

poi a vere e proprie piattaforme sviluppate *ad hoc* per la gestione di tutto il flusso informativo, non solo ai fini del monitoraggio, ma anche per le attività di valutazione. Nel caso della Provincia autonoma di Trento, ad esempio, dal 2005 è stato sperimentato un sistema di valutazione *multistakeholder* sui progetti finanziati con la legge 285 denominato V@luta, accessibile via Internet all'indirizzo www.valutazione sociale.provincia.tn.it, che ha avuto come obiettivi quelli di:

- effettuare una valutazione di congruità tra obiettivi raggiunti e risorse impiegate;
- permettere una verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni;
- verificare l'impatto sociale che i progetti finanziati hanno avuto sui beneficiari dell'intervento e sulla comunità;
- fornire indicazioni per l'identificazione degli elementi di successo o meno dei diversi progetti;
- identificare i progetti e le attività da sostenere e promuovere in funzione della performance sociale ed economica realizzata.

Lo sviluppo delle attività di monitoraggio e valutazione della legge si è intrecciato in molte Regioni con quello della legge 451/1997, che aveva messo in campo risorse per l'avvio dei flussi informativi sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e la costruzione della mappa dei servizi a essi rivolta.

Specie a partire dalla seconda triennalità, in diverse Regioni l'attività di monitoraggio e valutazione della legge è stata approntata in concomitanza con la costituzione e l'avvio degli osservatori regionali sull'infanzia e l'adolescenza o dai centri regionali di documentazione di cui alla legge 451/1997. Strutture che poi al termine della seconda triennalità o in coincidenza con l'avvio dei piani sociali di zona sono di norma confluite nei più ampi osservatori sociali regionali come sezioni infanzia e adolescenza⁴.

Gli osservatori, anche se non in maniera omogenea nelle diverse esperienze regionali, hanno in genere ricoperto le seguenti funzioni:

- acquisizione dati relativi alla condizione sociale, culturale, economica, sanitaria, psicologica dell'infanzia e dell'adolescenza;
- monitoraggio delle risorse finanziarie e la loro destinazione per aree di intervento di settore;
- mappatura dei progetti e servizi territoriali e creazione di banche dati;
- messa in rete delle informazioni al fine di renderle disponibili a tutti i pubblici utenti potenzialmente interessati mediante allestimento di siti web e la diffusione di pubblicazioni a stampa;
- organizzazione di iniziative formative e di sensibilizzazione.

⁴ Nella sezione Informazioni di riepilogo dei profili regionali, riportati in Appendice, sono indicate le pagine web informative sulla legge 285 attive al 30 settembre 2008 dalle quali è possibile risalire all'analoga sezione di osservatorio/centro di documentazione sull'infanzia e l'adolescenza attivo presso le Regioni e Province autonome.

In Friuli Venezia Giulia, ad esempio, è stato sviluppato uno specifico sistema l'attività di monitoraggio a partire dall'anno 2000, con la costituzione del Centro regionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza, organizzato con una sede centrale di livello regionale e quattro sedi distaccate di livello provinciale. L'attività di rilevazione provinciale si basava sulla collaborazione dei 19 ambiti territoriali mediante la costituzione di 19 Punti Monitor, concepiti come punti di raccolta e catalogazione unitaria dei dati relativi alla condizione dei minori e al monitoraggio sui progetti della legge 285. L'unità operativa del Punto Monitor ha avuto sede presso l'ente gestore dei fondi della legge 285. Il personale messo a disposizione è stato appositamente formato e ha svolto funzioni di supporto tecnico e professionale al referente di ambito nel merito delle attività di monitoraggio degli interventi dei piani territoriali.

Infine tra gli esempi, oggi ancora attivi e particolarmente ricchi di informazioni e documentazione si segnalano le iniziative della Regione Emilia-Romagna e quelle del Veneto; tra le regioni del Sud, il Molise.

2. L'EREDITÀ DELLA LEGGE 285/1997

2.1 Il rapporto con la legge 328/2000

Come evidenziato nella tabella 1.1, la legge 285 ha avuto un destino intrecciato con quello dell'avvio della legge 328/2000. È giusto quindi cercare di capire che tipo di rapporto si sia creato nell'applicazione delle due norme e che tipo di esiti si siano verificati.

Giocando con le parole si può rilevare che la differenza tra 328 e 285 è 43. Ci si può chiedere quindi se questo “fattore 43” sia qualcosa che si è andato ad aggiungere o a sottrarre all'esperienza di lavoro con la legge 285, se l'incontro tra le due norme sia avvenuto all'insegna dell'integrazione oppure no, con l'obiettivo di sviluppare una legge 285 sempre più dentro il piano sociale e un piano sociale arricchito e orientato dalla esperienza della legge 285. In particolare il piano sociale riprende le modalità organizzative proposte dal modello 285 e l'aspetto dell'integrazione tra i progetti dei diversi settori nel sistema dei servizi.

Si può iniziare osservando innanzitutto il dato attuativo della legge 328/2000, in particolare per ciò che riguarda la fase operativa di definizione dei piani di zona, strumenti cardine della programmazione per realizzare il sistema integrato di servizi e interventi sociali.

Al dicembre 2007 in tutte le Regioni, tranne che in Calabria e nelle Province autonome di Trento e Bolzano le quali derogano dall'applicazione della norma in virtù della loro autonomia statutaria, erano stati attivati i piani di zona.

Gli atti di indirizzo per la formulazione dei piani di zona vengono adottati in sei Regioni entro il 2001, in quattro Regioni nel 2002 e in cinque regioni a partire dal 2004. L'ultima regione ad avviare i piani di zona (denominati plus, piani locali unitari dei servizi) è la Sardegna, nel 2006.

In tre casi (Basilicata, Campania, Liguria) l'avvio dei piani di zona si porta dietro la confluenza del piano territoriale 285 al termine della prima triennalità.

Altre Regioni, come Lazio, Toscana, Umbria, Marche e Lombardia forniscono, già a partire dall'avvio del secondo triennio, l'indicazione programmatica di orientare la progettazione di piani 285 nell'ottica del loro inserimento futuro nei piani di zona. Al termine del secondo triennio di attuazione della 285 tutte le Regioni, con le eccezioni sopra richiamate e tranne l'Abruzzo e il Veneto avevano traghettato i piani 285 nei piani di zona.

L'Abruzzo ha di fatto gestito tra il 1998 e il 2007 tre cicli di programmazione triennale della legge 285, pur avendo avviato in concomitanza i piani di zona e solo dalla fine del 2007 si è prospettato il passaggio dei piani 285 nei piani di zona.

Il Veneto ha di fatto gestito due triennalità della legge 285 per poi passare dal 2004 a due programmazioni biennali basate sull'istituzione di un fondo regionale di intervento per l'infanzia e l'adolescenza nella logica del «rinnovamento della 285 nella continuità».

Complessivamente si può affermare che l'esperienza di lavoro con la legge 285 abbia anticipato le caratteristiche di fondo e la filosofia della legge 328/2000, quanto meno sul piano dei processi attuativi: la pianificazione, la programmazione e la progettazione territoriale, la concertazione, la collaborazione interistituzionale, il monitoraggio e la valutazione, rappresentando un buon esempio di come le leggi di settore debbano essere inserite all'interno di una programmazione più ampia a livello di ambito come quella espressa dai piani sociali di zona.

Del resto in quelle Regioni dove fin da subito la legge ha avuto come ambito territoriale di programmazione la zona o il distretto sociosanitario, si sono poste le basi per un più agile passaggio all'insegna della continuità dei processi di programmazione, mettendo a frutto i meccanismi di collaborazione e coordinamento e gestione delle reti già presenti con la programmazione sociosanitaria o socioassistenziale.

Al tempo stesso in alcune Regioni dove gli ambiti territoriali della 285 avevano una definizione diversa dalle zone sociosanitarie (come in Campania e in Sicilia ad esempio) il riallineamento con la programmazione territoriale dei piani sociali di zona è stato più impegnativo e faticoso, non potendo capitalizzare e consolidare del tutto le esperienze, i saperi e i circuiti comunicativi e organizzativi sviluppati con l'esperienza di lavoro della legge 285.

L'avvio della legge 328, secondo quanto testimoniano i referenti tecnici regionali per la legge 285 intervistati nel 2006, ha favorito anche una presa di coscienza della forza e del carattere di innovatività espresso dalla legge 285 sul piano organizzativo. Il compito di "lasciare" la 285 senza "perderla" ha condotto in alcuni casi a interrogarsi sui sistemi organizzativi interni alle amministrazioni regionali, vissuti come succubi della burocrazia e della routine, di una logica di potere gerarchico e solitario, a favore di una capacità di lavoro comune ispirata ai principi dell'integrazione di ruoli e competenze: «lavorare in gruppo richiede di riconoscere il potere e le competenze degli altri. È necessario saper governare i processi per far crescere gli altri e non solo per tenere sotto controllo le criticità».

Un fattore potenzialmente critico nella confluenza della 285 all'interno dei piani di zona è stato rappresentato dalla presenza o meno di vincoli di spesa, a garanzia della continuità degli interventi attivati e dell'investimento sull'infanzia e l'adolescenza, di fronte ad altre categorie di beneficiari come gli anziani per esempio.

In alcune Regioni, come ad esempio in Emilia-Romagna, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Toscana e Liguria, al momento del passaggio dei piani territoriali 285 nei piani di zona sono stati posti dei vincoli di spesa per l'area minori o dei parametri di progettazione a tutela della continuità dell'investimento finanziario e culturale avviato con la legge 285.

Nel caso della Liguria ad esempio le risorse 285 dell'anno 2002 sono confluite in quelle del Piano triennale dei servizi sociali 2002-2004, con la richiesta però, da parte della Regione agli ambiti, di assicurare per l'area Responsabilità familiari diritti dei minori e degli adolescenti percentuali di impiego delle risorse da esplicitare nei piani di zona e che rispettassero le quote di finanziamento 285 allocate negli anni precedenti.

Nell'esperienza della Regione Toscana il passaggio della legge 285 nella 328 avviene a partire dal 2001, in concomitanza con l'approvazione del Piano integrato sociale regionale 2002-2004. In quella circostanza si crea un assetto pianificatorio della legge 285 su un doppio circuito di programmazione territoriale, che porta a evidenziare

da un lato la vocazione “socioassistenziale” della legge, per le progettualità coerenti con le finalità degli articoli 4 e 7 e dall’altro quella educativa e promozionale, per le progettualità confluite nei piani zonali degli interventi educativi coerenti con le finalità degli articoli 5, 6 e 7 della legge. Si prefigura così il completo riassorbimento del piano territoriale 285 nel sistema regionale della programmazione che fa perno su due contenitori: il piano sociale regionale da un lato e il piano educativo regionale, nonché, a livello locale, i corrispettivi piani zonali.

L’Emilia-Romagna ha realizzato momenti di formazione *ad hoc* nel 2003 per sostenere il passaggio dai piani territoriali ai piani di zona ma anche con l’obiettivo di salvaguardare l’identità della 285: «la scommessa che si è fatta in Regione di mantenere in vita lo “spirito” della legge 285 anche in assenza del fondo nazionale vincolato alla realizzazione di promozione e prevenzione dell’infanzia e dell’adolescenza, pare vinta». La Regione ha inoltre accompagnato e sostenuto il processo di integrazione tra 285 e 328 introducendo a partire dal 2004 l’importante risorsa rappresentata dalle “figure di sistema” per l’infanzia e l’adolescenza, istituite al fine di sostenere e qualificare la progettazione nell’area infanzia e adolescenza sui diversi territori in cui si suddivide la Regione. Si tratta di un professionista dedicato alla promozione dell’integrazione progettuale a livello zonale che, in taluni casi, può avvalersi dell’esperienza prodotta dagli interventi della 285 in diverse zone sociali con l’avvio di percorsi di coordinamento e l’individuazione di tecnici ed esperti: nel 2007 se ne erano costituite 35 (su un totale di 39 zone sociali), con competenze e professionalità, nonché legittimazione, diverse.

Un ulteriore elemento di riflessione, spostato più sul versante delle criticità, concerne gli effetti che la legge 328 ha avuto sul piano della filosofia promozionale e dell’innovazione che invece costituivano una cifra distintiva della legge 285.

La componente di innovazione nei progetti introdotta con la legge 285 è stata più forte nella prima triennalità, per diminuire nel periodo successivo dove hanno prevalso da un lato logiche di continuità e stabilizzazione degli interventi avviati nella prima fase, e dall’altro logiche di premialità orientate a consolidare nel sistema dei servizi le esperienze risultate più adeguate. La prima tendenza è stata ancor più accentuata nel confronto con la legge 328 essendo per sua stessa natura, in quanto legge quadro, meno orientata verso l’innovazione e più alla garanzia dei servizi e delle prestazioni ritenute essenziali. Se da un lato questo ha permesso ad alcuni progetti avviati con la legge 285 di trasformarsi in servizi stabili e continuativi, dall’altro ha certamente depotenziato la parte creativa orientata alla ricerca di soluzioni nuove o all’attivazione di nuovi servizi là dove il territorio ne era sprovvisto che invece era stato possibile sperimentare con la legge 285.

Occorre infine segnalare che questo orientamento a stabilizzare e dare continuità ai servizi essenziali, a sfavore della ricerca di spazi di innovazione, si è reso necessario anche in relazione all’andamento delle risorse economiche del fondo nazionale per le politiche sociali trasferito alle Regioni, che ha subito negli ultimi anni un andamento altalenante, all’interno di una prospettiva di generale contrazione della disponibilità di risorse per la spesa pubblica.

2.2 Effetto volano

Il termine “effetto volano” è stato introdotto come prospettiva di analisi dei risultati della legge fin dalla prima relazione al Parlamento, volendo con ciò osservare se e in che misura l’applicazione della legge avesse prodotto degli effetti “moltiplicatori” rilevabili su una molteplicità di piani e dimensioni tra cui:

- quello del sistema dei servizi, consolidando, incrementando o differenziando le varie tipologie di offerta e, in ultima analisi, inducendo un aumento della domanda di servizi stessi;
- quello della produzione normativa, ispirata o coerente con le finalità della legge 285;
- quello delle risorse economiche e finanziarie specificamente allocate per le politiche infanzia e adolescenza;
- quello culturale, contribuendo all’affermazione di una cultura dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza ispirata ai principi della Convenzione ONU del 1989 e a un approccio non solo “preoccupato” per le esigenze di vita di bambini e ragazzi, ma attento alla quotidiana normalità della fatica di crescere.

Tutte le relazioni regionali mettono in risalto l’esistenza di un effetto volano esercitato dalla legge, colto almeno attraverso la presenza di una delle quattro dimensioni sopra indicate.

Per quanto concerne il primo aspetto si può citare, a titolo esemplificativo, un dato proveniente dalla prima indagine nazionale censuaria sul sistema dei servizi educativi per la prima infanzia, condotta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza nel 2000 che ha mostrato come su 732 servizi “integrativi” al nido censiti in Italia, riconducibili dunque alle finalità di cui all’articolo 5 della legge, quasi la metà, il 47,2%, avesse beneficiato di un finanziamento 285, anche se un terzo di loro era stato attivato prima dell’approvazione della legge. Altro dato riguarda i servizi per gli adolescenti, censiti in una ricerca condotta dal Centro nazionale nel 2001 che ha rilevato come su 4.120 servizi per i ragazzi da 11 a 17 anni, il 40% di questi godesse di un cofinanziamento della legge 285 e come il 60% fosse invece finanziato interamente dai Comuni.

Il secondo aspetto è quello che più accomuna le varie esperienze regionali, anche se con gradi e intensità diversi da Regione a Regione.

L’esperienza di lavoro con la legge 285 oltre ad aver costituito un banco di prova per il futuro sviluppo dei piani sociali di zona, già descritto in precedenza, in alcuni casi è stata accompagnata da norme quadro tese a disciplinare il complesso degli interventi rivolti all’infanzia e all’adolescenza e alla famiglia, come ad esempio in Lombardia con la LR 34/2004 o nelle Marche con la LR 9/2003.

Più frequentemente si è assistito all’adozione di specifici provvedimenti amministrativi di settore, finalizzati a organizzare e regolare il funzionamento ambiti di intervento e servizio rivolti all’infanzia e all’adolescenza mediante la produzione di linee guida, modelli di autorizzazione e accreditamento, sperimentazione di forme di gestione attraverso *voucher*: dai servizi educativi per la prima infanzia, a quelli per la deistituzionalizzazione, al contrasto del maltrattamento e abuso, alle adozioni

internazionali, ai percorsi di accoglienza e integrazione verso i minori stranieri, al sostegno alla genitorialità.

Tutto ciò ha trovato senz'altro stimolo nella legge 285, la cui applicazione ha prodotto sinergie oltre che in concomitanza con l'adozione di specifiche norme a livello regionale, in taluni casi anche preesistenti alla 285 stessa, con le norme adottate a livello nazionale, come nel caso della legge 476/1998 di riforma delle adozioni internazionali, la legge 269/1998 contro lo sfruttamento sessuale e la pedofilia, la legge 149/2001 sulla chiusura degli istituti per minori, le varie finanziarie tra il 2003 e il 2005 che hanno istituito il fondo di rotazione per lo sviluppo dei nidi di infanzia e dei servizi integrativi.

Il terzo livello è quello per il quale si dispongono di scarse informazioni e analisi, fatta salva l'indicazione da parte della maggioranza delle Regioni negli atti di indirizzo della richiesta di un cofinanziamento da parte degli enti locali nella presentazione dei progetti nei piani territoriali.

In realtà il tema della sostenibilità economica degli interventi avviato con i fondi della legge 285 è il vero nodo critico su cui poco è stato fatto per cercare di diminuire l'indice di dipendenza strutturale dei progetti dalla fonte di finanziamento pubblica, favorendo la diffusione di buone pratiche di ricerca fondi o di altre strategie di sostentamento praticabili nel medio e lungo termine.

Questo vale sia per i progetti a livello locale che per le risorse a livello regionale. Basti pensare che non vi è nessuna concertazione tra le risorse pubbliche dei fondi sociali regionali e quelle disponibili ad esempio nel circuito delle fondazioni bancarie, che muovono ingenti quantità di fondi anche a favore di progetti e interventi sociali, ivi inclusi quelli per l'infanzia e l'adolescenza. Un terreno questo sul quale sarebbe auspicabile giungere ad accordi e collaborazioni nell'ottica di un maturo sistema di welfare mix. Sarà interessante in questo senso poter osservare l'esito del lavoro che sta portando avanti la Fondazione per il Sud che ha finanziato i primi progetti a partire dal 2007.

2.3 Il dato culturale

La legge 285 si è contraddistinta per aver favorito un approccio culturale alle politiche per l'infanzia e all'adolescenza basato sulla loro visibilità e riconoscibilità, sull'attenzione alla "normalità" della vita quotidiana di bambini e adolescenti, piuttosto che alle condizioni di vulnerabilità o di rischio all'interno di una visione dei loro diritti che si richiamava espressamente alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989.

L'esperienza di lavoro con la legge, grazie anche ad alcune ritualità (la conferenza nazionale sull'infanzia, la giornata internazionale per i diritti dell'infanzia, gli accordi di programma, la formazione sia regionale che nazionale, i tavoli di coordinamento e concertazione), ha favorito la costituzione di una comunità di discorso, che ha permesso di costruire un fronte comune d'identità tra coloro che a vario titolo (politici e tecnici sia a livello regionale, provinciale che comunale) sono stati coinvolti nella sua attuazione, dando vita al "popolo della 285".

Dall'analisi dei profili dei 10 anni di attuazione della legge nelle Regioni e Province autonome si evince che per molte realtà la comprensione reale dell'impatto, prima operativo e poi culturale, della legge non è stato immediato. La consapevolezza

dello spirito di questa nuova forma di programmazione e progettazione si è sviluppata gradualmente, con la pratica, nel tempo, anno dopo anno.

Un elemento culturale assai importante che non viene riconosciuto consapevolmente dai referenti tecnici regionali intervistati, ma che è oggetto di rimando continuo è rappresentato dal valore che ha assunto il concetto di cambiamento. La 285 ha richiesto uno svecchiamento delle procedure, ma anche delle rappresentazioni di sé delle amministrazioni pubbliche. Il “cambiamento” è entrato a far parte delle politiche e delle strutture burocratiche, nelle procedure amministrative solitamente refrattarie a esso. La 285 ha richiesto cambiamenti nelle logiche di intervento, nei processi di realizzazione, nei modi di gestire il potere, ma soprattutto nei modi di rappresentarsi da parte delle istituzioni.

Il maggior elemento di cambiamento indicato nei profili regionali riguarda i nuovi meccanismi di rapporto e i diversi poteri attribuiti a Stato, Regione, Provincia, ente locale, terzo settore. La 285 ha indotto a superare le frammentazioni, a favore di una gestione corresponsabile e associata, rafforzando pratiche di cooperazione e concertazione interistituzionale territoriale. Ciò ha posto le basi per lo sviluppo di una cultura che non separa, bensì tiene assieme senso di appartenenza a una comunità (luogo della vita collettiva) e benessere individuale, come elementi di uno stesso sistema che si alimentano reciprocamente. Il benessere è garantito dalla responsabilità e corresponsabilità di tutti i soggetti coinvolti, perché solo così si possono ottenere risultati buoni e duraturi.

Questo concetto ha trovato una sua modalità espressiva peculiare nei grandi centri urbani in cui con la 285 si è iniziato a pensare la città “a misura di bambino/a”. Nel pensare i progetti si è iniziato a focalizzare l’attenzione sul rapporto tra bambini e ambiente circostante, sulle caratteristiche urbanistiche delle città che, molto spesso, sembrano realizzate avendo come centro di interesse la macchina e la viabilità piuttosto che le persone e i piccoli in particolare. Da qui le tante iniziative delle “città sostenibili”, delle “città amiche dei bambini e delle bambine”, che, attraverso attività di progettazione partecipata, di mobilitazione della popolazione e attraverso il contributo di uffici tecnici e associazioni specializzate, hanno condotto alla realizzazione di spazi urbani adatti a ospitare i momenti di gioco, al ripensamento dei cortili scolastici, alla modificazione del traffico per creare percorsi “sicuri” per i bambini e le bambine, alla realizzazione di attività di educazione ambientale a contatto con la natura.

Si è trattato di un approccio complessivo, che indubbiamente è andato anche nella direzione di un riconoscimento dei bambini e ragazzi come soggetti attivi delle proprie comunità, titolari di diritti e capaci di esprimerli, diventando interlocutori significativi per le istituzioni che hanno la responsabilità di assicurare loro un ambiente idoneo e valide opportunità di crescita.

Questo risultato non è stato il prodotto della mera trasposizione della lettera della legge sul piano applicativo. È stato piuttosto il frutto di una “pratica politica” basata su un incontro tra “attori umani” (politici, tecnici, terzo settore e cittadini), con attori “non umani” (norme, regolamenti, metodologie e tecniche di progettazione, atti amministrativi, linee guida, software e sistemi informativi ecc.), mediato da interpretazioni di significati; un incontro tra logiche di programmazione talvolta sinottiche e razionali, talaltra orientate alla ricerca del consenso e della legittimazione.

Nel tempo dunque l'esperienza di lavoro con la legge ha fatto sedimentare almeno cinque grandi questioni, "regimi di verità" in quanto insieme di testi, traiettorie e cassette degli attrezzi, capaci di esprimere ancora oggi un valido potenziale di innovazione e cambiamento:

- i quadri culturali di riferimento, contrassegnati dalla crescita dei livelli di attenzione riguardo ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, al quotidiano eccezionale piuttosto che al problematico e allarmante disagio;
- la dimensione della processualità, quale modalità di sviluppo unitaria di azioni sensate, dotate di intenzionalità;
- l'integrazione, fulcro strategico della costruzione del sistema (integrato) dei servizi;
- il lavoro di comunità e la comunità locale, luogo geografico e tessuto relazionale per realizzare i progetti;
- la documentazione, la valutazione e la formazione, strumenti per forme di apprendimento generativo più che adattivo.

Queste acquisizioni rappresentano in sintesi l'eredità culturale che l'esperienza di lavoro con la legge 285 lascia a chi è chiamato a confrontarsi oggi con le politiche di welfare per bambini e adolescenti.

3. PROSPETTIVE FUTURE

L'esperienza 285 a partire dal 2007 si può dire ormai conclusa in tutte le Regioni e Province autonome. Si è visto come i suoi lasciti abbiano positivamente agito istruendo il futuro delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. A oggi il perno di queste pare centrato sulla famiglia e su alcune attenzioni a specifiche situazioni della condizione minorile.

La prospettiva culturale con cui le Regioni osservano e interpretano la famiglia porta a considerare la stessa come snodo strategico delle politiche sociali, perché in essa, riconosciuta come soggetto sociale, si progetta e si crea benessere. Una soggettività sociale che la riconosca punto di riferimento per la definizione della stessa rete di servizi, protagonista positiva di processi di autoaiuto e di sviluppo delle relazioni sociali, all'interno di una visione intergenerazionale che punta alla creazione di un modello di solidarietà basato sull'incontro fra le generazioni.

Al tempo stesso c'è la consapevolezza che la famiglia e i genitori attraversano spesso difficoltà nel portare avanti i propri compiti educativi verso i figli. Una difficoltà che condividono anche con la scuola e le altre agenzie educative. La famiglia vive dimensioni di isolamento e allo stesso tempo ritmi frenetici di vita, che impediscono l'evolversi e l'instaurarsi di solide e continuative relazioni di affetto. L'orientamento delle politiche a favore di bambini e adolescenti mira pertanto in diverse realtà regionali a sostenere le competenze genitoriali. Una genitorialità che include anche l'adozione e gli affidamenti familiari.

Oltre a questo, gli altri ambiti prioritari di intervento delineati negli atti di programmazione delle Regioni e Province autonome con riferimento all'infanzia e all'adolescenza riguardano le seguenti scelte programmatiche:

- incremento di servizi socioeducativi per la prima infanzia;
- azioni di conciliazione tempi di lavoro - tempi di cura;
- interventi finalizzati alla prevenzione dei fenomeni di maltrattamento e abuso, di contrasto all'allontanamento del minore dalla famiglia e del potenziamento dell'istituto dell'affidamento familiare;
- azioni di promozione di tutte le forme di autorganizzazione solidaristica tra o per le famiglie rivolte a dare impulso alle reti primarie di solidarietà e alla cooperazione, per favorire forme di autorganizzazione e di aiuto solidaristico tra le famiglie;
- una forte attenzione ai minori immigrati, sia accompagnati che non come pure alle popolazioni rom, alle esigenze di una loro positiva integrazione nel tessuto sociale delle comunità di destinazione, anche mediante supporti ai nuclei familiari;
- lo sviluppo di iniziative di solidarietà alle famiglie senza un reddito minimo di sussistenza e al cui interno figurino minori o persone disabili, finalizzandole ad agevolare la loro esistenza e il loro mantenimento in seno al medesimo nucleo familiare.

Infine, a titolo esemplificativo, si segnala l'adozione di un programma che racchiude in sé molti dei concetti sopra richiamati, pur se in riferimento a uno specifico ambito di intervento quale quello dei bambini e adolescenti "a rischio": il programma di adozione sociale varato nella Regione Campania con la delibera di giunta regionale 2063/2006. Si tratta di un'idea fondata su un semplice principio quale quello di affrontare il disagio sociale fin dal suo primo manifestarsi attraverso un programma articolato su tre azioni strategiche:

- individuare, con una serie di indicatori di rischio ben identificati (istruzione ed età materna, qualità abitativa, esperienze di detenzione attuali e pregresse degli adulti del nucleo, famiglia monoparentale, condizioni di emarginazione da immigrazione, dipendenza patologica, ecc.), i bambini a rischio sociale di un quartiere;

- segnalare la condizione di rischio a una rete territoriale di accoglienza e di presa in carico dedicata (medico di famiglia, pediatra di comunità, assistente sociale, operatore sociale del terzo settore...);

- produrre azioni di accompagnamento e di contrasto dei processi di esclusione (dal sostegno genitoriale all'accompagnamento scolastico, dall'orientamento al lavoro dei genitori alla presa in carico diurno presso operatori e maestri di strada) orientando la crescita del bambino nel suo progetto di vita, nel suo spazio vitale e sociale.

Questo programma racchiude in sé concetti che, in qualche modo, possono riassumere il cuore delle prospettive future verso le quali si stanno orientando le Regioni: rete, interventi sinergici, comunità educante e patto intergenerazionale, prevenzione, sostegno delle responsabilità genitoriali e tutela della genitorialità.

4. I 10 ANNI DELLA LEGGE 285/1997 E LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE NEL 2007 NELLE 15 CITTÀ RISERVATARIE

Il presente lavoro costituisce una sintesi ragionata dell'insieme dei profili di analisi dell'attuazione della legge 285 nelle 15 Città riservatarie nel periodo 1997-2007, allegati alla presente Relazione. La definizione dei profili si è basata per lo più su fonti documentali, quali le periodiche relazioni annuali che le Città riservatarie hanno inviato al Ministro competente, per riferire sullo stato di attuazione della legge e dell'uso dei fondi a essa stanziati.

La tabella di seguito riportata rappresenta l'articolazione nel tempo dei piani territoriali di intervento approntati dalle Città riservatarie, con l'indicazione dei progetti esecutivi approvati in ciascuna pianificazione.

Tabella 4.1 - La programmazione della legge 285/1997 dal 1997 al 2007. Durata dei piani territoriali, n. progetti approvati per piano territoriale, finanziamenti per annualità

Città	Triennio ↓ Finanz.ti ↓	1997 Start-up	1998 Start-up	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOT
Bari		839.848,24	2.236.103,01	2.239.691,31	2.099.087,42	1.930.891,40	1.930.891	1.930.891	1.930.891	1.930.891	1.930.891	1.930.891	
	I°		21										
	II°						25 ***						
	III° e oltre											18	64
Bologna		391710,39	1042288,06	1044561,04	1127150,66	1036834,28	1036834	1036834	1036834	1036834	1036834	1036834	
	I°		59										
	II°					35 ***							
	III° e oltre							27			11	13	163
Brindisi		387.803,15	1.032.729,57	1.034.381,74	1.042.958,37	959.388,22	959.388	959.388	959.388	959.388	959.388	959.388	
	I°		8										
	II°							8 ***					
	III° e oltre										11	n.d.	27*
Cagliari		527240,94	1.403.729,92	1.405.975,83	1.281.911,61	1.179.194,13	1.179.194	1.179.194	1.179.194	1.179.194	1.179.194	1.179.194	
	I°		15										
	II°						6						
	III° e oltre									16			37
Catania		1.103.755,50	2.936.23,84	2.943.348,00	2.594.424,85	2.387.384	2.386.538	2.386.538	2.386.538	2.386.538	2.386.538	2.386.538	
	I°		n.d.										
	II°						54						
	III° e oltre							51 ***		65	42	2	214*
Firenze		544.139, 00	1.448.509	1.450.731	1.443.667	1.328.550	1.328.456	1.328.456	1.328.456	1.328.456	1.328.456	1.328.456	
	I°		27										
	II°				26 ***								
	III° e oltre						18	21	16	16	16	18	158

Città		1997	1998										
	I°			21									
	II°						14 ***						35
Torino		1.158.473,85	3.084.307,09	3.089.263,59	3.393.180,19	3.121.290,79	3.121.291	3.121.291	3.121.291	3.121.291	3.121.291	3.121.291	
	I°		111										
	II°					95 ***							
	III° e oltre						89	100		97	76	568	
Venezia		541.197,31	1.440.869,47	1.443.192,83	917.590,52	844.065,71	844.066	844.066	844.066	844.066	844.066	844.066	
	I°		20										
	II°					10							
	III° e oltre						11	10 ***	8	8	12	79	

* Il totale non è completo mancando i dati di alcune programmazioni.

*** Indica l'anno in cui sono stati avviati i piani sociali di zona di cui alla legge 328/2000.