge 285/1997 dal 1997 al 2007. Durata dei piani territoriali, n. progetti approvati per piano territoriale, riparto del fondo 285/1997 anni 1997-2002

Regione	Triennio ↓ Finanz.ti ↗ N. proge	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOT
		Start-up	Start-up										
Abruzzo		1.309.969,46	3.487.650,00	3.493.251,88	3.133.041,37	2.881.996,25	2.881.996,25						
	I°		53 ***										
	II°					35							
	III° e oltre									35			123
Basilicata		936.145,77	2.492.387,37	2.496.388,71	2.384.249,10	2.193.203,60	2.193.204,60						
	I°		24										
	II°					29 ***							53
		2.776.791,23	7.392.901,67	7.404.776,61	8.163.330,01	7.509.217,14	7.509.217,14						
Calabria			165										
	I°												
	II°					211							376
Campania		6.142.759,56	16.354.438,2	16.380.692,16	17.854.172,20	16.423.549,46	16.423.549,00						
	I°		272 ***										
	II°					295							
	III° e oltre									n.d.	n.d.		567*
Emilia Romagn a		2.024.235,43	5.389.313,10	5.397.961,16	5.176.023,49	4.761.278,10	4.761.278,10						
	I°		42										
	II°					46 ***							
	III° e oltre									274			362
Friuli Venezia Giulia		834.947,21	2.222.963,41	2.226.525,90	2.116.840,11	1.947.221,34	1.947.221,00						
	I°		198										
	II°					204 ***							
	III° e oltre									204	162		768

		1997	1998									
Lazio		2.029.169,33	5.402.444,32	5.411.118,2	5.960.934,69	5.483.295,79	5.483.296,79					
	I°		90									
	II°					n.d						
	III° e oltre						n.d ***		n.d.			90*
Liguria		614.786,99	1.636.798,84	1.639.431,98	1.732.852,86	1.594.002,27	1.594.002,27					
	I°		73									
	II°					n.d ***						
	III° e oltre									n.d.		70*
Lombardia		4.625.874,07	12.315.889,83	12.335.664,20	12.128.675,24	11.156.826,04	11.156.826,04					
	I°		277									
	II°					234 ***						
	III° e oltre								n.d.	n.d.		511*
Marche		990.480,72	2.637.048,25	2.641.281,92	2.432.632,33	2.237.709,82	2.237.709,82					
	I°		199 ***									
	II°					151						
	III° e oltre								n.d.			350*
Molise		693.216,43	1.845.608,41	1.848.577,14	1.760.488,99	1.619.424,26	1.619.424,26					
	I Tr		15									
	II Tr						26					
	III° e oltre								n.d. ***			41*
Piemonte		2.118.566,00	5.640.448,23	5.649.509,33	5.779.843,72	5.316.715,03	5.316.715,03					
	I°		162									
	II°				275 ***							
	III° e oltre								105	116	n.d.	658*

		1997	1998								
Umbria		586.175,52	1.560.630,65	1.563.134,72	1.650.567,84	1.518.310,59	1.518.310,59				
	I°		129 ***								
	II°				50						
	III° e oltre								n.d.		179*
Valle d'Aosta		171.699,47	457.142,43	457.865,26	400.471,53	368.382,55	368.382,55				
	I°		16								
	II°					8 ***					
	III° e oltre								n.d.		24*
Veneto		2.713.340,90	7.233.984,76	7.235.575,74	6.965.952,58	6.407.783,25	6.407.783,25				
	I°		301								
	II°				243						
	III° e oltre							56 ***			600

n.d. informazione non disponibile

* il dato non è completo del numero di tutti i progetti approvati nei 10 anni

*** indica l'anno in cui sono state avviati i piani di zona di cui alla legge 328/2000

I tempi

È evidente dalla tabella 1.1 che non sempre lo sviluppo temporale del piano ha coinciso con una durata triennale. A ciò si aggiunga che in uno stesso anno possono essere state gestite risorse finanziarie riferite anche ad annualità differenti. Un elemento che viene esplicitato bene, ad esempio, nel commento ai dati sulla cognizione dei progetti delle Città riservatarie nell'anno 2007, dove solo tre Città stavano gestendo integralmente nel 2007 i progetti finanziati con l'annualità 2007 del fondo della legge 285. In aggiunta a ciò, con il passare degli anni, l'orizzonte programmatico del piano si è sempre più accorciato, attestandosi sul biennio o sull'annualità in ragione della disponibilità annuale e non pluriennale del finanziamento statale.

All'interno della prima triennalità i primi due anni, 1997 e 1998, sono stati evidenziati per segnalare la concentrazione in quel periodo delle procedure di avvio operativo della legge, identificando così una fase di *start-up* della legge.

Le prime due triennalità sono evidenziate nelle colonne con colori diversi, per segnalare il fatto che su questi due periodi è possibile avere il maggior numero di informazioni per operare confronti trasversali su tutta la programmazione 285 di Regioni, Province autonome e Città riservatarie. I tre asterischi (****) infine indicano l'anno in cui si sono attivati in quella regione i piani di zona di cui alla legge 328/2000.

La fase di avvio si è concentrata in quasi tutte le Regioni nel primo semestre del 1998 con le delibere di indirizzo e definizione degli ambiti, per completarsi con quelle di approvazione dei piani nella seconda parte dell'anno. Ciò ha di fatto comportato uno slittamento tra la durata dei piani triennali e le annualità finanziarie andando a collocare il primo termine utile per la conclusione dei progetti del primo triennio tra il 2000 e il 2001.

La fase di avvio dell'applicazione della norma si è rivelata da subito altamente innovativa sul piano metodologico e complessa su quello amministrativo, ha richiesto quindi dei tempi congrui per la sua realizzazione. In caso diverso sarebbero state vanificate le opportunità date dalla legge rispetto alle sinergie da porre in essere tra gli enti e soggetti interessati con il rischio di disperdere risorse economiche importanti a seguito di interventi frettolosi e inadeguati.

Unica eccezione sul piano dei tempi di avvio è rappresentata dalla Puglia, dove si è partiti un anno dopo, nel 1999, poiché l'avvio operativo della legge è stato vincolato all'approvazione da parte del Consiglio regionale in data 11 febbraio 1999 della legge regionale n. 10, *Sviluppo degli interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza*, istitutiva anche dell'Osservatorio regionale sull'infanzia di cui alla legge 451/1997.

Le Province autonome di Trento e Bolzano, in virtù delle norme statutarie, hanno di fatto derogato dalle disposizioni applicative della legge, non approntando i piani territoriali previsti dalla legge, facendo confluire le risorse nei propri fondi provinciali con i quali hanno finanziato progetti coerenti con lo spirito della legge 285.

La maggior parte delle Regioni ha gestito la prima triennalità su quattro anni. Solo in sei Regioni i piani hanno avuto una durata triennale, mentre in quattro casi le durate dei primi piani territoriali sono state prorogate fino ad arrivare a cinque (Basilicata, Molise, Calabria) e sei anni (Sardegna).