

Le cause di questa dilatazione applicativa sono rinvenibili in una pluralità di fattori:

- le difficoltà incontrate dagli enti locali nell'attivazione e nella gestione delle procedure amministrative relative alla stesura, pubblicazione dei bandi di gara per l'affidamento della gestione dei progetti;
- la parziale efficacia del ruolo svolto dalle Province, individuate in alcune realtà regionali per garantire supporto e coordinamento dei Comuni;
- l'inadeguatezza degli assetti organizzativi interni alle amministrazioni regionali stesse, sotto il profilo della numerosità e specializzazione delle risorse umane e professionali, nonché di quelle strumentali, come pure il turnover del personale che ha disperso saperi e competenze;
- l'insufficiente precisazione a livello regionale di obiettivi e finalità prioritari da perseguire (situazione determinata anche dalla mancanza di dati e indicatori statisticamente attendibili sulle problematiche relative all'infanzia e all'adolescenza nel contesto locale) e difficoltà nel coinvolgimento dei servizi e delle istituzioni presenti nell'ambito territoriale in forme di raccordo e lavoro di rete.

Il secondo triennio prende avvio nella maggior parte delle Regioni nell'anno 2001. In tre Regioni (Basilicata, Campania e Liguria) i nuovi piani territoriali vengono progressivamente inseriti nei piani sociali di zona di cui alla legge 328/2000. Una tendenza destinata a crescere tra le varie Regioni a partire da quelle che programmano uno o due anni di transizione come la Toscana e il Molise, a quelle nelle quali il passaggio avviene a conclusione di questo secondo periodo triennale di attuazione della legge.

La terza triennalità è gestita secondo il canone 285 solo dalla Regione Abruzzo per poi passare dal 2007 anch'essa alla realizzazione dei piani sociali di zona.

La Regione Veneto, al termine della seconda triennalità, prosegue l'esperienza dei piani territoriali 285 all'interno di due pianificazioni biennali consecutive 2003-2004 e 2005-2007, nell'ambito del proprio fondo regionale di intervento per l'infanzia e l'adolescenza.

I soggetti

L'esperienza di gestione della legge a livello regionale per lo più si colloca tra le competenze degli assessorati regionali alle politiche sociali.

A livello regionale hanno operato, in misura maggiore a partire dal secondo triennio, organismi di coordinamento di natura interistituzionale espressione sia di ruoli politici che tecnici. In Umbria ad esempio ha operato, già fin dall'avvio della legge, un Comitato interistituzionale quale luogo di concertazione, composto dagli amministratori referenti per la legge 285 dei Comuni capofila dei 12 ambiti territoriali, dalle Province di Perugia e Terni, dai Provveditorati agli studi di Perugia e Terni, dal Tribunale dei minori di Perugia, da rappresentanti designati dal Forum del terzo settore, dalle ASL. Il Comitato, presieduto dall'Assessore regionale alle Politiche sociali, è stato allargato alla partecipazione delle Prefetture di Terni e di Perugia al fine di favorire un coordinamento con gli interventi previsti dalla legge 3 agosto 1991, n. 216.

I comitati tecnici, anche questi a composizione interdipartimentale o anche interistituzionale, hanno solitamente svolto funzioni operative di:

- definizione della bozza degli atti di indirizzo per l'attuazione della legge Piano regionale di indirizzo;
- approvazione dei progetti presentati (come parte della commissione di valutazione);
- verifica in base all'analisi della documentazione e dei dati forniti dagli uffici competenti, dell'attuazione dei progetti, della legge nel suo complesso e l'efficacia degli interventi;
- predisposizione del rapporto annuale sullo stato di attuazione degli interventi da presentare al Ministro competente;
- raccordo e integrazione tra legge 285 e le iniziative già attuate o in via di attuazione derivanti dalla normativa comunitaria, statale e regionale.

Ampio e articolato è stato il coinvolgimento delle varie istituzioni pubbliche a livello locale (province, Comuni, ASL, ex provveditorati agli studi, centri giustizia minorile, istituzioni scolastiche), sia in fase di elaborazione dei piani che di realizzazione dei progetti esecutivi, anche grazie a quanto previsto dagli accordi di programma siglati in occasione della formazione dei piani territoriali di intervento.

Tra le Regioni che hanno scelto la provincia come ambito territoriale di intervento e soggetto coordinatore del piano, la Regione Piemonte, nel passaggio tra il primo e secondo triennio, ne ha ulteriormente accentuato il ruolo delegando a esse alcune funzioni proprie come il controllo gestionale dei progetti e dei contributi legati ai piani territoriali di intervento. Un passaggio di funzioni agevolato dal fatto che le procedure previste per il primo triennio di attuazione erano state costantemente condivise in sede di gruppo di lavoro interistituzionale Regione/Province/Città di Torino.

Analogamente nel caso della Lombardia, che pure aveva identificato come ambiti territoriali le province, sono state invece le ASL ad aver delegato questo ruolo di controllo finanziario e contabile già nel primo triennio e poi anche di erogazione dei fondi agli enti capofila degli ambiti territoriali nel secondo triennio.

I soggetti del terzo settore hanno visto riconosciuto nell'esperienza di lavoro con la legge, per lo più, un ruolo consultivo ed esecutivo/gestionale, piuttosto che programmatico o progettuale nella definizione del piano degli interventi. Specie nel primo triennio questo spazio di partecipazione e coinvolgimento è stato condizionato dai tempi stretti nei quali si è proceduto un po' in tutte le Regioni all'elaborazione e approvazione dei piani territoriali, sacrificando la possibilità di confronto con gli altri attori delle politiche rivolte a infanzia e adolescenza, privilegiando di fatto l'impiego di risorse interne ai vari assessorati e uffici regionali coinvolti.

Un dato significativo dell'affermarsi di una maggiore livello di sussidiarietà orizzontale, almeno nella sua espressione formale, può rintracciarsi nei casi della Regione Lombardia e della Regione Friuli Venezia Giulia che, con l'avvio del secondo triennio, hanno incluso il terzo settore tra i soggetti firmatari dell'accordo di programma di approvazione dei piani territoriali.

Gli ambiti territoriali

Al momento dell'avvio della legge gli ambiti territoriali formalmente individuati dalle Regioni erano 236 a cui erano da aggiungersi le 15 Città riservatarie per un totale di 251. La definizione formale degli ambiti si è discostata dalla realtà. In sei casi sono stati di fatto operativi dei subambiti, specie nelle Regioni in cui il livello della programmazione ha coinciso con il territorio provinciale.

Tabella 1.2 - Ambiti territoriali della programmazione della legge 285/1997 definiti dalle Regioni e Province autonome dal 1997 al 2007, con esclusione delle Città riservatarie

Regioni e Province autonome	Ambiti territoriali I triennio	Ambiti territoriali II triennio	Ambiti territoriali al 31/12/2007
Abruzzo	4	4	35
Basilicata	2*	15	15
Calabria	14	14	14
Campania	5*	51	52
Emilia-Romagna	9	9	39
Friuli Venezia Giulia	19	19	19
Lazio	5*	5*	34
Liguria	20	20	70
Lombardia	11	11	98
Marche	24	29	24
Molise	2*	2*	11
Piemonte	8	8	60
Provincia autonoma di Bolzano	8	8	8
Provincia autonoma di Trento	1*	1*	13
Puglia	5	5	45
Sardegna	23	23	23
Sicilia	9*	67	55
Toscana	33	33	33
Umbria	12	12	12
Valle d'Aosta	1	1	4
Veneto	21	21	21
TOTALE	236	358	685

* Nelle Regioni contrassegnate sono stati definiti formalmente come ambiti il numero indicato. Operativamente tuttavia la programmazione è stata decentrata su "subambiti" territoriali (Basilicata 5, Campania 91, Lazio 34, Molise 12, P.A. di Trento 13, Sicilia 75) di solito coincidenti con aggregazioni di Comuni, distretti/zone sociosanitarie o comprensori.

Il livello della definizione geografica e amministrativa dell'ambito ha coinciso in nove casi con le amministrazioni provinciali (Sicilia, Puglia, Piemonte, Molise, Lombardia, Lazio, Campania, Basilicata, Abruzzo). Questa scelta è stata motivata, specie nelle regioni più popolose, con la volontà di evitare il rischio di parcellizzazione delle risorse nel caso queste fossero state distribuite su una base territoriale più ristretta.

Il resto delle Regioni ha individuato invece gli ambiti a un livello più “micro”, coincidenti con le zone/distretti sociosanitari o con il territorio dell'intera azienda sanitaria, oppure utilizzando criteri misti tra questi precedenti e associazioni di Comuni e Comunità montane. Questa scelta, specie nei casi di coincidenza dell'ambito territoriale con le zone/distretto, ha puntato a sfruttare alcune economie di scala, facendo tesoro di contesi di programmazione che le Regioni avevano posto in essere in anni precedenti con la programmazione sociosanitaria.

Casi a se stanti sono quelli della Regione Valle d'Aosta, dove l'ambito territoriale ha coinciso con l'intero territorio regionale, così come nella Provincia autonoma di Trento (anche se solo formalmente). Mentre a Bolzano si è fatto riferimento ai comprensori e all'Azienda per i servizi sociali di Bolzano, dove i primi sono di fatto piccole aggregazioni di Comuni confinanti.

Nel tempo la situazione è andata evolvendosi vedendo aumentare in modo consistente il numero degli ambiti territoriali, già a partire dall'avvio della seconda triennalità con 358 ambiti per arrivare ai 685 del 2007.

Si osserva chiaramente una tendenza al ridimensionamento dell'ampiezza territoriale dell'ambito, facendolo coincidere per lo più con le zone/distretto sociosanitarie come mostrato nella tabella 1.3.

La cosa sta a indicare da un lato il crescente riconoscimento del ruolo centrale dei Comuni nelle funzioni amministrative e, dall'altro, la convergenza dei processi di programmazione avviati con la legge 285 in quelli della legge 328/2000, che ha individuato da subito la zona sociosanitaria quale ambito ottimale di programmazione.

Tabella 1.3 - Ambiti territoriali della programmazione sociale per infanzia e adolescenza definiti dalle Regioni e Province autonome nel 2007, con esclusione delle Città riservatarie. Denominazione e livello di definizione territoriale

Regione	N. ambiti	Denominazione	Definizione territoriale
Abruzzo	35	Enti di ambito sociale	Associazioni di Comuni
Basilicata	15	Ambiti zonali	Associazioni di Comuni
Calabria	14	Ambiti territoriali	ASL o parti di ASL
Campania	52	Distretti sociali	Distretti sanitari singoli o associati
Emilia-Romagna	39	Zone sociali	Distretti sanitari
Friuli Venezia Giulia	19	Ambiti distrettuali	Distretti sociosanitari
Lazio	34	Ambiti distrettuali	Distretti sociosanitari
Liguria	70	Ambiti territoriali sociali	Associazioni di Comuni
Lombardia	98	Ambiti territoriali	Distretti sociosanitari
Marche	24	Ambiti territoriali sociali	Distretti sanitari
Molise	11	Ambiti territoriali	Distretti sanitari o ambiti ottimali di programmazione
P.A. di Bolzano	8	7 Comunità comprensoriali + Azienda per i servizi sociali di Bolzano	Associazioni di Comuni
P.A. di Trento	13	11 Comprensori che fanno capo a Enti gestori dei servizi socio assistenziali + Comuni di Trento e Rovereto	Associazioni di Comuni
Piemonte	60	Ambiti territoriali	Associazioni di Comuni (per lo più coincidenti con i distretti sociosanitari)
Puglia	45	Ambiti territoriali	Distretti sociosanitari
Sardegna	23	Ambiti territoriali	Ambiti ottimali di programmazione (per lo più coincidenti con i distretti sanitari)
Sicilia	55	Distretti sociosanitari	Distretti sociosanitari
Toscana	34	Zone sociosanitarie	Distretti sociosanitari
Umbria	12	Ambiti territoriali	Distretti sociosanitari
Valle d'Aosta	4	Ambito territoriale	Distretti sociosanitari
Veneto	21	Ambiti territoriali	Aziende ULSS
Totale	685		

La progettazione

Con i fondi della legge 285 sono stati finanziati almeno 7.902 progetti nell'arco di 10 anni. Questo dato è sicuramente sottostimato poiché per diverse Regioni non si dispone d'informazioni sul numero dei progetti a partire dalla conclusione della seconda triennalità.

Nelle prime due triennalità, corrispondenti a due cicli di programmazione consecutivi riferiti a sei annualità finanziarie, i progetti che hanno ricevuto un finanziamento con il fondo statale della legge sono stati almeno 6.051. Nello stesso periodo l'ammontare dei finanziamenti statali è stato di € 588.012.005, il che significa che mediamente un progetto ha ricevuto almeno un finanziamento di € 97.176 per l'intera sua durata.

Si può osservare facilmente nella tabella 1.1 una forte variabilità nel numero dei progetti tra una regione e l'altra: si va dagli 8 della Provincia autonoma di Bolzano agli oltre 500 della Puglia nel primo triennio, come pure dai 42 dell'Emilia-Romagna ai 339 della Toscana.

Tale variabilità se da un lato si spiega in ragione di dati strutturali (numerosità della popolazione e disponibilità di fondi), dall'altro deve tenere conto anche del non omogeneo significato attribuito al termine "progetto". Nella pratica questo termine è venuto ad assumere significati diversi a seconda dei territori. In alcuni casi a esso è stata assegnata una interpretazione restrittiva, in altri, estensiva. Nella versione restrittiva a un progetto è stato fatto corrispondere per lo più uno o due interventi; nella versione estensiva, invece, questo rapporto è stato molto più alto.

Nel caso dell'Emilia-Romagna come dell'Abruzzo, per esempio, i progetti sono stati intesi come progetti di ambito territoriale con finalità trasversali agli articoli della legge 285, comprendenti al loro interno un ampio ventaglio di interventi e azioni, che si esplicavano sui vari Comuni compresi negli ambiti provinciali. Questo ne spiega il basso numero se confrontato con Regioni di analoga consistenza demografica e dotazione finanziaria.

Nella gran parte delle Regioni (tranne Lombardia, Veneto e Umbria) la distribuzione dei progetti rispetto all'articolato della legge ha visto il prevalere, sia nel primo che nel secondo triennio, di azioni riconducibili alle finalità degli articoli 4 e 6 della legge (la prima incentrata su obiettivi di tutela dei diritti e riduzione dei fattori di rischio, la seconda su obiettivi di prevenzione mediante la creazione di centri aggregativi socioeducativi, interventi di animazione e gioco), raccogliendo nel complesso più dei due terzi di tutti i progetti finanziati, mentre per la restante parte la progettazione si è orientata nell'ordine sugli articoli 7 e 5 (il primo concernente iniziative per la promozione e sensibilizzazione dei diritti dei bambini, per integrazione delle culture, per lo sviluppo di esperienze di progettazione partecipata. Il secondo dedicato all'area degli interventi socioeducativi per la prima infanzia diversi dal nido tradizionale). Una "graduatoria" che trova conferma anche negli orientamenti progettuali seguiti dalle Città riservatarie.

I progetti hanno avuto come target prevalente nella maggioranza dei casi la popolazione minorile, seguita da quella adulta (genitori, operatori e insegnanti). Pochi

però sono i dati quantitativi disponibili dai rapporti di monitoraggio e valutazione approntati dalle Regioni, come si può osservare dalla tabella 1.4.

Tabella 1.4 - Utenti coinvolti nei progetti finanziati con la legge 285/1997. Prima e seconda triennalità

	P.A. Bolzano		Emilia-Romagna		Friuli Venezia Giulia		Lombardia		
	I	II	II		I	II	I	II	
							(199 9)		
Minori	3.166	69%	9.369	84%	124.969	59%	4.000	10.000	162.849
Adulti	1.433	31%	1.757	16%	88.247	41%	n.d.	n.d.	302.000
Totale	4.599		11.126		213.216		4.000	10.000	162.849
									769.817

In Veneto gli interventi promossi nel primo triennio sono stati rivolti in prevalenza sia ai minori che agli adulti, il 47%, mentre il 37% è stato rivolto solo a bambini e adolescenti, l'11% solo agli adulti e un 5% non ha risposto. Nel secondo triennio invece la percentuale di interventi rivolta ai soli minori cala decisamente, soprattutto a favore di interventi che agiscono sia sui genitori che sui loro figli, segno anche di un'aumentata attenzione nei confronti della famiglia e del ruolo genitoriale. Sale quasi al 20%, infine, la quota di interventi che si rivolge esclusivamente ai genitori, a ulteriore testimonianza di una crescente attenzione verso il mondo adulto.

A conclusione del primo triennio di attuazione della legge è stato stimato che i progetti negli ambiti territoriali definiti dalle Regioni abbiano raggiunto almeno 1.5000.000 di utenti fra bambini e ragazzi e mobilitato l'impegno di circa 50.000 operatori.

1.2 Azioni di supporto all'attuazione della legge

Tutto il primo triennio di applicazione della norma e il periodo coincidente con l'avvio della seconda triennalità sono stati quelli nei quali si è verificato il maggiore sforzo da parte delle Regioni e Province autonome nelle iniziative di supporto all'attuazione della legge, che sono andate intensificandosi nel tempo, sia rispetto al numero che alla loro specificità, fino a concludersi sostanzialmente nella maggior parte dei casi con la fine della gestione della seconda triennalità dei fondi della legge o, comunque, in concomitanza con il passaggio della gestione dei fondi 285 all'interno dei piani di zona. D'altronde gli elementi innovativi che la 285 questa apportava, sia sul piano della "necessaria collaborazione" tra enti sia su quello dei contenuti progettuali, che su quello della gestione amministrativa, inducevano per loro stessa natura una domanda di informazione, conoscenza, formazione e supporto tecnico concentrata nella fase di avvio della legge. La legge stessa prevedeva che si potessero realizzare attività formative di supporto, utilizzando per questo fino al 5% del fondo, come pure aveva previsto l'attivazione di un servizio di supporto tecnico all'attuazione della legge, dei servizi informativi e una banca dati dei progetti.

La prima azione è stata sviluppata da Aster-X, un raggruppamento di soggetti del terzo settore e del volontariato che si è aggiudicato una gara per la realizzazione di interventi tecnici di supporto all'avvio della legge nel primo triennio. La seconda azione è stata sviluppata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza che ha approntato nel tempo due banche dati documentali dei progetti finanziati dalla legge, relativi alla prima e seconda triennalità, accessibili all'indirizzo www.minori.it, due manuali di supporto alla progettazione e alla realizzazione dei piani territoriali.

Gli interventi che hanno caratterizzato le iniziative di supporto all'attuazione della legge 285 messi in atto da Regioni e Province autonome sono stati sostanzialmente di tre tipi:

- a) di natura formativa;
- b) di informazione, raccordo e coordinamento;
- c) di monitoraggio e valutazione.

Formazione e informazione

L'attività formativa a sostegno della legge 285 ha trovato fondamento e legittimazione nel disposto dell'art. 2 della legge che, al comma 2, prevede la possibilità per le Regioni e Province autonome di destinare una quota di risorse fino al 5% del budget complessivo a esse trasferito, da utilizzare «per programmi interregionali di scambio e formazione inerenti i servizi per l'infanzia e l'adolescenza».

La scelta del legislatore di prevedere esplicitamente la possibilità da parte delle Regioni di dar vita a dispositivi formativi per sostenere concretamente l'attuazione della legge su tutto il territorio nazionale ha trovato, fin dagli esordi della legge, riscontro in una fruttuosa collaborazione fra gli assessori alle politiche sociali delle Regioni e, per loro tramite, il Gruppo tecnico interregionale politiche minori, il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e l'Istituto degli Innocenti di Firenze, in stretto raccordo con l'allora Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri (adesso Ministero del lavoro, salute e politiche sociali).

Questa collaborazione ha consentito la progettazione e la realizzazione di azioni formative finalizzate al miglioramento della qualità degli interventi degli amministratori locali e degli operatori dei servizi pubblici e privati per la promozione di una migliore qualità della vita e per l'affermazione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza ispirata ai principi della Convenzione ONU del 1989 sui diritti del fanciullo.

I percorsi formativi avviati dal 1998 si sono articolati su vari livelli, che potrebbero essere ricondotti sostanzialmente a tre se esaminati dal punto di vista della provenienza geografica dei partecipanti e delle logiche della proposta formativa e organizzativa: un livello che può essere qualificato come nazionale interregionale, uno interregionale e uno regionale/locale.

La cornice generale entro la quale concretamente ha iniziato a prendere forma il primo dei tre livelli e che ha fatto da stimolo — almeno in una certa misura — anche allo sviluppo degli altri due, può essere rintracciata nella riunione degli assessori alle Politiche sociali delle Regioni svoltasi il 15 aprile 1998, dove furono poste le basi per la

realizzazione – in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e l’Istituto degli Innocenti di Firenze – di attività formative interregionali per l’attuazione della legge 285, da cui scaturì un primo momento formativo a Bologna nel luglio del 1998, che ha visto la partecipazione di 339 operatori provenienti da 17 Regioni d’Italia.

Da quel momento in poi sono stati realizzati diversi cicli formativi con la caratteristica di una proposta progettuale elaborata in sede di Gruppo tecnico interregionale politiche minori e realizzati dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza con la collaborazione dell’Istituto degli Innocenti di Firenze, che hanno affrontato i temi principali legati alle sfide culturali e organizzative poste dall’avvio della legge, con lo scopo di sostenere i processi della sua attuazione lungo tutto il primo triennio, trovando un’ideale conclusione nel ciclo seminariale tenutosi a Firenze tra il 2002 e il 2003. Complessivamente oltre 2.300 sono stati i partecipanti alle attività formative dall’avvio del percorso nazionale, con un numero di Regioni aderenti nelle varie fasi mai inferiore a 15.

La descrizione delle caratteristiche delle attività formative proposte, delle metodologie, dei partecipanti e la valutazione delle stesse sono state oggetto di diffusione nella collana “*Questioni e documenti*” dei “quaderni” del Centro nazionale (n. 15, 20 e 35), oltre che nelle precedenti relazioni al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285.

Il secondo livello di realizzazione delle attività formative – quello interregionale – comprende le iniziative promosse da un numero più limitato di Regioni.

Tra le varie esperienze condotte si segnalano:

- un accordo formalizzato fra le Regioni del Centro Italia – accordo sottoscritto tra gli assessori alle Politiche sociali di Abruzzo, Lazio, Toscana, Umbria e Marche – con iniziative concrete attivate dalle Regioni Abruzzo, Marche e Umbria sui temi della progettazione partecipata in ambito urbanistico e dell’intelligenza emotiva nel lavoro socioeducativo;
- iniziative congiunte di Piemonte e Valle d’Aosta in tema di valutazione dei piani di intervento;
- progetti di formazione predisposti dalle Regioni Lombardia e Veneto per il proprio territorio e aperti in linea di principio a funzionari di altre Regioni;
- una collaborazione fra Regioni partner: Calabria, Lombardia, Piemonte e Veneto, con l’attivazione di concreti percorsi formativi interregionali da parte delle Regioni Lombardia e Piemonte sui temi del monitoraggio e valutazione dei piani e dei progetti.

Il terzo livello di sviluppo delle attività formative è quello che ha presentato i maggiori segnali di vitalità ed è relativo alle iniziative promosse dal livello regionale in attuazione di atti di indirizzo e programmazione della legge, gestite dalla Regione stessa o dalle Province dagli ambiti territoriali o da singoli enti operanti all’interno degli ambiti territoriali. Sono da ricomprendere a questo livello anche tutte le iniziative promosse a livello locale in attuazione dei progetti di ogni piano territoriale, che però non sono oggetto di analisi in questo contesto.

La crescita delle iniziative formative sul piano regionale e locale a livello di ambito territoriale se da un lato si evidenzia come un dato positivo, in quanto

espressione di una volontà di sostenere e qualificare il complesso degli interventi mediante la crescita professionale degli operatori coinvolti, dall'altro evidenzia anche alcune debolezze nella misura in cui le azioni siano state poco raccordate o coerenti con il livello del singolo progetto, della programmazione a livello di ambito o regionale. C'è da tenere presente, inoltre, che nei singoli ambiti territoriali l'estrema diversificazione dei soggetti gestori degli interventi ha reso difficile la costruzione di percorsi formativi integrati.

Il campionario di esperienze che le varie Regioni hanno sperimentato negli anni può trovare alcuni distinguo tra quelle che sono riconducibili ad "azioni formative" e quelle che prefigurano "piani formativi", coordinati a livello di interambito o di regione. Nel primo caso sono stati approntati percorsi settoriali, nella logica della specializzazione tematica per argomento/problema (l'adozione, gli abusi e i maltrattamenti, gli affidamenti familiari, l'adolescenza e i comportamenti a rischio, il sostegno alla genitorialità, il raccordo tra la 285 e la legge 328/2000 ecc.), anche correlate alle esigenze applicative di nuove norme che nel tempo sono state adottate dal Parlamento (si veda ad esempio la L. 476/1998, L. 269/1998, L. 149/2001).

Nel secondo sono caso si è cercato di impostare una formazione come valore aggiunto che potesse permettere un cambiamento e incidere qualitativamente su più livelli tra loro connessi e interrelati:

- un livello professionale, finalizzato alla crescita e all'aggiornamento delle competenze operative nei vari ambiti disciplinari e contesti di lavoro;
- un livello organizzativo, finalizzato a sostenere la costruzione di reti, connessioni e flussi informativi tra soggetti istituzionali e non, per realizzare quell'integrazione (di professionalità, di culture, di istituzioni e organizzazioni, di interventi) che sola è in grado di rispondere in modo adeguato alla complessità dei problemi;
- un livello gestionale, finalizzato a ottimizzare l'uso delle risorse e del tempo degli operatori coinvolti nella formazione a fronte di un tendenziale aumento della domanda di formazione e di una prospettiva di stabilità, se non di diminuzione, delle risorse finanziarie disponibili;
- un livello culturale, trasversale agli ambiti precedenti, capace di sensibilizzare e tenere alta l'attenzione ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, di produrre "un'attenzione discorsiva" nelle politiche per l'infanzia e l'adolescenza e che unifichi perciò lo sguardo al di là di logiche tematiche centrate solo su "argomenti" o "problemi" seguendo invece un approccio di promozione della salute complessivamente intesa.

Riconducibili a questo secondo approccio, a titolo esemplificativo, sono state le esperienze dell'Umbria tra il 1998 e il 2001, delle Marche tra il 2001 e il 2002 e del Veneto tra il 2000 e il 2002.

La Regione Umbria ha definito, a partire dalla prima triennalità, due piani biennali di formazione a sostegno dell'attuazione della legge, prestando particolare attenzione alle dimensioni del monitoraggio, della valutazione e della qualità delle esperienze che si venivano realizzando con la legge. Il progetto *Valutare e costruire la qualità dei servizi per l'infanzia* si è rivolto ai responsabili tecnici degli ambiti territoriali per l'attuazione della legge 285 e agli operatori coinvolti nei progetti esecutivi e, al termine

del primo biennio di formazione, ha permesso di definire gli indicatori di qualità e gli strumenti di monitoraggio per la valutazione della qualità dei servizi per l'infanzia, con particolare riferimento a quattro tipologie:

- i servizi per i bambini da 0 a 3 anni, denominati centri per i bambini e centri per i bambini e le famiglie;
- i centri e le attività per il tempo libero di ragazzi e ragazze;
- i centri di pronta accoglienza per minori non residenti;
- le azioni per favorire la partecipazione dei ragazzi e delle ragazze alla vita della città e per rendere la città educativa.

I risultati dell'attività formativa sono stati raccolti nel volume *Il monitoraggio della qualità dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza: indicatori e strumenti*, edito dalla casa editrice Junior nel 2001.

Le iniziative formative promosse dalla Regione Marche hanno coinvolto le amministrazioni provinciali; la Provincia di Pesaro Urbino ha realizzato un programma autonomo mentre le altre tre Province (Ancona, Ascoli Piceno e Macerata) hanno sviluppato una programmazione unitaria con la riproposizione per le tre realtà territoriali di un unico modello di intervento formativo, molto articolato e approfondito, che ha rappresentato una sorta di accompagnamento costante nella realizzazione degli interventi. Il percorso formativo è stato rivolto a 75 operatori sociali che negli ambiti delle Province di Ancona, Macerata e Ascoli Piceno si occupano di progettazione territoriale e organizzazione dei servizi ai sensi della legge 285. L'aggiornamento è stato mirato quindi ai responsabili di ambito 285, ai funzionari e responsabili dei servizi sociali dei Comuni più grandi, delle Comunità montane e delle Province e ai responsabili di progetto del privato sociale. Il percorso si è sviluppato in tre moduli dedicati all'esame della riforma delle politiche sociali, alle logiche e metodologie di programmazione, documentazione e valutazione, al confronto di esperienze realizzate in altre Regioni.

Più complessa e articolata si presenta l'esperienza della Regione Veneto dove si è cercato di compenetrare in un unico piano formativo le istanze poste da varie leggi (285/1997, 476/1998, 269/1998), elaborando per il triennio 2000-2002 un unico piano formativo per tutti gli operatori che si occupano di infanzia e adolescenza.

La proposta formativa è stata elaborata tenendo presente un tema fondamentale quale quello della genitorialità «intesa nella accezione più ampia di “generatività sociale” che comprende al suo interno l’analisi di tutte le funzioni genitoriali che caratterizzano la genitorialità anche non biologica (affidataria, adottiva, degli operatori delle strutture tutelari), interconnesse con gli aspetti culturali e comportamentali presenti in ogni contesto comunitario».

Gli obiettivi per i quali si è lavorato sono stati:

- la promozione di una cultura fondata sullo sviluppo del benessere dei bambini e degli adolescenti con un’attenzione particolare per quei minori che per condizioni fisiche, psichiche, sociali ed etniche si trovano in posizione di svantaggio;
- la crescita di una competenza diffusa da parte dei dirigenti e responsabili tecnici e amministrativi dei servizi e degli interventi rivolti all’infanzia e adolescenza a livello locale per quanto attiene all’elaborazione, l’attuazione, la verifica, la valutazione

e il monitoraggio dei piani territoriali previsti dalla legge 285 e dei progetti in essi compresi in modo tale che la cultura progettuale diventi patrimonio del territorio e le azioni progettuali che hanno dato risultati positivi divengano stabili sul territorio;

— l'acquisizione da parte degli amministratori di strumenti di conoscenza per la pianificazione e l'elaborazione delle politiche sociali tra esigenze locali, pianificazione regionale, normativa nazionale e internazionale tenendo conto della corrispondenza etica e della valorizzazione delle risorse familiari e comunitarie;

— l'approfondimento della tematica della genitorialità intesa come complesso di funzioni che investono tutte le tipologie familiari compresa la promozione della genitorialità adottiva e affidataria e il supporto alla genitorialità in situazione di crisi come famiglie separate, famiglie disfunzionali o abusanti;

— la condivisione di una sensibilità comune nei confronti dei maltrattamenti e abusi dell'infanzia negli operatori ed educatori dell'infanzia e adolescenza e in quanti, nel loro ruolo professionale vengono a contatto con l'età evolutiva;

— la promozione nei confronti di coloro che operano in situazione di danno e/o abuso già conclamato di un percorso operativo, valutativo e terapeutico-riparativo, in grado di garantire l'acquisizione di strumenti professionali idonei a operare in situazioni così delicate nel pieno rispetto dei diritti del bambino e nel contempo della sua famiglia naturale.

Il piano formativo è stato concepito come strumento per l'attuazione del Piano di intervento regionale per l'infanzia e l'adolescenza approvato con DGR del 22/10/2000 e ha previsto il coinvolgimento non solo degli operatori dei servizi sociali, ma anche di altre figure professionali (quali insegnanti, educatori, operatori di comunità tutelari, pediatri, medici di base, del pronto soccorso, ginecologi) autorità giudiziaria minorile e ordinaria. Il percorso ha inteso così sollecitare «una continua circolazione e scambio di esperienze operative e formative tra chi opera nella prevenzione e chi opera nella riparazione in modo tale da creare un *continuum* e una circolarità tali da garantire una cultura allargata, comune e condivisa, presupposto per individuare opportunità, promozione di diritti e progetti di lavoro condivisi soprattutto nelle situazioni di abuso che si presentano come le più problematiche anche in relazione ad approcci metodologici e terapeutici diversificati da parte delle singole professionalità e/o servizi».

Informazione, raccordo e coordinamento

Come nel caso della formazione anche le azioni di informazione, raccordo e coordinamento tra i vari soggetti impegnati nell'attuazione della legge si sono espresse a più livelli.

A un livello nazionale ha operato il Gruppo tecnico di coordinamento interregionale “minori”, aspetti sociali dell’assistenza materno-infantile. Il gruppo, espressione tecnica del coordinamento regionale degli assessori alle Politiche sociali, ha esercitato un forte ruolo di impulso per l'attuazione della legge, specialmente nel primo triennio, costituendo una sede di scambio, confronto e condivisione sulle fasi attuative della legge tra i vari referenti tecnici regionali. In tale sede sono stati condivise le

iniziativa formative nazionali interregionali e gli strumenti di ricognizione e analisi per la predisposizione della Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge. Altro luogo importante per l'azione di coordinamento è stata la Conferenza Stato-Regioni nella quale nel dicembre del 1997 è stato siglato un accordo che ha dato avvio sostanzialmente allo *start up* della legge, precisando i compiti delle Regioni e definendo i tempi delle tre fasi di avvio: l'atto regionale di indirizzo, l'elaborazione dei piani territoriali da parte degli ambiti e il loro esame e approvazione.

Per quanto concerne l'informazione non sono state intraprese iniziative specifiche coordinate e comuni alle Regioni e Province autonome. In questo caso si può solo ricordare la stampa e la diffusione, in oltre 40 mila copie, di un opuscolo informativo sulla legge, operata dall'allora Dipartimento per gli affari sociali e distribuito anche in occasione della Prima conferenza nazionale sull'infanzia del 1998.

Al livello regionale le funzioni di raccordo e coordinamento sono state espresse sia all'interno dell'amministrazione regionale, nel caso fossero stati coinvolti più assessorati o dipartimenti di uno stesso assessorato, mediante la costituzione di gruppi di lavoro interassessorili o interdipartimentali, sia all'esterno, verso gli altri soggetti pubblici coinvolti nel percorso di programmazione mediante la costituzione di gruppi o tavoli di lavoro interistituzionali (incluse le Città riservatarie dove presenti), come pure verso la cittadinanza e in particolare quella interessata dalle opportunità offerte dalla legge, attraverso iniziative informative quali conferenze, seminari e dibattiti.

La Regione Abruzzo come molte altre, ad esempio, ha garantito un coordinamento regionale tra gli ambiti territoriali attraverso l'istituzione e le riunioni periodiche del Gruppo di lavoro interassessorile; previsto dal piano di attuazione regionale della legge 285 e del Gruppo tecnico di lavoro Regione-Province (quest'ultimo gruppo di lavoro per altro coincidente con quello che ha curato l'attuazione della legge 451/1997).

La Regione Marche, come molte altre ad esempio, ha garantito fin dal primo avvio della legge un coordinamento regionale tra gli ambiti territoriali attraverso l'istituzione di un gruppo di lavoro per l'attuazione della legge, composto dai dirigenti di diversi servizi regionali (sanità, servizi sociali, ambiente, formazione professionale) e aperto ai responsabili dei piani territoriali di intervento.

Al gruppo sono state affidate competenze relative alla definizione delle linee di indirizzo e dei criteri di utilizzo delle risorse, alla individuazione delle priorità e degli strumenti di verifica degli interventi, all'esame dei piani di intervento presentati dagli enti locali, al monitoraggio e alla verifica sull'attuazione della legge.

È stato inoltre previsto il coinvolgimento delle amministrazioni provinciali nella articolazione degli ambiti territoriali di intervento e nella determinazione di forme di promozione e di organizzazione, in grado di rendere più efficaci le iniziative e le attività ivi compresi gli accordi di programma.

Alle Province è stata attribuita la responsabilità organizzativa delle "giornate dell'infanzia e dell'adolescenza" finalizzate a favorire un confronto tra le esperienze in corso nei 24 ambiti territoriali e la raccolta delle esigenze formative che sono state oggetto dall'attività organizzativa dei singoli ambiti territoriali.

Tra gli strumenti informativi per favorire l'accesso alle opportunità della legge e al tempo stesso sostenerne l'attuazione sono state realizzati da quasi tutte le Regioni seminari, convegni, dibatti pubblici collegati al momento dell'avvio, ai momenti della

riprogettazione, nel passaggio dalla prima alla seconda triennalità e in concomitanza con il passaggio ai piani di zona. In alcuni casi sono state anche realizzate pubblicazioni a carattere informativo.

In Abruzzo ad esempio per supportare la progettazione nel primo triennio è stato realizzato un sito web² (oggi non più aggiornato) all'indirizzo www.ibambini.it, unitamente alla pubblicazione di un *Vademecum infanzia e adolescenza. Materiali e documenti*, diviso in tre parti, dedicate, la prima, alla legge 285, la seconda ai servizi educativi per la prima infanzia, la terza alle adozioni nazionali e internazionali.

A livello locale, ad esempio nel caso della Lombardia, il coinvolgimento e la collaborazione tra enti e istituzioni diversi sono stati preparati prima della elaborazione dei primi piani di intervento dalla stipula nel 1998 di un protocollo di intesa tra le 11 Province, identificate come ambiti territoriali dalla Regione, l'Associazione nazionale Comuni italiani, l'Unione province italiane e la Regione stessa, che ha rappresentato la base di sviluppo delle nuove relazioni che la legge chiedeva di attivare per la sua attuazione.

A questo a fatto seguito tra il 1999 e il 2000 il protocollo di intesa siglato dalla Regione Lombardia con le diocesi lombarde di Bergamo, Brescia, Como, Crema, Cremona, Lodi, Milano, Mantova, Pavia e Vigevano, nonché la Diocesi di Tortona che ha giurisdizione su parrocchie situate in territorio lombardo, per il riconoscimento della funzione sociale ed educativa svolta dalle parrocchie mediante gli oratori e per la loro valorizzazione sul territorio lombardo.

Questi accordi sono stati espressione di una strategia che puntava a realizzare gradualmente sul territorio regionale dei "patti educativi" tra i vari livelli istituzionali e i soggetti attivi della comunità locale che operano per i minori e le loro famiglie.

Altra iniziativa specifica sul fronte dell'informazione e coinvolgimento della cittadinanza che si può segnalare a titolo esemplificativo è quella della promossa dalla Regione Campania, che ha organizzato la prima assemblea regionale delle ragazze, dei ragazzi e degli adulti campani dal titolo *Io voglio... identità, desideri e progetti*, svoltasi il 7 e 8 maggio 2004 presso la Città della scienza di Napoli, che ha avuto l'intento di far incontrare ragazzi e adulti campani per raccogliere elementi utili a programmare le politiche e gli interventi necessari a una comunità che voglia essere accogliente e rispettosa dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Monitoraggio e valutazione

Le attività di monitoraggio sullo stato di attuazione dei piani e dei progetti a livello nazionale sono state avviate progressivamente in tutte le Regioni a partire dalla seconda metà del 1998 fino all'anno 2006, sulla base di strumenti predisposti dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e condivisi dalle regioni in sede di Gruppo tecnico interregionale politiche minori e aspetti sociali

² In Appendice, nei profili di ogni Regione e Città riservataria, tra le Informazioni di riepilogo sono segnalati gli indirizzi delle pagine web dove sono disponibili informazioni sulla legge e dalle quali è possibile risalire anche a sezioni che ospitano dati e pubblicazioni a essa attinenti. Al 30 settembre 2008 erano attive sui siti istituzionali delle Regioni e Province autonome pagine web con contenuti informativi sulla legge in 12 casi: Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Provincia autonoma di Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto.

dell’assistenza materno infantile. Sono state così approntate una scheda di ricognizione periodica per la rilevazione dello stato di attuazione della legge a livello di Regioni, singoli ambiti territoriali e Città riservatarie e una proposta indice strutturato per la stesura dell’annuale relazione al Parlamento, da parte delle Regioni e Città riservatarie.

L’utilizzo di tali strumenti ha costituito la base di riferimento alla quale alcune Regioni³ hanno attinto per sviluppare anche propri sistemi regionali di monitoraggio e valutazione dei piani e dei progetti, variamente articolati.

Nel tempo il flusso di informazioni nazionali è andato perdendo di rilevanza e capacità informativa. Questo si è manifestato progressivamente e si è reso evidente dal 2003 in poi, quando è stato abolito per le Regioni il vincolo di destinazione sui fondi della legge 285, nel riparto del fondo nazionale per le politiche sociali. Oltre a ciò la diminuzione del flusso informativo si è collegata al passaggio dei piani territoriali 285 nei piani di zona di cui alla legge 328/2000.

Se nel 1999, alla prima rilevazione nazionale, tutte le Regioni avevano inviato la relazione al Parlamento e 19, tranne Trento e Bolzano, la scheda di ricognizione regionale mentre la copertura degli ambiti territoriali era stata dell’86%, nel 2003 sono state 18 le Regioni a spedire la relazione e 19 la scheda, mentre la copertura degli ambiti è stata del 77%, nel 2006 le Regioni che hanno inviato la relazione sono state nove, in 10 la scheda regionale, mentre la copertura degli ambiti territoriali è stata del 25%.

L’attenzione delle Regioni e Province autonome alle funzioni di monitoraggio e valutazione della legge è cresciuta nel tempo ed è solo dopo il 2000 che si cominciano ad avere i primi rapporti regionali di monitoraggio e valutazione orientati a fornire elementi di valutazione sul primo triennio e a prefigurare scenari di cambiamento in relazione all’avvio del secondo ciclo di attuazione della legge.

Il primo triennio si caratterizza per il lento ma costante procedere verso l’elaborazione degli strumenti di lavoro in ambito di documentazione, monitoraggio e valutazione, la costruzione della rete di raccolta dei dati e la definizione delle procedure. Un lavoro faticoso perché punta a costruire un insieme condiviso di strumenti di rilevazione da adottare a livello regionale e di ambito territoriale che ha visto la definizione di griglie di indicatori, schede per il rilevamento dati e la predisposizione di un sistema elementare per la raccolta e la gestione informatizzata dei dati. La definizione degli strumenti avviene nella maggioranza dei casi per il primo triennio a opera degli uffici della Regione preposti al coordinamento e all’attuazione della legge.

Nel secondo triennio si assiste a una rivisitazione e aggiustamento degli strumenti, spesso sostenuta da un supporto esterno offerto dall’università, centri di ricerca, esperti nella materia, come ad esempio nel caso della Lombardia con l’IRER-Istituto di ricerche regionali, nel Veneto la Fondazione Cuoa per il primo triennio e poi l’Osservatorio regionale per l’infanzia, in Abruzzo l’Università di Teramo, in Emilia-Romagna l’IRS-Istituto ricerche sociali.

Tipicamente i sistemi di monitoraggio e valutazione approntati nelle varie Regioni sono stati accomunati da una un ciclo di valutazione che vedeva:

- una prima fase, finalizzata alla mappatura di tutti i progetti finanziati che si compone della raccolta e classificazione delle caratteristiche salienti dei progetti;

³ Abruzzo, Emilia-Romagna, Marche, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Province autonoma di Trento e Bolzano, Umbria, Valle d’Aosta.

— una seconda fase, inizialmente con cadenza semestrale e poi annuale, che si interroga sull'andamento del progetto;

— una terza fase, di valutazione, concernente gli aspetti di processo e di esito dei progetti, e di coerenza interna ed efficacia dei piani territoriali.

Per ciascuna fase sono state previste delle schede:

a) scheda di base comprendente l'anagrafica del progetto comprendente le indicazioni sul committente, l'ente gestore, il responsabile comunale, il coordinatore del progetto, il programma temporale, la descrizione degli spazi interni ed esterni;

b) scheda periodica di monitoraggio dei progetti contenente informazioni su numero dei partecipanti, tempi, risorse umane, strutturali e finanziarie, indicatori di risultato, risultati emersi;

c) scheda di valutazione finale del progetto.

Alle schede sono state spesso affiancate interviste singole a testimoni privilegiati e gruppi focus con diversi attori sociali coinvolti nell'attuazione della legge.

Diversi sono stati nel complesso i disegni di valutazione messi a punto. Tra i criteri di valutazione dei progetti e dei piani territoriali più ricorrenti si segnalano:

— la congruenza progettuale sia interna al progetto che esterna con il piano e gli obiettivi della legge;

— la diffusione del progetto tra la popolazione target e la misura del raggiungimento del target;

— l'efficienza progettuale;

— indici di costo;

— tipo e importanza delle sinergie sviluppate tra attori locali coinvolti nella realizzazione del progetto;

— tipo e qualità della metodologia impiegata;

— fattibilità, consolidamento e sostenibilità del progetto;

— fattori di successo, criticità e sinergie prodotte dagli accordi di programma;

— livello di interazione e comunicazione raggiunto tra i diversi soggetti partecipanti agli accordi di programma;

— impatto che i progetti hanno avuto sul territorio e nelle diverse istituzioni territoriali.

Elementi che hanno accompagnato e sostenuto lo sviluppo della cultura del monitoraggio e valutazione sono state le iniziative formative, messe in campo sia a livello nazionale e in alcuni casi anche a livello interregionale, come già precisato nel paragrafo sulla formazione, e lo sviluppo di sistemi informatizzati per la raccolta e catalogazione dei dati.

In quest'ultimo caso si è partiti nel primo triennio da flussi informativi affidati a raccolte dati cartacee e successivo ingressamento degli stessi in archivi elettronici, quali fogli di calcolo e data base sviluppati con software come Microsoft Access, per passare