

di una lettura del contesto locale in termini di bisogni e domande di tutela e di prevenzione secondaria mirata a specifici gruppi target.

A questo si accompagna una quota consistente e crescente negli anni di Città che hanno invece orientato la progettazione sull'articolo 6, che rivela una lettura dei contesti locali in termini più di opportunità e animazione socioculturale del territorio, con finalità di socializzazione e prevenzione primaria come ad esempio nel caso dei numerosi centri di aggregazione e laboratori per preadolescenti e adolescenti che sono stati realizzati.

#### **4.2 Lo stato di attuazione dei progetti nel 2007**

A partire dal 2007 per venire incontro a una esigenza di uniformare le classificazioni dei progetti, anche su sollecitazione delle Città riservatarie e per esigenze di ricerca più analitica, viene utilizzata attraverso un'apposita scheda di ricognizione sullo stato di attuazione dei progetti nel periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2007, una suddivisione in più delle aree di intervento che identifica sette aree tematiche di intervento prevalente a cui ricondurre le finalità progettuali. Aree che sono in qualche modo anche riconducibili all'articolato originario della legge ma che vengono così ridefinite:

- sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità (art. 4);
- affidamento familiare (art. 4),
- abuso e maltrattamento sui bambini e gli adolescenti (art. 4);
- interventi socioeducativi per la prima infanzia (0-3 anni) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi 0-3 (art. 5);
- tempo libero e gioco (art. 6);
- promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 7);
- integrazione dei minori stranieri (art. 7).

**Tabella 4.11 - Progetti finanziati con il fondo della legge 285/1997 in corso di realizzazione nel 2007 nelle Città riservatarie, per ambito prevalente di intervento del progetto**

Tipologia progettuale	BA	BO	BR	CA	CT	FI	GE	MI	NA	PA	RC	RM	TA	TO	VE	Totale
Sostegno alla genitorialità - ex art. 4	21	3	n.d.	6	5	2	5	n.d.	11	n.d.	n.d.	25	2	n.d.	2	82
Affidamento familiare - ex art. 4	1	0	n.d.	4	1	0	1	n.d.	0	n.d.	n.d.	2	2	n.d.	0	11
Abuso e maltrattamento - ex art. 4	2	0	n.d.	0	2	2	0	n.d.	1	n.d.	n.d.	1	3	n.d.	6	17
Interventi socio-educativi prima infanzia - ex art. 5	0	0	n.d.	8	0	4	2	n.d.	2	n.d.	n.d.	2	0	n.d.	2	20
Tempo libero e gioco - ex art. 6	1	0	n.d.	16	22	4	3	n.d.	4	n.d.	n.d.	60	1	n.d.	3	114
Promozione diritti - ex art- 7	0	11	n.d.	10	14	0	2	n.d.	8	n.d.	n.d.	7	0	n.d.	6	58
Integrazione minori stranieri - ex art. 7	0	0	n.d.	6	3	5	2	n.d.	3	n.d.	n.d.	5	0	n.d.	3	27
Altro	0	0		0	0	1	0	0	0			0	0		0	1
<b>Totale</b>	<b>25</b>	<b>14</b>		<b>50</b>	<b>47</b>	<b>18</b>	<b>15</b>		<b>29</b>			<b>102</b>	<b>8</b>	<b>76</b>	<b>22</b>	<b>367</b>

n.d.= informazione non disponibile

Occorre evidenziare che il totale dei progetti per Città non coincide necessariamente con quello indicato nella tabella 4.1, che riporta l'indicazione dei progetti approvati; v. anche tabella 4.12, poiché il dato in questo caso è relativo ai progetti in corso di realizzazione al 31 dicembre 2007, che risultano finanziati anche da annualità precedenti al 2007 come si può ben evidenziare dalla tabella 4.13.

**Tabella 4.12 - Progetti finanziati con il fondo della legge 285/1997 nella Città riservatarie. Approvati nel piano territoriale e progetti in corso di realizzazione nel 2007**

Progetti	BA	BO	BR	CA	CT	FI	GE	MI	NA	PA	RC	RM	TA	TO	VE	Totale
- approvati	18	13	n.d.	16	2 <sup>14</sup>	18	15	41	29	52	20	n.d.	21	76	n.d.	321
- in corso di realizzazione	25	14	n.d.	50	47	18	15	n.d.	29	n.d.	n.d.	102	8	76	22	406

n.d.= informazione non disponibile

<sup>14</sup> Nel 2007 con DGC n. 1739 del 26.10.2007 viene approvato il piano per il 2007 del Comune di Catania. Tale documento approva effettivamente solo due progetti: il progetto *Estate*, relativo alla permanenza estiva di bambini indigeni per un totale di un milione di euro, e il progetto relativo al *Contributo alla spesa generale per assistenza igienico-personale dei bambini diversamente abili*, per un ammontare di circa 380 mila euro. Lo stesso atto dispone, infine, che la cifra rimanente (circa un milione di euro, dato che il fondo 285 per la città di Catania per il 2007 ammonta a 2.386.538) debba essere utilizzata per garantire il proseguimento dei progetti della precedente annualità senza individuare alcun progetto. Questo atto si trova al momento al vaglio della magistratura.

**Tabella 4.13 - Progetti finanziati con il fondo della legge 285/1997 in corso di realizzazione nel 2007 nelle Città riservatarie, per anno di programmazione di riferimento**

Città	Progetti in corso di realizzazione nel 2007	Scomposizione progetti in relazione alla programmazione di appartenenza	
BA	25	7	n.d.
		18	Programmazione 2007
BO	14	1	Programmazione 2006
		13	Programmazione 2007
BR	n.d.		
CA	50	n.d.	Programmazione 2005
		n.d.	Programmazione 2006
		n.d.	Programmazione 2007
CT	47	1	Programmazione II° triennio
		1	Programmazione 2004
		4	Programmazione 2005
		39	Programmazione 2006
		2	Programmazione 2007
FI	18	14	Programmazione 2005
		4	Programmazione 2006
GE	15	15	Programmazione 2007
MI	n.d.		
NA	29	29	Programmazione 2007
PA	n.d.		
RC	n.d.		
RO	102	10	Programmazione 2003
		8	Programmazione 2004/2005
		52	Programmazione 2006
		32	Programmazione 2007
TA	8	6	Programmazione II° triennio
		2	Programmazione 2005
TO	76	76	Programmazione 2007
VE	22	2	Programmazione II° triennio
		3	Programmazione 2003
		1	Programmazione 2004
		4	Programmazione 2005
		12	Programmazione 2006

Solo nei casi di Firenze, Genova, Napoli e Torino vi è una corrispondenza esatta tra progetti approvati nel 2007 e progetti in corso di realizzazione (evidenziati in grigio). In questi casi l'attuazione della legge è sincrona e non porta con sé "residui" di programmazioni diverse.

Tutti gli altri casi mostrano invece come la normale attuazione della legge preveda la presenza di progetti attivi appartenenti anche a programmazioni molto distanti nel tempo. Può essere usato come esempio il caso di Catania e Venezia per cui sono attivi, nel 2007, progetti appartenenti alla programmazione del II triennio di attuazione della legge (2000/2002).

Il perché di questo fenomeno è rintracciabile in un'innumerabile quantità di fattori difficili da elencare completamente, ma per la maggior parte circoscritti alle difficoltà e criticità messe in evidenza nei singoli profili ricostruttivi dell'esperienza di lavoro decennale di ogni Città: il ritardo nei tempi di accreditamento dei fondi da parte dello Stato; la difficoltà di integrazione tra i tempi e le norme di gestione

amministrativo/contabile dei Comuni e i tempi le norme che regolano la contabilità dei fondi statali con la procedura del funzionario delegato; difficoltà di raccordo tra la gestione della legge a livello di Città riservataria e Regione di appartenenza, la capacità di spesa e rendicontazione dei Comuni, le difficoltà amministrative e gestionali nell'affidamento dei servizi per la realizzazione dei progetti.

Rispetto agli ambiti di progettazione, come risultano dai dati della scheda di ricognizione per il 2007 su 10 casi validi, si può osservare una notevole differenziazione delle Città. Si passa dal caso di Bologna, per cui i progetti in corso di realizzazione insistono esclusivamente su due aree di intervento (promozione dei diritti come prevalente e sostegno alla genitorialità), a casi, come quello di Roma, che invece sviluppa una programmazione su tutte e sette le aree individuate dalla scheda di ricognizione, o ancora il caso di Firenze che ha richiesto di aggiungere la voce "Altro" per rappresentare quei progetti cosiddetti di sistema.

Una lettura trasversale per aree e numero di progetti sembra confermare l'orientamento progettuale delle precedenti annualità di gestione in cui le aree su cui insiste il maggior numero di progetti sono quella legata al sostegno alla genitorialità e quella legata al tempo libero, riconducibili alle finalità di cui agli articoli 4 e 6 con una tendenza all'equivalenza tra i due ambiti.

In particolare si può osservare che:

- tre Città (Bari, Genova, Napoli) progettano prevalentemente di più sull'area del sostegno alla genitorialità. Sono 10 le Città che hanno progetti in questo ambito;
- re Città (Cagliari, Catania, Roma) progettano prevalentemente sull'area del gioco e del tempo libero. In valori assoluti quest'ambito tematico raccoglie il maggior numero di progetti tra tutte le Città. Sono nove le Città che hanno progetti in questo ambito;
- l'area della promozione dei diritti è la più investita dai progetti di Bologna e Venezia, che però mostra una duplice focalità di progettazione indicando con lo stesso numero di progetti (sei) l'area relativa all'abuso e il maltrattamento. Sono sette le Città che hanno progetti in questi due ambiti;
- l'area relativa all'integrazione dei minori stranieri è maggioritaria solo per una realtà, quella fiorentina. Sono sette le Città che hanno progetti in quest'ambito;
- l'area degli interventi socioeducativi per la prima infanzia raccoglie complessivamente pochi progetti, con Cagliari e Firenze che vi destinano rispettivamente 8 e 5 progetti, e non è ambito di progettazione prioritario per nessuna Città. Sono sei le Città che hanno progetti in quest'ambito;
- stesso discorso per i progetti relativi all'affidamento familiare, che trovano sempre nella Città di Cagliari il più alto numero di progetti (quattro) sul totale complessivo per le Città di 11. Sono sei le Città che hanno progetti in quest'ambito.

È importante infine far presente che questa rappresentazione solo parzialmente può essere utilizzata per descrivere gli orientamenti programmatici attuali o quanto meno futuri delle Città riservatarie, poiché i dati si riferiscono ai progetti in corso di realizzazione nel 2007. Progetti che, come si è visto precedentemente, possono fare riferimento a programmazioni di annualità precedenti il 2007.

### 4.3 Azioni di supporto all'attuazione della legge

Il trend che ha caratterizzato e tuttora caratterizza il processo di sostegno alla legge è di tipo evolutivo.

Il primo triennio, come si è visto precedentemente, ha significato innanzitutto comprendere e iniziare a gestire il nuovo modello di programmazione e di finanziamento. Hanno pertanto preso avvio un insieme di azioni di supporto che hanno impiegato però qualche anno per entrare a regime. Azioni informative e di sensibilizzazione, di formazione, di coordinamento, di messa in rete, di documentazione, monitoraggio e valutazione sono state enunciate fin da subito come processi di sostegno all'applicazione della legge. Il loro completo manifestarsi è avvenuto solo dopo qualche anno.

Si può affermare che l'avvio completo di tali attività si collochi nella maggior parte dei casi tra il quarto e il quinto anno di implementazione della legge. Da quel momento, per ognuna delle aree di attività di sostegno alla legge, si assiste a un'evoluzione concettuale e procedurale.

#### Informazione e sensibilizzazione

Rispetto a questa prima area di attività, nell'arco di 10 anni si passa da una concezione dell'informazione esclusivamente circoscritta alle attività progettuali e rivolta agli utenti e alle famiglie degli utenti, alla realizzazione di veri e propri sistemi informativi che considerano destinatari diversi dell'informazione, contenuti diversi, funzionalità diverse.

Si estende così il target a cui l'informazione si rivolge, non ci sono più solo gli utenti e le famiglie, ma anche gli altri uffici, i settori attigui alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, il terzo settore, la cittadinanza, i politici, le circoscrizioni (municipalità o quartieri), le scuole, gli enti attuatori delle azioni finanziate dalla 285. Per questo l'informazione non passa più dai soli canali informali, ma utilizza anche veicoli pubblici di natura diversa: dai mass media, alle pagine dedicate dei siti Internet dei Comuni riservatari, alla realizzazione di convegni.

Si articolano anche gli obiettivi dell'informazione, non si informa più solo relativamente alle attività presenti nel territorio, ma si restituiscono i risultati degli interventi realizzati attraverso ad esempio l'organizzazione di convegni o la pubblicazione di testi. In maniera meno diffusa tra le Città si assiste anche alla realizzazione di campagne finalizzate a informare sul piano territoriale. L'informazione diventa funzionale alla comunicazione, alla legittimazione, al riconoscimento. Per tutte le Città, questi anni di uso sempre crescente e funzionale dell'informazione ha permesso lo svilupparsi di un vero linguaggio comune.

La comunicazione sociale arriva a rappresentare uno strumento indispensabile per la garanzia dei diritti di cittadinanza e per lo sviluppo sociale della città. Soprattutto per le grandi città l'informazione e la comunicazione assumono un valore peculiare al fine di raggiungere il cittadino che necessita di forme di ascolto, orientamento per poter utilizzare le informazioni e dunque trovare risposte alle proprie specifiche esigenze.

## Formazione

Per quanto riguarda questa attività nessuna delle relazioni analizzate mostra, nei 10 anni, una sua evoluzione secondo una logica di sistema. Ciò che si rileva in altre parole è che la formazione viene “realizzata dai Comuni” ma non “organizzata”.

Mentre per le altre azioni vi è un’assunzione a sé da parte dell’amministrazione che ne fa un progetto proprio, per la formazione questo non avviene: dalle relazioni non si afferra una visione ampia e organica, ma frammentata anche se attenta alle esigenze contingenti. Questo probabilmente in ragione di più fattori:

- a) le Città riescono sempre meno ad accantonare fondi da dedicare alla formazione;
- b) essa in genere è affidata all’amministrazione provinciale;
- c) oppure vi è un forte coinvolgimento della Regione e del livello nazionale.

I temi più frequenti su cui è stata fatta formazione a valere sui piani territoriali nelle Città riservatarie, in questi anni, sono stati di carattere trasversale e specifico. I primi afferiscono a competenze per gestire il piano territoriale e hanno riguardato:

- il monitoraggio e valutazione dei progetti;
- problematiche amministrative e contabili relative all’attuazione del piano;
- modalità di progettazione con i fondi 285.

I secondi hanno avuto come riferimento specifici ambiti di intervento dei progetti:

- tematiche adolescenziali e gestione dei conflitti;
- nuove forme di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati;
- intercultura;
- abuso e maltrattamento;
- l’istituzione dell’affidamento familiare;
- sostegno precoce alla genitorialità.

## Raccordo e coordinamento

Quest’area, assieme a quella relativa al monitoraggio e valutazione, è quella che evidenzia maggiori modifiche nel corso di questi 10 anni di attuazione della legge.

L’avvio della legge è caratterizzato da grosse difficoltà di relazione, comunicazione e coordinamento tra i soggetti coinvolti nella sua attuazione. Lo stesso strumento dell’accordo di programma assume all’inizio più una connotazione formale che sostanziale. Saranno poi le difficoltà successive, gli anni di esperienza a dare a esso una connotazione e un valore diversi.

L’analisi delle prime relazioni sullo stato di attuazione della legge mostra che l’estensione del significato attribuito alla parola coordinamento è relativa ai soli progetti e all’azione dall’amministrazione comunale. Nel corso degli anni il significato si arricchisce per arrivare a comprendere tutti i soggetti che in vario modo sono coinvolti nell’attuazione della legge, i diversi organismi, i luoghi, e le forme in cui questo

coordinamento si esprime; fino, in alcuni casi ad assumere carattere di sistema che distingue livelli, frequenze temporali, obiettivi ecc.

Nelle ultime relazioni si evidenziano **azioni di coordinamento** con:

—l'ente Regione. Non si parla quasi mai di vera e propria forma di coordinamento per le Città riservatarie nei primi due trienni di attuazione della legge, piuttosto di collaborazione e riconoscimento reciproco che si realizza essenzialmente con il trasferimento annuale da parte del Comune, di informazioni e dati, sistematizzati e commentati sotto forma di Relazione annuale sullo stato di attuazione della 285. La relazione tra Comune e Regione muta in relazione all'attivazione del piano di zona che innesca una maggiore frequenza e strutturazione confluendo nelle attività dei diversi tavoli tecnico interistituzionali (che hanno assunto anche denominazioni diverse ma che sostanzialmente rispondono all'esigenza di facilitare l'attuazione della legge 328/2000);

—l'osservatorio regionale ai sensi della legge 451/1997. Laddove questa realtà è presente, il tipo di coordinamento è attivo e costante perché funzionale alla raccolta, gestione e restituzione di dati. Nella maggioranza dei casi la forma di coordinamento avviene tramite la realizzazione di riunioni periodiche per la condivisione degli strumenti di rilevazione;

—l'ente Provincia. Essa funge da sostituto delle funzioni di osservatorio regionale laddove questo non sia stato costituito o non abbia dati disaggregati per età o rispondenti ad altre caratteristiche peculiari della fascia di età 0-18. L'ente provinciale è inoltre referente sul territorio per l'attività di formazione. Sebbene questa istituzione svolga un importante ruolo di raccolta dei dati e formazione, riconosciuto dai Comuni, l'analisi delle relazioni non rende evidente una specifica forma di coordinamento tra le Città riservatarie e l'ente provinciale di riferimento;

—interno ai diversi settori del Comune. Questo ambito ha avuto, nel tempo, una crescita esponenziale. Per tutte le Città però la svolta da azioni di coordinamento a sistema di coordinamento avviene con l'avvio della legge 328/2000. Con essa si assiste a un'articolazione delle forme di coordinamento, ma soprattutto una loro maggiore strutturazione attraverso la costituzione di organismi finalizzati specificatamente a questa funzione. Ne è esempio, in molte Città riservatarie, la costituzione di un ufficio di piano in materia di infanzia e adolescenza;

—esterno con le varie unità di offerta presenti sul territorio comunale, non direttamente realizzate con fondi 285. La necessità di realizzare una pianificazione serrata, coerente che inoltre faccia interagire due leggi (285/1997 e 328/2000) induce con sempre maggior forza i Comuni a relazionarsi con tutte le esperienze presenti sul territorio, per questo, indicativamente a conclusione del secondo triennio e con l'avvio della legge 328/2000 vengono a costituirsi forme di coordinamento diretto come i comitati di coordinamento tecnico in relazione alle aree di intervento;

—con le altre Città riservatarie. In molte relazioni più che vere e proprie forme di coordinamento si parla di scambi informali funzionali soprattutto alla gestione delle criticità. Nel primo e secondo triennio ad esempio il confronto si è focalizzato soprattutto intorno alla comprensione e gestione della normativa statale in materia di accreditamento e la contabilità dei fondi. Dal secondo triennio in poi le criticità hanno caratterizzato le forme di integrazione tra legge 328 e legge 285. Sebbene questi scambi non abbiano assunto forme di coordinamento sono particolarmente riconosciuti dai

referenti tecnici della 285. Infine nel 2005 viene segnalato, da alcune Città, in sede di relazione sullo stato di attuazione della legge 285, il convegno nazionale *Città e politiche di educativa territoriale. Politiche per l'infanzia e l'adolescenza: esperienze e prospettive*, tenutosi presso la Città della scienza di Napoli nel dicembre del 2005. Da questo momento si segnala l'attivazione di un processo comunicativo costante tra i responsabili della costruzione dei piani per l'infanzia e l'adolescenza volto ad acquisire esperienze e riflettere insieme sui percorsi comuni da intraprendere per assicurare continuità a quanto realizzato fino ad allora;

—con il terzo settore. L'inizio operativo dell'attuazione della legge ha reso evidente, alle Città riservatarie, la necessità di avere un confronto costante con la realtà del terzo settore. Così, indipendentemente dal livello di sussidiarietà raggiunto nel territorio, sono stati attivati rapporti con organismi come il Forum del terzo settore o in altri casi, come per esempio Milano con il Consiglio per il benessere dei minori (Co.B.M.), o Napoli con il Comitato cittadino di lotta all'esclusione sociale, sono stati utilizzati organismi di rappresentanza riconosciuta del terzo settore, preesistenti all'avvio della legge 285;

—con il livello nazionale. Le forme di coordinamento con il livello nazionale sono state costanti nel tempo e sono state garantite con l'invio a cadenza annuale della scheda di ricognizione periodica sullo stato di attuazione della legge 285 (ad aprile di ogni anno, tranne il 2006) e corrispondente alla relazione sulle attività realizzate (a giugno di ogni anno). Nel 2007 è stato attivato un tavolo di lavoro Ministero del lavoro e politiche sociali - Città riservatarie che fa uso del metodo di coordinamento aperto e che ha come obiettivo l'analisi di buone pratiche progettuali.

Infine, per alcune amministrazioni comunali, l'esigenza di gestire i progetti e l'integrazione tra le leggi è maturata nella realizzazione di una profonda revisione strutturale e organizzativa interna all'amministrazione stessa (per questa parte si rimanda al capitolo su L'eredità della legge 285, al paragrafo L'effetto volano).

### **Documentazione**

L'area della documentazione mostra una crescita dell'estensione del concetto e dell'azione legata all'esperienza, che rivela come nel primo triennio con essa ci si riferisse solo ai documenti prodotti all'interno del progetto, fino ad arrivare negli anni successivi a comprendere tutti i diversi e molteplici materiali che documentano lo sviluppo del servizio o del progetto stesso. Manca tuttavia anche in questo caso lo sviluppo di una concezione di sistema per la documentazione che vada oltre l'archiviazione di tipologie documentali per farsi invece strumento a supporto della riflessività dell'azione educativa e sociale sviluppata nei progetti o del sapere e della cultura sull'infanzia con essi prodotta.

Si è in presenza sostanzialmente di meri repertori, pur via via sempre più ricchi e articolati, di tipologie di documenti, quali:

—documentazione di progetto a uso interno, finalizzata cioè a rendere manifeste le caratteristiche e l'andamento del servizio e/o progetto. Essa si compone di report, relazioni periodiche, schede informative, schede utenti, griglie di osservazione e di valutazione dell'intervento, griglie di autovalutazione compilate dagli operatori, griglie

di valutazione soddisfazione dei clienti, verbali d'équipe dei singoli servizi e interistituzionali;

—documentazione di progetto a uso esterno, finalizzata a far conoscere all'esterno il servizio o le attività in essere fatta di dépliant, volantini, brochure, o finalizzata a far conoscere i risultati delle attività o servizi all'esterno tramite comunicati stampa, pubblicazioni, articoli su riviste, cd-rom, mostre;

—documentazione relativa agli aspetti amministrativo contabili, incluse le determinate di impegno di spesa e liquidazione per ciascun progetto, le copie degli ordinativi di pagamento trasmessi alla tesoreria provinciale e per il pagamento delle spese;

—documentazione riguardante la predisposizione del piano e le sue modifiche.

### **Monitoraggio e valutazione**

Nel primo triennio l'attività di monitoraggio corrispondeva nella stragrande maggioranza dei casi in azioni di verifica, quando non di mero controllo sulla realizzazione dei progetti, tramite visite in loco e incontri periodici con i referenti del progetto.

Dal secondo triennio si assiste a un lento ma costante sviluppo teso alla realizzazione di un vero e proprio sistema di monitoraggio. Esso prevede:

—l'individuazione dei soggetti e/o organismi e/o strumenti oggetto di monitoraggio e valutazione;

—la definizione/costruzione condivisa degli strumenti di monitoraggio e valutazione;

—l'individuazione degli obiettivi del monitoraggio e/o valutazione;

—la definizione anch'essa condivisa di una metodologia;

—la definizione dei tempi;

—la definizione dei livelli di implementazione della legge soggetti a monitoraggio e valutazione;

—la definizione di quale soggetto, se interno o esterno, coordina l'azione di monitoraggio e/o valutazione.

L'andamento generale relativo alle azioni di sostegno alla legge, osservato lungo un arco di tempo di 10 anni non mostra di aver subito restrizioni, quanto piuttosto di essere rimasto costante, modificandosi però in risposta a una contingenza che andava, a sua volta, modificandosi.

Le azioni di sostegno alla legge nel primo triennio sono state complessivamente poche e poco strutturate. L'avvio vero e proprio si ha con il secondo triennio, in cui ogni Città a suo modo inizia a dare un significato e quindi una propria operatività alle parole informazione, formazione, monitoraggio, valutazione ecc. Questo avviene grazie, da un lato, allo stimolo proveniente dal livello nazionale con la formazione a cura del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, dall'altro,

alla formazione che le Città stesse avviano al proprio interno e dagli scambi informali che attivano tra di loro.

Dal secondo triennio in poi quest'area non si identifica più esclusivamente con il sostegno dell'avvio della legge, ma con il sostegno alla sua permanenza.

Le azioni di sostegno alla legge, in altre parole, non si sono affievolite con la messa a regime della legge stessa, quanto piuttosto esse hanno seguito lo sviluppo della legge, "accompagnandola" nella sua "crescita".

Man mano che la legge 285 veniva realizzandosi, veniva a modificarsi intorno a essa il contesto normativo, organizzativo, culturale, economico che ha richiesto via via un supporto specifico affinché la legge non perdesse la propria "identità". Così è stato per la 328, la modifica del titolo V della Costituzione, l'espansione del fenomeno migratorio, la modificazione dell'istituzione familiare, la nascita di nuovi bisogni, ecc.

In conseguenza di tutto questo e molto altro ancora la risposta da parte della maggioranza delle Città è stata quella di andare verso una strutturazione del sostegno alla legge passando così dalla semplice somma di azioni (come si rileva nel primo triennio), a un sistema di azioni (processo avviato con la seconda triennalità ma ancora attualmente in essere) che comprende: senso, obiettivi, luoghi, tempi, metodologia, attori, strumenti, risorse.

## 5. L'EREDITÀ DELLA LEGGE 285/1997

Molte sono le eredità dichiarate che le Città riservatarie riconoscono alla legge 285. Non potendo perciò parlare di un'unica eredità si è cercato di suddividerle in categorie. In ciascuna di esse sono state unite prospettive e livelli di consapevolezza diversi, cercando di creare un'unica voce capace di restituire il grande merito riconosciuto alla legge.

### 5.1 Eredità culturale

La tenuta nel tempo dell'innovazione culturale promossa dalla legge ha mostrato quanta forza contenesse in sé il messaggio espresso dalla stessa. Ciò che viene rappresentato dall'analisi delle relazioni nell'arco di un decennio, è come la 285 sia passata da strumento di attuazione di politiche di settore a quadro di riferimento culturale capace di "illuminare" la trasformazione dell'intero settore sociale.

Gli ambiti, indicati negli anni, come "traguardi" di crescita culturale sono molteplici e diversi e spesso si esprimono in termini di "consapevolezze dichiarate":

—le strade aperte dalla 285 hanno riguardato innanzitutto il modo con cui le istituzioni e gli adulti in generale, hanno rivolto lo sguardo e hanno ricominciato a prendersi cura del mondo dell'infanzia e dell'adolescenza;

—la legge ha rappresentato il primo grande intervento di investimento a favore delle nuove generazioni, sia perché sceglie itinerari di crescita, di formazione e socializzazione delle persone come spazio di prevenzione del disagio, sia per le risorse finanziarie rese disponibili;

—la 285 ha rappresentato anche una metodologia nuova basata su una proposta di lavoro interistituzionale e intersettoriale, che ha sostenuto il concetto di integrazione ereditato e rafforzato poi dalla 328/2000 ma che si è sedimentato nelle prassi a partire dalla 285;

—l'approccio globale, non frammentato, delle politiche rivolte alle nuove generazioni è l'unico che produce cambiamenti culturali nei territori e nei diversi servizi;

—le politiche per l'infanzia e l'adolescenza sono uscite da una logica settoriale per assumere progressivamente la funzione di tratto distintivo delle politiche sociali in senso ampio e di vero e proprio effetto volano per la promozione dei diritti di cittadinanza;

—l'approccio globale, da solo, non è sufficiente: a esso deve affiancarsi l'attivazione di un decentramento delle attività sulle circoscrizioni o quartieri del territorio comunale. I quartieri/circoscrizioni, con l'implementazione della 285, sono divenuti un riferimento imprescindibile per la progettazione di percorsi integrati costruiti tramite l'attivazione di risorse proprie e la promozione di competenze, spazi,

opportunità provenienti dal contesto territoriale e offerte dalla scuola, dalle associazioni e dai servizi socioeducativi;

—la famiglia secondo un unico modello familiare non esiste più, esistono tipologie di famiglie. Le famiglie oggi rappresentano un universo variegato e complesso, di non facile interpretazione. Esse esprimono risorse e potenzialità, in quanto soggetti educanti imprescindibili, il cui ruolo va valorizzato e sostenuto in tutte le forme possibili; ma che al contempo esprimono anche bisogni e problemi nuovi che evidenziano elementi di dirompente novità rispetto al passato anche recente;

—il terzo settore riconosciuto come soggetto. Con la legge 285 il terzo settore consolida il suo essere soggetto giuridicamente riconosciuto nel coadiuvare l'istituzione pubblica nella realizzazione delle politiche rivolte a infanzia e adolescenza. Nell'arco del decennio, a quanto si legge dalle relazioni annuali sullo stato di attuazione della legge, si riscontra in questa realtà una maturazione, evoluzione e crescita in termini di qualità dell'azione sul territorio. Il terzo settore eredita dalla 285 l'impegno a costruire rapporti di collaborazione con le istituzioni, i quartieri e le scuole al fine di arricchire l'offerta formativa e del tempo libero per i ragazzi;

—la partecipazione del territorio alle scelte e alle attività dei servizi prima tra tutte la partecipazione dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze rappresenta un'eredità culturale di enorme portata. Richiede un cambio di prospettiva radicale delle istituzioni stesse che non sono più detentrici del "punto di vista" o della "soluzione al problema", ma perché questi si nutrano di senso e quindi abbiano un'efficacia, abbisognano del contributo dei più piccoli e di tutti gli altri soggetti del territorio che contribuiscono alla realizzazione degli interventi e servizi. L'eredità relativa alla partecipazione si confronta con il potere, la capacità di cederlo per alcuni e la capacità di gestirlo per altri;

—la consapevolezza della forza, concretezza, fattibilità, visibilità e modificabilità dello strumento piano territoriale che ha rappresentato una vera e propria "rivoluzione" nella programmazione e progettazione delle politiche sociali ed educative territoriali. Il riconoscimento, in particolare, della centralità della caratteristica di modificabilità/flessibilità (sostenuta dalla legge stessa grazie al monitoraggio e valutazione delle azioni, legata alla riprogettazione) ha rappresentato un salto culturale importante per tutto il settore sociale. Questa caratteristica, solo recentemente, anche in ambito non sociale, è riconosciuta essere la qualità fondante il senso degli interventi.

—la riformulazione del ruolo dell'ente pubblico che sposta il focus della propria azione dall'intervento diretto, alla gestione e coordinamento delle attività e dei servizi; in quanto soggetto garante il raggiungimento degli obiettivi, la verifica della qualità dei risultati conseguiti, l'aderenza delle azioni con gli obiettivi del piano, la complementarietà degli interventi.

## 5.2 Eredità pratico-operativa

Per le Città del Sud viene sottolineata la crescita dell'imprenditorialità sociale, fenomeno presente ma in misura assai scarsa fino all'arrivo della legge 285.

La 285 ha inoltre promosso e sostenuto una maggiore professionalizzazione del personale sia tecnico dell'ente locale, che educativo del progetto e dei servizi, portando

così gradualmente nella direzione di poter verificare, nella pratica, una maggiore coerenza e tenuta di tutti i livelli nell'azione di implementazione della legge. Infine, la maggiore coerenza nelle azioni e maggiore condivisione dei contenuti hanno prodotto servizi più innovativi e migliori qualitativamente.

### 5.3 Eredità metodologico-organizzativa

La 285 promuovendo la concezione di programmazione integrata, coordinata e partecipata tra diverse istituzioni e le istanze del privato sociale ha lanciato una grossa sfida gestionale e programmatoria che ha indotto:

—l'attivazione, gestione e allargamento di intese e di circuiti di rete, con raccordi sussidiari di natura verticale (verso e con la Regione e le circoscrizioni) e orizzontale (con i soggetti di terzo settore). Una rete di servizi che si estende all'area educativa, sociale e culturale;

—la costruzione di strumenti e modalità condivisi finalizzati alla conoscenza del territorio, delle caratteristiche dei progetti, del gradimento e livello di partecipazione dell'utenza alle attività (questionari, gruppi di confronto tra servizi, ascolto individuale o di gruppo degli utenti, ecc.), ma del monitoraggio, verifica e valutazione dei progetti stessi. Tenuto conto che, comunque, i progetti *ex lege* 285/1997 hanno a base l'elemento della continuità e dovranno sempre più integrarsi con altri servizi del territorio;

—l'attivazione di un dialogo tra istituzioni, tra operatori con approcci professionali differenti, e provenienti dal pubblico e dal privato-sociale;

—una notevole crescita professionale, riconosciuta nella necessità da parte di tutti i soggetti coinvolti nell'implementazione delle zone della legge di una totale rimessa in discussione delle modalità dei rapporti tra enti, istituzioni, e professionalità. La metodologia richiesta per legge ha indotto tutti i soggetti a compiere uno sforzo per acquisire un approccio globale capace di superare atteggiamenti autoreferenziali correlati alla specificità professionale ed esperienziale;

—il coinvolgimento della comunità locale coerentemente con il dettato partecipativo della legge alla stesura del piano territoriale e alla presa di decisioni relative ai progetti e interventi da attivare.

### 5.4 Effetto volano

L'effetto di forte ricaduta della metodologia della legge, sulle azioni poste in essere dalle Città riservatarie, appare più rilevante in seno all'area del coordinamento.

Per ben sette Città riservatarie<sup>15</sup> a un certo punto della gestione delle politiche per l'infanzia e quindi anche della legge 285 è stato necessario intraprendere uno specifico percorso. Il suo inizio può essere identificato successivamente al primo triennio di implementazione della 328 (quindi tra il 2002 e il 2003, in alcuni casi anche prima) in

<sup>15</sup> Genova, Napoli, Bologna, Firenze, Torino, Roma e Venezia.

cui il settore sociale è stato analizzato, reinterpretato e rivisto alla luce delle esperienze realizzate ai sensi della 285 e della 328, al fine di realizzare politiche sociali caratterizzate da una forte aderenza/coerenza al territorio in cui si realizzano.

Ciò che si evince, dai documenti utilizzati a supporto della comprensione specifica di ogni realtà, è un vero e proprio percorso evolutivo che ha condotto queste realtà a lanciare uno sguardo oltre i confini delle leggi di provenienza nazionale, oltre l'idea che le politiche sociali siano rivolte ai soli soggetti portatori di disagio, oltre al concetto "sanitarizzato" di salute. Per affacciarsi verso una rielaborazione di concetti quali *integrazione* che non si limita a essere perseguita tra attori, servizi, azioni, istituzioni dipartimenti, ma primariamente viene agita tra norma e territorio, e tra livello politico e livello tecnico.

Questa ulteriore ricerca di integrazione passa attraverso l'evoluzione degli strumenti di programmazione, degli organismi che favoriscono l'implementazione e si realizza attraverso la costruzione di un riferimento legislativo unico di matrice comunale, che supera le leggi stesse perché le comprende. Tale struttura assume caratteristiche diverse che rispondono in vario modo ai "percorsi di crescita" delle istituzioni e delle forme di fare politica di cui ogni territorio è attore e testimone al contempo; per tutte le realtà, comunque, la scelta di definire uno scenario unico, svolge una funzione di filtro e di riferimento per le scelte, le azioni e la coerenza tra queste e il percorso storico che le ha condotte sino lì.

«Dare un senso "organico" alle tante linee di lavoro, inserendo il tutto in una prospettiva evolutiva di città che si "prende carico" di se stessa, attraverso l'attivazione delle energie pubbliche, private della società civile e della cittadinanza»<sup>16</sup>.

Per questo Comune la riorganizzazione comporta «la spinta a un forte decentramento della macchina comunale per l'avvicinamento delle politiche e delle attività al cittadino e la costituzione della Direzione servizi alla persona con la quale sono stati unificati i servizi educativi e sociali. Quest'ultima operazione esprime nel nome e in concreto l'intenzione e la volontà che questo settore vada a impattare con le cittadine e i cittadini in maniera importante e integrata»<sup>17</sup>.

Per Bologna, invece, la riforma risponde all'espressione chiave di "progettazione secondo una logica di territorialità ristretta" «È sorta la necessità di rispondere con interventi diversi a seconda delle zone della città, seguendo una logica di territorialità dei bisogni. La programmazione degli interventi avviene pertanto per microterritori. Questo ha a sua volta dato impulso al processo di decentramento, alla costituzione del Comitato di distretto che assume in sé le funzioni relative alle competenze comunali in materia socio-sanitaria, socioassistenziale, educativa e scolastica.

## 5.5 L'innovatività

Il carattere di innovatività viene riconosciuto in merito alla:

<sup>16</sup> Comune di Genova, *Piano regolatore sociale per l'infanzia e l'adolescenza – PRIAS 2006-2012, I bricchi e i fossi* - Numero zero, p. 31.

<sup>17</sup> Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997 -Anno 2005- Città riservataria di Genova.

- modalità di operare scelte politiche in accordo con altre istituzioni;
- modalità di coinvolgere tutte le realtà associative e del privato sociale al concorso progettuale;
- modalità organizzative richieste al fine di gestire il sistema di finanziamento della 285;
- sostegno accompagnamento, formazione, monitoraggio e verifica sostenute dal livello nazionale. Il fatto che la legge prevedesse al proprio interno di tempi, spazi, organismi di livello nazionale che coadiuvavano l'implementazione della stessa, ma anche il suo monitoraggio e valutazione, la possibilità di avere un rimando continuativo nel tempo tra altre realtà, e il livello locale e nazionale, viene riconosciuto come uno stimolo costante alla riflessione sulle azioni.

Il carattere di innovatività promosso dalla legge è stato sperimentato prevalentemente nel primo e secondo triennio dove nel primo, si è espressa nella vera e propria progettazione; mentre nel secondo triennio il carattere di innovatività ha “colpito” maggiormente l'organizzazione e la metodologia tra i soggetti chiamati alla realizzazione della legge stessa.

La programmazione successiva è stata per tutte le Città riservatarie, pur con la possibilità di variazioni *in itinere*, fondamentalmente una conferma dei primi due trienni legata alla volontà di dare al territorio una rete stabile di servizi attraverso il consolidamento dei progetti targati 285.

L'avvio della messa a sistema delle opportunità riferite alla 285 all'interno della rete dei servizi sociali ed educativi ha comportato, però, la conseguenza della parziale perdita del carattere di innovatività dei progetti stessi. Tanto che nell'ultima relazione sullo stato di attuazione della legge 285 della Città di Roma si scrive: «È probabile che raggiunto il risultato di stabilità e continuità degli interventi nei prossimi anni si percepisca con maggiore evidenza la necessità di utilizzare le risorse della legge 285 anche per l'innovazione dei processi e dei contenuti dei progetti stessi, recuperando l'ispirazione originaria della stessa legge 285. A tal fine sarà importante creare un sistema permanente di valutazione, che aiuti a discernere la qualità, l'efficacia e l'utilità degli interventi finanziati»<sup>18</sup>.

L'innovatività legata alla riforma del sistema organizzativo/gestionale dei Comuni, è come visto in precedenza (paragrafo Effetto volano) tuttora in evoluzione.

---

<sup>18</sup> Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997 - Anno 2006 - Città riservataria di Roma.

PAGINA BIANCA