

ROMA



Comune di Roma

---

Assessorato Politiche Sociali e  
promozione della salute  
Dipartimento V  
Cabina di regia Legge 285/97

*Diritti e opportunità  
per le nuove generazioni*

*La legge 285/97 a Roma:  
un bilancio dei primi anni di attuazione*

*Roma, ottobre 2004*

## INDICE

<b>1. Introduzione .....</b>	<b>3</b>
<b>2. La legge 285/97 a Roma .....</b>	<b>4</b>
<i>Il 1° Piano triennale .....</i>	<i>4</i>
<i>Il 2° Piano triennale .....</i>	<i>5</i>
<i>Le risorse dell'anno finanziario 2003 .....</i>	<i>5</i>
<i>Situazione complessiva.....</i>	<i>6</i>
<b>3. La realizzazione e la gestione degli interventi.....</b>	<b>8</b>
<b>4. Lo stato di avanzamento degli interventi.....</b>	<b>9</b>
<b>5. Gli enti attuatori .....</b>	<b>11</b>
<b>6. Le tipologie degli interventi .....</b>	<b>14</b>
<b>7. Le risorse finanziarie .....</b>	<b>15</b>
<b>8. I destinatari degli interventi .....</b>	<b>16</b>
<b>9. Le principali realizzazioni.....</b>	<b>17</b>
<i>Educativa territoriale e centri di aggregazione per adolescenti (13-18 anni).....</i>	<i>18</i>
<i>Affidamento, sostegno alla genitorialità, mediazione familiare.....</i>	<i>18</i>
<i>Centri diurni per portatori di handicap.....</i>	<i>18</i>
<i>Interventi ludico-ricreativi.....</i>	<i>19</i>
<i>Prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico .....</i>	<i>19</i>
<i>Attività educative e promozione dei diritti delle bambine e dei bambini .....</i>	<i>20</i>
<i>Sostegno a bambini e adolescenti con disagio psico-sociale .....</i>	<i>20</i>
<i>Progetti di sistema.....</i>	<i>20</i>
<i>Altri progetti.....</i>	<i>21</i>
<b>10. La valutazione .....</b>	<b>23</b>
<i>Valutazione complessiva.....</i>	<i>23</i>
<i>Criticità.....</i>	<i>24</i>
<i>Risultati positivi.....</i>	<i>26</i>
<b>11. Le nuove sfide.....</b>	<b>28</b>

## 1. Introduzione

Nell'estate del 1998 il Comune di Roma approvava il 1° Piano Cittadino in attuazione della legge 285/97, la legge "Turco" per l'infanzia e l'adolescenza. Sono passati 6 anni, il 1° Piano triennale si è concluso e anche i progetti del 2° Piano sono in gran parte terminati. Con le risorse del 2003 molti interventi sono stati rifinanziati e ci si appresta a delineare la strategia per una nuova pianificazione pluriennale.

E' tempo di fare un bilancio per guardare ai risultati raggiunti, fare tesoro dell'esperienza e andare avanti. Questo breve testo - preparato dalla "Cabina di regia" del Comune di Roma per la legge 285/97 - ripercorre in sintesi il cammino dell'attuazione di questa legge, con uno sguardo partecipato, ma non per questo meno obiettivo.

Le informazioni si fondano sul sistema di monitoraggio e sui Report di valutazione elaborati dall'Istituto di Scienze e Tecnologie della Cognizione del CNR di Roma<sup>1</sup>.

### La legge 285/97 a Roma in sintesi

#### *Piani, progetti e interventi*

1° Piano triennale (anni finanziari 1997-'98-'99): 86 progetti, articolati in 135 interventi

2° Piano triennale (anni finanziari 2000-'01-'02): 130 progetti, articolati in 158 interventi (di cui 106 in continuità dal 1° Piano)

Anno finanziario 2003: 89 progetti, con 104 interventi (91 in continuità con il 2° Piano)

Complessivamente dal 1999 al 2004 sono stati realizzati **200 nuovi interventi e servizi**.

#### *Enti promotori e attuatori*

Enti promotori: 3 Dipartimenti comunali, 19 Municipi e l'Agenzia Comunale per le Tossicodipendenze, in accordo con 5 Aziende Sanitarie Locali, il Centro per la Giustizia Minorile e il Provveditorato agli Studi (oggi Direzione regionale dell'Istruzione)

Enti attuatori: il 90% degli interventi è stato realizzato da circa 300 organismi tra associazioni, cooperative, scuole e altre organizzazioni; circa il 10% degli interventi è stato realizzato direttamente dai Dipartimenti o dai Municipi.

#### *Risorse finanziarie*

24.052.166,36 € per il 1° Piano triennale; 29.791.978,96 € per il 2° Piano triennale; 9.650.449,00 € con il Riparto 2003 (annuale). Complessivamente dal 1998 al 2004 sono stati impegnati 63.494.594,32 €. Al 30 giugno 2004 era stato liquidato oltre il 75% delle risorse.

#### *Destinatari*

Mediamente, ogni anno, oltre 24.700 persone, di cui 19.500 minori e 5.200 adulti (genitori, operatori sociali, insegnanti) partecipano attivamente alle diverse attività avviate con la legge 285/97. Complessivamente, dal 1999 al 2004 sono stati coinvolti oltre 124.000 soggetti (5% dei residenti), di cui almeno 81.000 in età evolutiva (18% dei residenti).

<sup>1</sup> Per una più approfondita conoscenza, è possibile contattare gli uffici presso il V Dipartimento del Comune di Roma (Viale Manzoni 16, 00185 ROMA - Tel. 06.6710.5395 - Fax 06.6710.5285 - E-mail: [cabinadiregia285@comune.roma.it](mailto:cabinadiregia285@comune.roma.it)) o consultare il sito internet [www.comune.roma.it/dipsociale/285](http://www.comune.roma.it/dipsociale/285).

## 2. La legge 285/97 a Roma

La Legge 28 Agosto 1997 n. 285 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"<sup>2</sup> ha aperto un nuovo approccio nelle politiche socio-educative in Italia, superando la tradizionale ottica assistenzialistica e riparatoria nei confronti dei minori. Essa crea le condizioni operative per promuovere i diritti e le opportunità dei bambini e degli adolescenti, attuando concretamente i principi della Convenzione ONU per l'infanzia, ratificati in Italia con la legge 176/91.

L'innovazione della legge 285 consiste, in primo luogo, nella previsione di un Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, con uno stanziamento di 117 miliardi di lire per l'anno 1997 e di 312 miliardi a decorrere dal 1998. A partire dal 2000, gli importi sono stabiliti annualmente nella legge finanziaria dello Stato, nell'ambito del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali.

Nuovi sono l'approccio e il metodo. La legge 285 propone infatti una programmazione partecipata, a livello di ambito territoriale (che nei piccoli comuni è a carattere sovra-comunale). I piani pluriennali e i progetti esecutivi sono adottati dagli Enti locali mediante Accordi di programma con le ASL, il Provveditorato agli Studi e il Centro per la Giustizia minorile.

La legge prevede che una quota del 30% del Fondo nazionale per l'Infanzia sia assegnata a 15 città "riservatarie"<sup>3</sup>, che presentano condizioni e problemi particolari. La quota attribuita al Comune di Roma è di poco superiore al 6% dell'importo complessivo del Fondo (attualmente è di circa 9,5 milioni di Euro l'anno).

### Il 1° Piano triennale

Il 1° Piano Territoriale Cittadino è stato predisposto sulla base delle Linee di indirizzo della Regione Lazio<sup>4</sup> e del Consiglio Comunale di Roma<sup>5</sup>. È stato adottato formalmente mediante Accordo di Programma sottoscritto il 29 luglio 1998 dal Sindaco di Roma, dal Provveditore agli Studi, dal Rappresentante del Centro per la Giustizia Minorile per il Lazio e l'Abruzzo e dai Direttori delle 5 ASL romane. Pochi giorni dopo la Giunta Comunale ne ratificava la validità<sup>6</sup> e il Consiglio regionale del Lazio lo accoglieva<sup>7</sup> e ne disponeva la pubblicazione sul Bollettino Regionale.

La preparazione del Piano cittadino era stata avviata fin dai primi mesi del '98 da un Comitato tecnico-politico interassessorile, formato da esponenti di tre Assessorati ("Città a misura delle bambine e dei bambini", Politiche Sociali, Politiche Educative e Giovanili)<sup>8</sup>, coordinato dall'assessore per la "Città a misura delle bambine e dei bambini".

L'analisi dei bisogni e la ricognizione delle risorse territoriali erano state svolte in gran parte dai servizi sociali delle 19 Circoscrizioni (oggi Municipi). A questo livello si sono decisi concretamente la maggior parte dei progetti da realizzare. Ai progetti circoscrizionali sono stati affiancati diversi interventi a dimensione cittadina, promossi dai tre assessorati coinvolti.

---

<sup>2</sup> Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 207 del 5 settembre 1997

<sup>3</sup> Bari, Bologna, Brindisi, Catania, Cagliari, Genova, Firenze, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Roma, Palermo, Taranto, Torino e Venezia

<sup>4</sup> Deliberazione del Consiglio della Regione Lazio n. 437 del 29 aprile 1998

<sup>5</sup> Deliberazione n. 145 del 27 luglio 1998

<sup>6</sup> Deliberazione di presa d'atto n. 2793 del 31 luglio 1998

<sup>7</sup> Deliberazione n. 5183 del 6 ottobre '98

<sup>8</sup> Le prime indicazioni sono contenute nella Nota Prot. 508 del 25 febbraio 1998, inviata ai Presidenti delle Circoscrizioni, alle Commissioni Politiche Sociali, alle Commissioni Scuola, ai Dirigenti coordinatori delle Circoscrizioni, ai Dirigenti delle Unità Organizzative Sociale Educazione Cultura e Sport.

Il 1° Piano conteneva 86 progetti esecutivi, con un budget triennale di circa 45 miliardi di lire, suddiviso in due quote: i due terzi, 30 miliardi di lire circa, alle Circoscrizioni, con un riparto calcolato sulla base degli indici di popolosità minorile e di disagio sociale (usando gli stessi criteri utilizzati per la ripartizione del Fondo alle Regioni e agli Enti locali), e la quota restante (circa 15 miliardi) ai tre Assessorati, in misura di un terzo ciascuno.

### *Il 2° Piano triennale*

Il 2° Piano *Territoriale Cittadino* è stato preparato con un lungo e complesso processo, che ha trovato un'importante espressione nel "Forum cittadino" del 21 e 22 novembre 2000<sup>9</sup>. Gli adempimenti organizzativi collegati alla preparazione e realizzazione del 2° Piano sono stati gestiti dal Comitato Interdipartimentale Operativo (CIO), secondo precise indicazioni della Giunta Comunale<sup>10</sup>.

In seguito allo scioglimento del Consiglio Comunale di Roma, il Commissario straordinario, dr Enzo Mosino<sup>11</sup>, ha attribuito le funzioni relative alla legge 285/97 all'Ufficio di Gabinetto<sup>12</sup>. Il 2° Piano è stato perciò predisposto sulla base delle Linee di indirizzo emanate dal Commissario straordinario con i poteri del Consiglio Comunale<sup>13</sup>. Lo stesso Commissario straordinario ha poi sottoscritto l'Accordo di Programma con le ASL RM A - B - C - D<sup>14</sup>, con il Provveditorato agli Studi e con il Centro per la Giustizia Minorile per il Lazio e l'Abruzzo e ha dato avvio al Piano, con i poteri del Sindaco, con Ordinanza, n. 131 del 28 maggio 2001.

Il 2° Piano è stato pensato e sviluppato a partire dall'esperienza accumulata nei primi anni di applicazione della legge 285/97, in un'ottica di integrazione con l'insieme delle politiche sociali ed educative promosse dall'Amministrazione comunale, anche in considerazione delle condizioni operative aperte dalla legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". Si è voluto così configurare il nuovo Piano non più come una semplice aggregazione di progetti, ma come sintesi dei diversi "piani" locali, a cura dei Municipi, e settoriali, a cura dei Dipartimenti relativi ai tre Assessorati coinvolti fin dal 1° Piano (Dipartimento V - Politiche sociali e della salute, XI - Politiche educative e scolastiche e XVI - Politiche della Famiglia e dell'Infanzia<sup>15</sup>).

Il 2° Piano contiene 130 progetti esecutivi (di cui due terzi in continuità con il 1° Piano), promossi dai Municipi e dai Dipartimenti.

Il budget triennale (circa 60 miliardi di lire) è stato suddiviso con gli stessi criteri del 1° Piano, utilizzando però anche indicatori sulla situazione di disagio dei diversi territori, elaborati dall'Osservatorio comunale per l'Infanzia.

Nel 2003 sono state apportate al 2° Piano varianti di carattere tecnico-amministrativo<sup>16</sup> per renderlo più rispondente ad alcune situazioni inizialmente impreviste.

### *Le risorse dell'anno finanziario 2003*

La Giunta Comunale, con Deliberazione n. 280 del 12 maggio 2004, ha approvato il *Programma di riparto delle risorse dell'anno finanziario 2003*. La preparazione di questo atto era

---

<sup>9</sup> Al Forum hanno partecipato per due giorni più di 500 persone

<sup>10</sup> Delibera n. 118 del 25 gennaio 2001

<sup>11</sup> D.P.R. del 30 gennaio 2001

<sup>12</sup> Deliberazione n° 5 del 9 febbraio 2001

<sup>13</sup> Deliberazione n. 6 del 21 febbraio 2001

<sup>14</sup> La ASL RM E ha comunicato la propria adesione all'Accordo di Programma successivamente

<sup>15</sup> Il Dipartimento XVI si occupa delle aree di intervento precedentemente oggetto dell'Ufficio Speciale "Per una città a misura delle bambine e dei bambini"

<sup>16</sup> Deliberazione della Giunta Comunale n. 400 del 10 luglio 2003

stata decisa nel periodo immediatamente successivo alla pubblicazione del Decreto di riparto delle risorse finanziarie dello Stato per l'anno 2003<sup>17</sup>.

La decisione di predisporre un Piano annuale, di transizione, e non invece, come nel passato, un Piano triennale, era nata da almeno tre diverse considerazioni:

1. L'esistenza di oggettivi elementi di incertezza riguardo al finanziamento della legge 285/97, nel nuovo quadro normativo delle politiche sociali<sup>18</sup>.
2. La diversità nello stato di avanzamento dei progetti municipali; alcuni Municipi, infatti, all'inizio del 2004 stavano concludendo gli interventi programmati e avevano un'urgente necessità di nuove risorse per dare continuità ai servizi, mentre per altri Municipi questo problema non sussisteva.
3. La concomitanza della valutazione del 2° Piano, a cura del CNR, per cui si rendeva opportuno attendere il completamento della ricerca prima di procedere ad una nuova programmazione pluriennale.

Un'ultima importante ragione motivava l'adozione di un programma di transizione di durata annuale, ed era il fatto che in quel periodo il Consiglio Comunale stava ancora esaminando il Piano Regolatore Sociale predisposto dalla Giunta Comunale, in attuazione della legge 328/2000<sup>19</sup>. Era preferibile perciò rimandare l'elaborazione del nuovo Piano per l'Infanzia e l'Adolescenza, per inserirlo organicamente nel contesto programmatico del Piano Regolatore Sociale. Ma nel frattempo, era necessario utilizzare le risorse assegnate dallo Stato per assicurare la continuità dei progetti.

Per il riparto generale dei fondi 2003, sono stati utilizzati i medesimi criteri ed indici del 2° Piano, con l'aggiunta di un indicatore relazionato alla capacità di spesa (e quindi all'esistenza di finanziamenti ancora disponibili nell'ambito del 2° Piano).

Il Programma è stato articolato in 89 progetti (di questi, quasi il 90% è in continuità con il 2° Piano), di cui 77 promossi dai Municipi, 11 promossi dai Dipartimenti e uno riguardante le azioni di sistema, realizzate dalla "cabina di regia".

### *Situazione complessiva*

*Dal punto di vista amministrativo*, l'attuazione della legge 285/97 a Roma si è strutturata complessivamente in 305 progetti articolati in 397 "interventi".

Al riguardo, è bene precisare il significato dei due termini. I progetti esecutivi, infatti, in alcune occasioni sono stati scomposti in più sub-progetti. Se la realizzazione di tali sub-progetti è stata affidata a diversi soggetti attuatori, si hanno diversi "interventi". Il termine "intervento" è quindi semplicemente un sinonimo del "progetto" quando è realizzato unitariamente da un solo soggetto, mentre negli altri casi indica la "parte" del progetto gestita da ciascun organismo. E' da notare che il sistema di monitoraggio è organizzato a livello cittadino per "interventi" e non solamente per "progetti", sia dal punto di vista tecnico che amministrativo-contabile.

La tabella seguente presenta la suddivisione generale dei progetti e degli interventi realizzati a Roma con il finanziamento della legge 285.

---

<sup>17</sup> D. M. 18 aprile 2003, pubblicato sulla G.U. n. 171 del 25 luglio 2003

<sup>18</sup> Una prima versione del Decreto, presentata dal Governo alle Regioni e agli Enti locali, non faceva infatti cenno alle città "riservatarie" della legge 285/97. Successivamente questa impostazione fu superata, per la forte opposizione di tutte le città interessate.

<sup>19</sup> Il Piano Regolatore Sociale è stato approvato con Delibera del Consiglio Comunale n. 35 del 15 marzo 2004.

**Tabella 1 - Progetti e interventi**

	<b>Progetti</b>	<b>Interventi</b>
1° Piano triennale (anni finanziari 1997-1998-1999) <sup>20</sup>	86	135
2° Piano triennale (anni finanziari 2000-2001-2002)	130	158
Programma finanziato con le risorse dell'anno finanziario 2003	89	104
<b>Totale</b>	<b>305</b>	<b>397</b>

*Dal punto di vista operativo*, gli interventi realizzati sono stati circa la metà di quelli che risultano dal punto di vista amministrativo. Un intervento è infatti considerato concluso con il Piano in cui è inserito, e se lo stesso è riproposto con il Piano successivo, pur essendo di fatto lo stesso, viene considerato amministrativamente come un nuovo e distinto intervento.

Per quanto riguarda il rapporto di continuità e/o innovazione nei diversi interventi avviati con le tre programmazioni della legge 285 finora realizzate, si ha la seguente situazione:

- dei 158 interventi del 2° Piano, 106 erano in continuità con 1° Piano (67%) e 52 innovativi (33%)
- dei 104 interventi del finanziamento 2003, 91 (87,5%) sono in continuità (68 con il 1° e 2° Piano e 23 con il 2° Piano) e 13 innovativi (12,5%)

Le tabelle 2 e 3 illustrano questi dati nel dettaglio.

**Tabella 2 - Interventi realizzati**

Interventi avviati con il 1° Piano triennale	135
Nuovi interventi avviati con il 2° Piano triennale	52
Altri interventi avviati con il finanziamento 2003 <sup>21</sup>	13
<b>Totale</b>	<b>200</b>

**Tabella 3 - Continuità degli interventi nei diversi Piani cittadini**

1° Piano			2° Piano			Finanz. 2003	Progetti avviati N°
1997	1998	1999	2000	2001	2002		
29							29
			38				38
			68				68
			23				23
			29				29
						13	13
<b>Totale 135</b>			<b>Totale 158</b>			<b>Totale 104</b>	<b>Totale 200<sup>22</sup></b>

<sup>20</sup> Per "anno finanziario" si intendono gli anni sui quali grava il capitolo di bilancio dello Stato per la legge 285/97; non indica quindi il periodo nel quale si realizzano i progetti (in media due-tre anni dopo).

<sup>21</sup> L'annualità di proroga è una sostanziale conferma dei servizi esistenti e anche i progetti "innovativi" riprendono, con diverse modalità attuative, interventi già finanziati precedentemente dalla legge 285.

<sup>22</sup> Questo totale si riferisce alle cifre indicate in colonna (n° di interventi effettivamente realizzati) e non in riga (N° di interventi considerati da un punto di vista amministrativo). I due totali non coincidono per il motivo indicato alla nota 20.

### **3. La realizzazione e la gestione degli interventi**

Dopo l'approvazione del 1° Piano da parte della Giunta, nella seconda metà del '98, il compito di curare le funzioni di coordinamento amministrativo connesse all'attuazione di progetti è stato affidato al Direttore dell'allora "Ufficio speciale per una città a misura di bambine e di bambini"<sup>23</sup>.

Nel 2000 questo incarico è stato trasferito al Direttore Generale<sup>24</sup>, il quale ha definito in seguito la composizione e le funzioni del Comitato Interdipartimentale Operativo (in sigla "CIO"), l'organo che ha assunto il coordinamento generale e il monitoraggio del Piano Cittadino<sup>25</sup>.

Il Commissario straordinario, che ha amministrato il Comune di Roma nel periodo tra il 1° febbraio e il 28 maggio 2001, ha incaricato il Capo di Gabinetto dei compiti precedentemente svolti dal Direttore Generale, e quindi anche di presiedere il CIO e tutte le funzioni amministrative connesse all'attuazione della legge 285.

Con la formazione della nuova Giunta comunale, a metà del 2001, il coordinamento della legge 285/97 è stato affidato dal sindaco Veltroni all'assessore alle politiche sociali, Raffaella Milano.

Le funzioni gestionali-amministrative sono state attribuite al Direttore del V Dipartimento, il quale si avvale di una "Cabina di regia" cittadina per la programmazione generale, il coordinamento, l'assistenza tecnica, il monitoraggio e le attività di comunicazione connesse alla realizzazione dei diversi Piani della legge 285.

L'avvio dei progetti, in un primo tempo, non è stato facile e ha richiesto un impegno non comune. Si trattava, infatti, della prima, corale, pianificazione sociale del Comune di Roma, che si inseriva in una nuova cultura amministrativa e prevedeva l'introduzione di processi innovativi, in un quadro di grande complessità organizzativa. Per questo, nella fase di avvio del 1° Piano cittadino, l'iter procedurale e la strumentazione operativa per l'affidamento degli interventi sono stati guidati centralmente, a livello cittadino<sup>26</sup>, mentre nel 2° Piano la realizzazione degli interventi è stata gestita in autonomia dai dirigenti dipartimentali e municipali, nel quadro di un sistema unitario di procedure e di strumenti di monitoraggio e di gestione contabile.

Un apposito ufficio centrale si occupa della rendicontazione e della liquidazione delle spese di tutti i progetti. E' da ricordare infatti che i finanziamenti dello Stato non sono trasferiti nel bilancio comunale delle città riservatarie, ma attribuiti personalmente al Sindaco come "funzionario delegato" dello Stato. E' lui a disporre i mandati di pagamento secondo le procedure contabili del bilancio dello Stato. L'ufficio amministrativo era stato organizzato inizialmente presso l'Ufficio speciale "Per una città a misura di bambine e bambini" (oggi Dipartimento XVI); dalla fine del 2001 è stato trasferito presso il V Dipartimento, in stretto coordinamento con la "cabina di regia".

Per le spese di affidamento, avvio e controllo dei progetti da parte dei "referenti", gli enti promotori (Dipartimenti e Municipi) hanno potuto disporre di una riserva fino ad un massimo del 2% sull'ammontare complessivo del costo degli interventi<sup>27</sup>.

Dal punto di vista dei procedimenti amministrativi, nei primi mesi si sono dovuti affrontare non pochi problemi. Uno di questi riguarda il fatto che, a causa della complessità della conta-

---

<sup>23</sup> Ordinanza del Sindaco n. 381 del 11 agosto 1998

<sup>24</sup> Ordinanza del Sindaco n. 122 del 12 giugno 2000

<sup>25</sup> Determinazione dirigenziale del Direttore Generale n. 3757 del 13 novembre 2000

<sup>26</sup> Gli avvisi pubblici dei primi progetti sono stati pubblicati tutti insieme nell'ottobre del '98 e il recepimento delle graduatorie è avvenuto con Delibera della Giunta Comunale n. 5162 del 29 dicembre 1998

<sup>27</sup> Lettera dell'Assessore Pantano prot. n. 2917 del 8 ottobre 1998



era la seguente:

- ☞ Tutti gli interventi del 1° Piano sono stati realizzati e conclusi<sup>31</sup>
- ☞ 81 interventi del 2° Piano (51%) sono terminati; 74 (47%) sono in fase di attuazione e 3 (2%) non sono stati ancora avviati<sup>32</sup> (cfr. Tabella 5)
- ☞ 65 interventi del riparto 2003 (62,5%) sono stati avviati o conclusi, mentre 39 (37,5%) sono ancora da avviare (cfr. Tabella 6)

**Tabella 5 - 2° Piano: stato di avanzamento degli interventi al 30 giugno 2004**

Ente promotore	N° interventi 2° Piano	N° interventi non avviati	N° Interventi avviati			N° interventi conclusi
			In fase iniziale	In fase operativa	In fase conclusiva	
Mun. 1	7	0	0	0	7	0
Mun. 2	4	0	0	1	1	2
Mun. 3	3	0	0	2	1	0
Mun. 4	5	0	0	0	1	4
Mun. 5	15	1	0	3	0	11
Mun. 6	10	0	0	0	2	8
Mun. 7	14	0	0	3	3	8
Mun. 8	6	0	0	0	4	2
Mun. 9	8	0	0	0	0	8
Mun. 10	7	1	0	2	0	4
Mun. 11	5	0	0	2	0	3
Mun. 12	4	0	0	3	0	1
Mun. 13	6	0	0	5	1	0
Mun. 15	3	0	0	3	0	0
Mun. 16	6	0	2	4	0	0
Mun. 17	3	0	0	0	0	3
Mun. 18	5	0	0	0	2	3
Mun. 19	7	0	0	0	0	7
Mun. 20	5	0	0	2	0	3
Dip. V	14	0	0	1	1	12
Dip. XI	19	1	5	7	5	1
Dip. XVI	2	0	0	0	0	2
<b>Totale</b>	<b>158</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>38</b>	<b>29</b>	<b>81</b>

<sup>31</sup> Il 1° Piano è stato chiuso formalmente il 30 giugno 2003 (Delibera Giunta Comunale 400 del 10 luglio 2003).

<sup>32</sup> La chiusura del 2° Piano è prevista entro il 2005.

**Tabella 6- Interventi finanziati con risorse 2003: stato di avanzamento al 30.06.04**

Ente promotore	Totale interventi	N° interventi non avviati	N° Interventi avviati			N° interventi conclusi
			In fase iniziale	In fase operativa	In fase conclusiva	
Mun. 1	6	6	0	0	0	0
Mun. 2	3	1	0	1	1	0
Mun. 3	1	1	0	0	0	0
Mun. 4	4	0	1	3	0	0
Mun. 5	6	2	1	3	0	0
Mun. 6	8	0	0	8	0	0
Mun. 7	5	1	1	1	2	0
Mun. 8	7	5	2	0	0	0
Mun. 9	7	0	0	7	0	0
Mun. 10	4	0	0	4	0	0
Mun. 11	4	3	0	1	0	0
Mun. 12	4	4	0	0	0	0
Mun. 13	2	2	0	0	0	0
Mun. 15	3	2	1	0	0	0
Mun. 16	1	1	0	0	0	0
Mun. 17	5	0	5	0	0	0
Mun. 18	4	1	0	3	0	0
Mun. 19	6	0	0	5	0	1
Mun. 20	4	4	0	0	0	0
Dip. V	12	0	3	9	0	0
Dip. XI	6	6	0	0	0	0
Dip. XVI	2	0	2	0	0	0
<b>Totale</b>	<b>104</b>	<b>39</b>	<b>16</b>	<b>45</b>	<b>3</b>	<b>1</b>

### **5. Gli enti attuatori**

Circa il 10% degli interventi è stato realizzato direttamente dagli enti promotori (Dipartimenti o Municipi), mentre il 90% è stato affidato ad enti esterni all'amministrazione comunale: associazioni, cooperative, scuole e altre organizzazioni.

Nel 1° Piano cittadino gli enti attuatori sono stati 150. Il gruppo più consistente riguardava le associazioni (36%), seguito dalle cooperative (33%). Il restante 31% era diversamente suddiviso tra organismi di volontariato, imprese profit, enti di formazione, ecc.

Nel 2° Piano gli organismi attuatori sono stati praticamente nello stesso numero (153). In questo caso però prevalgono le cooperative (36,6%), seguite dalle associazioni (34%) e dagli altri organismi.

**Tabella 7 - Tipologia degli organismi attuatori nei due Piani Cittadini**

<i>Natura giuridica</i>	1° Piano		2° Piano	
	N° Attuatori	%	N° Attuatori	%
Associazione senza scopo di lucro	55	36	52	34,0
Cooperativa/Cooperativa sociale	49	33	56	36,6
Consorzio di cooperative	3	2	1	0,7
Organismo di volontariato	9	6	5	3,3
Fondazione	3	2	1	0,7
Società/Impresa	7	5	6	3,9
Università/Centro di ricerca	3	2	4	2,6
Scuola			6	3,9
Ente di formazione/istruzione	3	2	2	1,3
Associazione professionale			1	0,7
Altro	18	12	19	12,4
<b>TOTALE</b>	<b>150</b>	<b>100</b>	<b>153</b>	<b>100</b>

E' da notare il progressivo affacciarsi - tra gli enti attuatori - delle istituzioni scolastiche, un segnale del nuovo protagonismo della scuola dell'autonomia. Nel 1° Piano, infatti, le scuole erano state individuate soprattutto come sedi delle attività, proposte e gestite da altri organismi. Nel 2° Piano, invece, molte scuole hanno assunto un ruolo più attivo e si sono proposte con una programmazione propria.

Anche se formalmente le scuole che attuano i progetti della legge 285/97 sono solo 6, in realtà la presenza della Scuola è molto più ampia. Sono molte le istituzioni scolastiche - per lo più "reti" di scuole, associate tra loro - che partecipano alla realizzazione dei progetti, anche in partenariato con associazioni e cooperative. Secondo una stima del Dipartimento XI, le scuole coinvolte nell'attuazione della legge 285 a Roma sarebbero oltre 120.

Molti organismi si sono riuniti tra loro in Associazioni Temporanee di Impresa o di Scopo (ATI o ATS). Limitando l'attenzione al solo 2° Piano, su 140 interventi affidati ad organismi esterni, sono stati ben 46 quelli realizzati da ATI.

Nell'avviare il 1° Piano si ventilava il rischio di una possibile concentrazione delle risorse della legge 285 nelle mani di un numero troppo esiguo di attuatori. Nei primi avvisi pubblici era stato perciò fissato un tetto massimo di finanziamenti assegnabili ad un singolo ente, per l'attuazione di progetti, pari al 7% del totale dei fondi della legge 285. Dai dati disponibili e da una ricerca ad hoc effettuata dalla "cabina di regia", si evidenzia che nessun organismo, né nel 1° né nel 2° Piano, si avvicina in maniera significativa a tale limite.

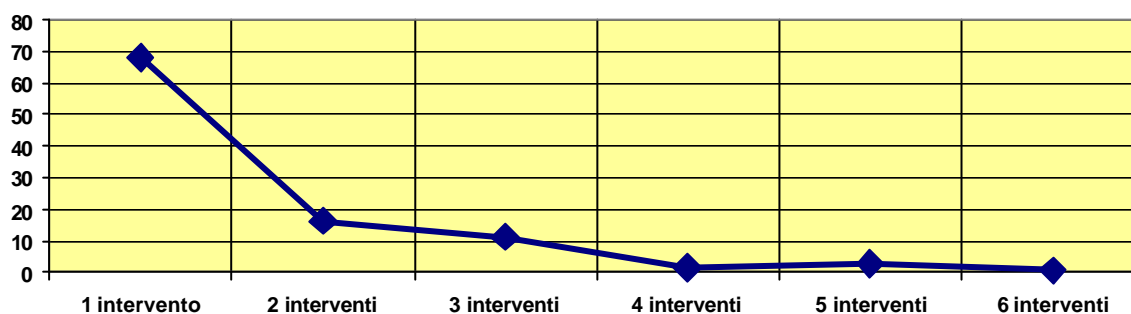
Anche per quanto riguarda il numero di interventi realizzati da un singolo ente si può affermare che non vi sono concentrazioni significative, né a livello territoriale, né sul piano delle tipo-

logie progettuali. Nel 2° Piano, ad esempio, il 68% degli enti ha realizzato un solo intervento e il 27% ne ha realizzato 2 o al massimo 3. Solo 7 enti (su 153: meno del 5%) hanno realizzato più di 3 interventi, per un massimo di 6.

**Tabella 8 – Interventi realizzati per organismi**

N° interventi realizzati	N° organismi attuatori	% sul totale di 153 organismi
6 interventi	1	0,6%
5 interventi	4	2,6%
4 interventi	2	1,4%
3 interventi	17	11,1%
2 interventi	25	16,3%
1 intervento	104	68%
<b>Totale</b>	<b>153<sup>33</sup></b>	<b>100%</b>

**Grafico 1 - % Enti attuatori per n° interventi realizzati**



Molti e diversi dati indicano quindi che *vi è stata un'ampia partecipazione e un'equa ripartizione delle risorse nella realizzazione dei due Piani Cittadini in attuazione della legge 285/97:*

- ?? l'alto numero di organismi attuatori con relazione agli interventi realizzati (150/135 nel 1° Piano e 153/158 nel 2° Piano)
- ?? il fatto che più dei due terzi degli organismi nel 2° Piano abbia attuato un solo progetto
- ?? la distribuzione dei progetti attuati da ATI tra i diversi promotori e tra le diverse tipologie
- ?? l'assenza di concentrazioni eccessive di risorse nelle mani di pochi
- ?? l'alto numero delle professionalità impegnate
- ?? il fatto che un consistente gruppo di organismi del Terzo Settore abbia dato vita ad un coordinamento formale degli enti attuatori (CODEA), diventando un interlocutore privilegiato delle istituzioni locali nella programmazione, monitoraggio e valutazione dei Piani di intervento.

<sup>33</sup> Il totale risulta superiore al numero di interventi realizzati (140) poiché alcuni organismi sono presenti nella realizzazione di più interventi.

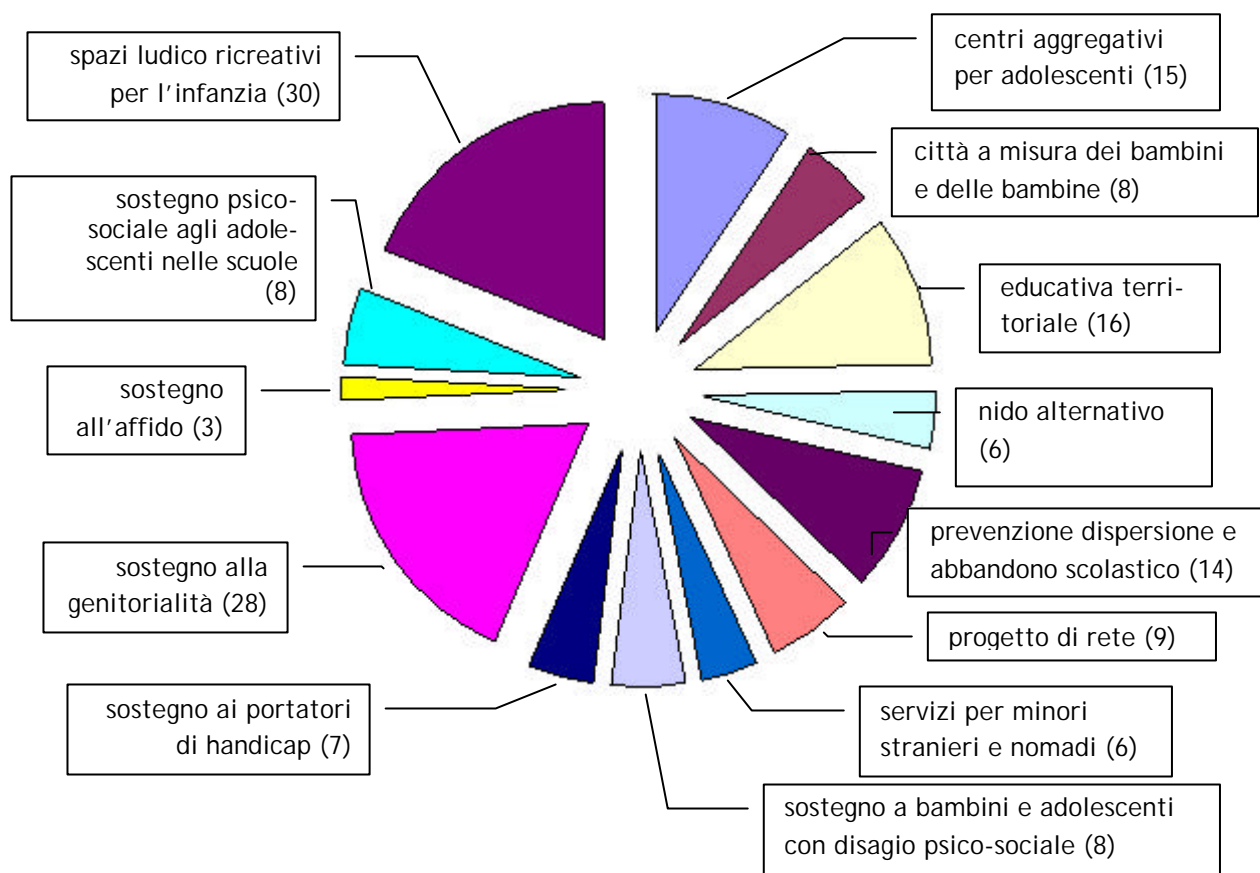
## 6. Le tipologie degli interventi

I progetti avviati riguardano tutte le aree e i settori previsti dalla legge 285/97. I 200 interventi realizzati in attuazione della legge 285/97 sono i più vari:

- ?? potenziamento dei servizi sociali nel settore dei minori
- ?? interventi di sostegno ai genitori, promozione dell'affido e dell'adozione
- ?? sostegno all'integrazione socio-lavorativa di gruppi svantaggiati
- ?? azioni di prevenzione rivolte alla prima infanzia
- ?? prevenzione e assistenza nei casi di maltrattamento e abuso sui bambini
- ?? centri ricreativi e di aggregazione per ragazzi e adolescenti
- ?? azioni educative nel settore dell'ambiente, della musica e della cultura
- ?? accoglienza e assistenza di minori stranieri non accompagnati
- ?? prevenzione e riduzione della dispersione scolastica
- ?? contrasto della mendicITÀ infantile
- ?? azioni per la partecipazione attiva dei bambini alla vita della città

Il grafico seguente illustra la distribuzione tra le diverse tipologie dei 158 interventi programmati nel 2° Piano Cittadino.

**Grafico 2 - Tipologie degli interventi del 2° Piano**



## 7. Le risorse finanziarie

Nelle tabelle seguenti sono presentati i dati sintetici (suddivisi per Piani di intervento) relativi ai finanziamenti, al riparto delle risorse tra i Municipi e i Dipartimenti, agli importi impegnati e liquidati fino al 30 giugno 2004.

Complessivamente, le risorse della legge 285/97 assegnati dallo Stato al Comune di Roma dal 1997 al 2003 sono pari a 63.492.255,75 Euro (equivalenti a quasi 123 miliardi di lire), riferiti a 7 anni finanziari, con un importo medio/anno di oltre 9 milioni di Euro.

Il costo medio complessivo di un intervento è di 159.930 Euro, mentre il suo costo medio annuo è di poco inferiore ai 96.000 Euro.

Al 30 giugno 2004, oltre il 90% delle risorse assegnate al Comune di Roma risultavano impegnate nei confronti di enti terzi (per un importo pari ad €57.272.833,78) e più del 75% erano state materialmente liquidate (€48.059.636,25).

**Tabella 9 - Risorse finanziarie della legge 285/97 assegnate al Comune di Roma**  
(anni finanziari 1997-1998-1999-2000-2001-2002-2003)

<i>Ente promotore</i>	<i>Triennio 97-98-99</i>	<i>Triennio 2000-01-02</i>	<i>Anno 2003</i>	<i>TOTALE</i>
Municipio I	460.659,99	706.513,05	184.535,05	<b>1.351.708,09</b>
Municipio II	563.704,38	687.920,60	265.016,29	<b>1.516.641,27</b>
Municipio III	307.790,59	422.203,52	118.764,61	<b>848.758,72</b>
Municipio IV	914.677,17	1.202.311,66	463.181,63	<b>2.580.170,46</b>
Municipio V	1.027.366,00	1.456.403,13	372.192,79	<b>2.855.961,92</b>
Municipio VI	873.408,07	1.319.422,98	452.437,73	<b>2.645.268,78</b>
Municipio VII	812.210,25	1.172.098,63	438.501,55	<b>2.422.810,43</b>
Municipio VIII	1.279.859,54	1.819.735,88	611.444,96	<b>3.711.040,38</b>
Municipio IX	656.584,95	894.407,03	325.301,53	<b>1.876.293,51</b>
Municipio X	1.014.978,45	1.353.653,62	494.518,02	<b>2.863.150,09</b>
Municipio XI	769.479,91	1.054.554,17	371.042,81	<b>2.195.076,89</b>
Municipio XII	758.984,84	1.121.744,38	88.190,02	<b>1.968.919,24</b>
Municipio XIII	1.098.034,81	1.465.704,67	279.526,87	<b>2.843.266,35</b>
Municipio XV	825.935,85	1.159.703,96	256.220,29	<b>2.241.860,10</b>
Municipio XVI	745.866,89	993.921,29	78.140,74	<b>1.817.928,92</b>
Municipio XVII	483.527,35	617.424,22	237.858,09	<b>1.338.809,66</b>
Municipio XVIII	771.994,91	1.118.713,90	413.640,30	<b>2.304.349,11</b>
Municipio XIX	1.005.052,91	1.282.104,26	493.921,13	<b>2.781.078,30</b>
Municipio XX	691.598,71	1.004.155,41	296.189,27	<b>1.991.943,39</b>
Dipartimento V	2.548.274,94	4.053.095,37	1.390.155,92	<b>7.991.526,23</b>
Dipartimento XI	2.562.301,87	4.258.291,21	1.390.155,92	<b>8.210.749,00</b>
Dipartimento XVI	2.507.248,82	1.053.985,24	340.000,00	<b>3.901.234,06</b>
Azioni di sistema	0	944.197,35	289.513,47	<b>1.233.710,82</b>
<b>TOTALI</b>	<b>22.679.541,22</b>	<b>31.162.265,53</b>	<b>9.650.449,00</b>	<b>63.492.255,75</b>

**Tabella 10 - Importi impegnati e liquidati (al 30.06.2004)**

	<i>Triennio 97-98-99</i>	<i>Triennio 2000-01-02</i>	<i>Anno 2003</i>	<b>TOTALE</b>
Finanziamento	22.679.541,22	31.162.265,53	9.650.449,00	<b>63.492.255,75</b>
Impegnato	22.679.541,22	29.797.868,82	4.795.423,74	<b>57.272.833,78</b>
Percentuale	100%	95,62%	49,69%	<b>90,20%</b>
Liquidato	22.609.702,31	24.183.656,20	1.266.277,74	<b>48.059.636,25</b>
Percentuale	99,69%	77,61%	13,12%	<b>75,69%</b>

## 8. I destinatari degli interventi

Sulla base delle informazioni in possesso della "Cabina di regia" cittadina sull'attuazione della legge 285/97, mediamente ogni anno oltre 24.700 soggetti, di cui 19.500 minori, partecipano attivamente alle diverse attività realizzate con la legge Turco.

Dall'avvio della legge 285/97 a Roma si calcola siano stati coinvolti complessivamente oltre 124.000 soggetti (53.000 nel 1° Piano e 71.000 nel 2° Piano), di cui almeno 81.000 in età evolutiva (32.000 nel 1° Piano e 49.000 nel 2° Piano).

Questo numero può assumere significati molto diversi, come è diverso il coinvolgimento occasionale in attività di animazione territoriale da quello, molto più impegnativo e profondo, richiesto nei servizi continuativi e nei programmi individualizzati per persone con disagio.

Nello studio del CNR, riferito a circa due terzi degli interventi del 2° Piano, sono state raccolte informazioni dettagliate e rappresentative dell'universo dei beneficiari. E' necessario precisare però che è stato difficile ottenere informazioni coerenti e affidabili su questa variabile. La difficoltà è prodotta da diverse cause. Ad esempio, è difficile conoscere con una certa esattezza il numero di persone che partecipa ad un evento (un'assemblea o un ciclo di seminari), controllare la presenza in attività di animazione sociale, distinguere tra i destinatari diretti e quelli indiretti, tra il numero dei contatti e quello delle persone contattate, e così via.

Dallo studio a cui si è accennato sopra, risulta che il 44% dei progetti si rivolge a *bambini e ragazzi fino agli 11 anni* (in particolare, il 10% dei beneficiari ha fino a 3 anni di età; il 15% ha un'età compresa tra i 4 e i 6 anni; il 19% tra i 7 e gli 11 anni). Il 40% dei progetti ha invece come destinatari i *ragazzi e gli adolescenti dai 12 ai 18 anni e anche oltre* (in particolare il 20% dei beneficiari ha un'età compresa tra i 12 e i 14 anni; il 17% tra i 15 e i 18 anni; il 3% tra i 18 e i 21 anni, inseriti in programmi di continuità socio-assistenziale). Il 4% dei progetti ha come beneficiari genericamente i *minori*, senza specificazioni di età, mentre il 12%, infine, ha come beneficiari *persone adulte* (genitori, insegnanti, operatori sociali, etc.).

**Tabella 11 - Destinatari degli interventi (suddivisione per età)**

<b>Destinatari</b>	<b>Età</b>	<b>%</b>	<b>Totale %</b>
Infanzia	0-3 anni	10%	44%
	4-6 anni	15%	
	7-11 anni	19%	
Adolescenza	12-14 anni	20%	40%
	15-18 anni	17%	
	Oltre 18 anni	3%	
Minori in generale	(senza specificazioni)	4%	4%
Totale minori			88%
Persone adulte			12%
Totale			100%

Secondo un'altra suddivisione, il 31% dei progetti ha come beneficiari esclusivamente soggetti a rischio; il 29% dei progetti si rivolge a gruppi (una classe, i bambini di un quartiere, ecc.) indipendentemente dalle condizioni in cui si trovano i singoli individui; il 40% dei progetti, infine, ha come beneficiari contemporaneamente sia i soggetti a rischio, sia la popolazione in generale.

**Tabella 12 - Destinatari degli interventi (suddivisione per tipologia di rischio)**

Destinatari	%
Soggetti a rischio	31%
Gruppi target non relativi a specifici rischi	29%
Soggetti a rischio e popolazione in generale	40%
Totale	100%

## 9. Le principali realizzazioni

Nelle pagine seguenti si presentano sinteticamente i principali servizi e interventi realizzati con il finanziamento della legge 285, raggruppati in diverse tipologie.

La tabella n° 13 riporta i dati essenziali relativi al numero di realizzazioni e alle persone coinvolte dall'inizio dell'attuazione della legge 285/97 a Roma, fino al 30 giugno 2004. Si tratta di dati stimati per difetto, sulla base della documentazione di monitoraggio disponibile presso la "Cabina di regia" della legge 285<sup>34</sup>.

**Tabella 13 - Interventi e servizi realizzati e numero di persone coinvolte**

Tipologia di intervento	N° realizzazioni	Persone coinvolte dal '99 al 2004		
		Minori	Adulti	Totale
Educativa territoriale e centri di aggregazione per adolescenti (13-18 anni)	50 centri	30.000	10.000	40.000
Affido, sostegno alla genitorialità, mediazione familiare	26 servizi	1.800	11.000	12.800
Centri diurni per portatori di handicap	6 centri	400	2.000	2.400
Interventi per l'infanzia	3 nidi	550	550	1.100
	45 ludoteche	9.500	5.000	14.500
Prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico	18 interventi	16.000	3.200	19.200
Attività educative e promozione dei diritti delle bambine e dei bambini	10 interventi	16.500	4.900	21.400
Sostegno a bambini e adolescenti con disagio psico-sociale	18 interventi	9.600	8.500	18.100
Altri interventi	10 interventi	5.000	2.000	7.000
Progetti di sistema	10 interventi	800	700	1.500
Totale		90.150	47.850	138.000
Stima ponderata (totale meno 10%)		<b>81.135</b>	<b>43.065</b>	<b>124.200</b>

<sup>34</sup> La stima ponderata è inferiore del 10% alla somma dei soggetti coinvolti, in quanto si ipotizza che un numero imprecisato (comunque inferiore al 10%) di persone raggiunte dagli interventi della legge 285 abbia potuto accedere a più di un servizio o intervento.

### *Educativa territoriale e centri di aggregazione per adolescenti (13-18 anni)*

Con la legge 285/97 sono stati attivati su tutto il territorio cittadino (praticamente in ogni Municipio) **50 centri di aggregazione per adolescenti** (13-18 anni). In alcuni Municipi la quasi totalità dei fondi 285 assegnati è stata utilizzata per questa tipologia di intervento. Nei Centri sono stati realizzati spazi formali e informali per e con gli adolescenti e sono state costruite relazioni nei luoghi di aggregazione naturale scelti dagli stessi ragazzi. Inoltre sono stati promossi percorsi conoscitivi ed esperienziali per sviluppare la loro capacità di autonomia e di partecipazione alla vita sociale.

Le strategie relazionali e pedagogiche utilizzate sono state le più svariate: da stili informali con un basso grado di strutturazione delle attività, a stili con una più marcata impronta educativa con grado medio/alto di strutturazione delle attività.

I Centri sono generalmente rivolti a tutti gli adolescenti. In molti casi viene prestata un'attenzione particolare con funzione preventiva ad alcuni gruppi a rischio e, inoltre, sono accolti e seguiti adolescenti in situazione di disagio inviati dai servizi territoriali preposti.

Ogni Centro è frequentato quotidianamente da una media di 20/30 adolescenti. Complessivamente sono quindi presenti ogni giorno in queste strutture circa 1000/1500 ragazzi e ragazze. In occasione di eventi particolari (mostre, feste, scambi, concerti, indagini, ecc) il numero di adolescenti coinvolti aumenta in maniera a volte considerevole. Dal 1999 ad oggi si stima siano stati coinvolti in queste attività, a vario titolo, circa 30.000 adolescenti e 10.000 adulti, tra genitori, insegnanti ed operatori.

### *Affidamento, sostegno alla genitorialità, mediazione familiare*

Con la legge 285 sono stati avviati **26 nuovi servizi per la famiglia e a sostegno della genitorialità**, distribuiti in vari Municipi, di cui 4 sono veri e propri **Centri per la famiglia**.

In questi servizi sono stati attivati sportelli di accoglienza e azioni di *counselling* al singolo, alla coppia e alla famiglia; laboratori per gestanti e neo-mamme; azioni di mediazione familiare; spazi di gioco per la prima infanzia con i genitori e gruppi di mutuo/auto aiuto. In alcuni casi i servizi svolgono espressamente attività per la diffusione e il sostegno dell'affidamento familiare, attraverso azioni di pubblicizzazione, informazione, formazione degli operatori, preparazione delle famiglie disponibili, collaborazione con i servizi pubblici. Queste azioni relative alla promozione e al sostegno dell'affidamento sono comunque presenti, seppure con differente grado di strutturazione e di intensità, in quasi tutti i servizi di sostegno alla genitorialità.

Le équipes di lavoro, composte da professionalità diverse (psicologi, assistenti sociali, educatori, formatori, avvocati, counsellor) hanno operato in rete e perseguito l'obiettivo di promuovere e rafforzare le sinergie tra le risorse del territorio, in particolare con i servizi sociali municipali e con i servizi sanitari.

I servizi sono generalmente rivolti a tutti: genitori, figli e aspiranti genitori. In molti casi viene prestata un'attenzione particolare con funzione preventiva ad alcuni gruppi a rischio e sono accolte e seguite situazioni di disagio inviate dai servizi sociali territoriali.

Ogni anno sono coinvolti in queste attività circa 450 minori e 2.800 adulti, tra genitori, operatori e volontari.

Complessivamente, dal '99 ad oggi, si tratta di circa 11.000 adulti e 1.800 minori.

### *Centri diurni per portatori di handicap*

Con la legge 285/97 sono stati attivati **6 Centri diurni** per portatori di handicap fisico e/o psichico, in altrettanti Municipi. I Centri realizzano campagne di sensibilizzazione alle tematiche della disabilità, attività laboratoriali, corsi di aggiornamento e formazione, attività di consu-

lenza psicopedagogica, gruppi di mutuo-auto aiuto, soggiorni estivi, soggiorni presso Centri attrezzati per la riabilitazione psicomotoria.

Le équipes di lavoro hanno operato nell'ottica del lavoro di rete per integrare le strutture presenti sul territorio e per favorire una più stretta collaborazione tra le famiglie, le scuole, i servizi specialistici e i servizi del privato sociale.

Ogni Centro è frequentato quotidianamente da una media di circa 20 minori diversamente abili. Dall'avvio della legge 285/97 ad oggi si stima siano stati coinvolti in queste attività circa 400 minori e quasi 2.000 adulti tra genitori, insegnanti e operatori.

### *Interventi ludico-ricreativi*

Per i bambini e i ragazzi tra i 5 e i 13 anni sono state attivate **45 ludoteche**, che rispondono sia alle esigenze di gioco, incontro e ricreazione dei figli, sia ai bisogni di molti genitori. In alcuni casi i centri ricreativi sono stati organizzati per rispondere anche ad esigenze specifiche come quelle di bambini con disabilità o di minori segnalati dai servizi sociali.

I servizi, oltre alle attività ludiche, ricreative e di socializzazione rivolte ai minori, offrono spesso anche attività di pre-scuola, campi estivi e servizi specialistici per la famiglia. Inoltre sono state realizzate attività che hanno favorito la partecipazione dei genitori, l'incontro e la conoscenza delle altre culture e il confronto intergenerazionale.

Le équipes di lavoro hanno operato in dialogo con diversi soggetti del territorio, in particolare con la Scuola. In diversi casi i Centri hanno offerto opportunità di socializzazione anche a mamme non lavoratrici, che pur non avendo la necessità quotidiana di collocare i loro bambini fuori casa, hanno invece bisogno di un maggior confronto con altri genitori su problematiche relative alla crescita e all'educazione dei bambini.

Le attività sono rivolte generalmente a tutti i minori e ai loro genitori, anche se viene prestata una particolare attenzione ai minori in situazione di disagio o a rischio di emarginazione.

La presenza media quotidiana nelle diverse ludoteche varia da un minimo di 13 bambini e ragazzi ad un massimo di 40. Mediamente sono quasi 1000 i bambini coinvolti mediamente ogni giorno nelle ludoteche attivate con la legge 285/97. Complessivamente, dall'avvio della legge, finora sono state frequentate da circa 9.500 bambini e da quasi 5.000 adulti.

### *Prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico*

La legge 285/97 ha visto impegnate oltre 80 scuole medie inferiori e superiori in **18 interventi finalizzati alla prevenzione e alla riduzione dell'abbandono scolastico**. Nell'ambito delle sperimentazioni, sostenute da un'azione di sistema del Dipartimento XI per il monitoraggio e la valutazione del fenomeno della dispersione scolastica, sono stati realizzati percorsi personalizzati per gli allievi; interventi sui gruppi classe; azioni formative e di aggiornamento per docenti; azioni di sensibilizzazione e informazione rivolti ad alunni, insegnanti, cittadinanza; percorsi finalizzati al coinvolgimento dei genitori nella vita della scuola. Sono stati attivati laboratori, sportelli di orientamento, di accoglienza e di counselling, percorsi didattici di accompagnamento nel passaggio tra scuole diverse. Sono state create, ampliate e potenziate diverse "reti" di scuole tra loro e con gli organismi del volontariato e del 3° settore.

Le attività sono rivolte a ragazzi e ragazze in età compresa tra 10 e 19 anni, a rischio di abbandono scolastico o che non hanno regolarmente concluso il percorso formativo. Le attività sono altresì rivolte a genitori, insegnanti, operatori pubblici e privati.

Sono circa 4.500 i minori e oltre 900 gli adulti coinvolti mediamente ogni anno in queste attività, per un totale, dal 1999 ad oggi, di circa 16.000 minori e 3.200 adulti.

### *Attività educative e promozione dei diritti delle bambine e dei bambini*

Con la legge 285/97 sono stati realizzati **10 interventi finalizzati all'educazione e alla partecipazione attiva alla vita della città** delle bambine e dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi.

Gli interventi si sono mossi a tutto campo su diverse aree tematiche:

- ☞ l'educazione ambientale, con l'attivazione di una rete di "fattorie educative" in 6 aziende agricole della città
- ☞ l'educazione alla partecipazione e alla responsabilità nei confronti della propria scuola (concorsi "A scuola ci stiamo noi" e "La lampada di Aladino", riservati a classi di alunni in 35 scuole, con idee-progetto per il miglioramento degli spazi e dell'ambiente scolastico)
- ☞ la promozione di una migliore qualità della vita e di un ambiente più sicuro, mediante la progettazione partecipata con i bambini di spazi e percorsi sicuri nella città (Progetto "Una segnaletica per l'infanzia")
- ☞ altre iniziative di partecipazione sociale (recupero di spazi-gioco nei cortili delle case popolari, museo dell'infanzia, apprendimento della lingua italiana per bambini stranieri, ecc.).

Le attività sono rivolte a bambini/e e ragazzi/e in età compresa tra 6 e 18 anni. Le attività sono altresì rivolte a genitori, insegnanti, operatori pubblici e privati.

Sono circa 4.200 i minori e 1.100 gli adulti coinvolti ogni anno in queste attività, per un totale, dall'inizio ad oggi, di circa 16.500 minori e 4.900 adulti.

### *Sostegno a bambini e adolescenti con disagio psico-sociale*

Nell'ambito degli interventi previsti dall'articolo 4 della legge 285/97 sono stati realizzati **18 interventi finalizzati a dare sostegno a bambini e adolescenti con disagio psico-sociale**.

Queste iniziative hanno sperimentato modalità innovative di intervento rispetto a vari ambiti del disagio psico-sociale dei minori, dalla salute mentale, all'abuso e al maltrattamento, alla devianza, allo stato di povertà.

I progetti prevedono la realizzazione di un insieme di servizi e attività orientate all'analisi degli specifici bisogni nel territorio in questo settore; alla sperimentazione di nuove metodologie d'intervento nei confronti delle vittime di maltrattamenti e abusi; alla ricerca e alla diffusione delle informazioni; alla formazione di operatori, insegnanti e famiglie; al sostegno individuale e di gruppo, ecc.

I beneficiari delle attività sono, in primo luogo, i minori che hanno subito maltrattamento o abuso; figli di genitori tossicodipendenti; stranieri non accompagnati; nomadi rom; ragazzi a rischio di devianza o che hanno transitato nel circuito penale; ragazzi e adolescenti rom; adolescenti con disturbi psicopatologici. Gli interventi sono rivolti anche a famiglie o a nuclei monoparentali con problemi di tossicodipendenza o con gravi difficoltà socio-economiche. Alcuni progetti prevedono iniziative specifiche per gli operatori sociali e per gli insegnanti, per sostenerli nei loro compiti assistenziali ed educativi.

Complessivamente ogni anno sono circa 1.200 i minori assistiti nel quadro dei diversi interventi attivati con la legge 285 in questo ambito, mentre sono oltre 1.000 quelli coinvolti in attività a carattere preventivo. Annualmente sono circa 1.800 gli adulti coinvolti in queste iniziative. Dal 1999 si stima che i minori e gli adulti raggiunti dai progetti della legge 285 siano rispettivamente 9.600 e 8.500.

### *Progetti di sistema*

Con la legge 285/97 sono stati attivati anche una decina di **progetti finalizzati ad incidere sul sistema dei servizi** che si occupano di infanzia e adolescenza. Nell'ambito di questi progetti sono state realizzate, tra l'altro, le seguenti azioni:

- ☞ campagne informative sui diritti dell'infanzia
- ☞ osservatorio sull'infanzia e mappature della condizione dei minori e dei servizi presenti sul territorio
- ☞ sistemi di monitoraggio e valutazione del sistema dei servizi sociali per i minori
- ☞ nuovi sistemi organizzativi dei servizi sociali per l'infanzia (Unità interdistrettuali)
- ☞ un Centro multifunzionale permanente al servizio delle scuole e delle agenzie educative del territorio ("La Città Educativa")

Nelle attività sono stati coinvolti, complessivamente, circa 800 minori e oltre 700 tra decisori e operatori.

### *Altri progetti*

La necessità di offrire una visione complessiva e sintetica della legge 285 a Roma rischia di mettere in ombra le specificità dei singoli progetti e di non rendere conto della concretezza di molte realizzazioni, spesso innovative e particolarmente originali.

In questa sede non è possibile descrivere nel dettaglio i diversi interventi e presentare quindi un bilancio specifico dei risultati ottenuti in ogni settore e nei diversi territori, per il quale si rimanda alle informazioni disponibili presso i diversi enti promotori e attuatori. A titolo esemplificativo, si segnalano comunque le presentazioni sintetiche di 8 progetti, per offrire almeno un'idea della varietà delle iniziative realizzate.

#### **Rari ma non soli**

*Il progetto "Rari ma non soli" è un intervento innovativo per bambini affetti da malattie rare, promosso dall'Assessorato alle Politiche Sociali e all'Educazione alla Salute, in collaborazione con l'Ospedale Bambino Gesù.*

*Nell'ambito del progetto è stato creato un sito internet specifico sulle malattie rare dell'infanzia, è stato attivato un punto di accoglienza per le famiglie, è stato progettato e realizzato un data base epidemiologico, viene fornito un sostegno alle persone alle prese con questo tipo di problemi.*

#### **Romarock Romapop**

*L'intervento è stato promosso dall'Assessorato alle Politiche Educative, in collaborazione con il noto Maestro Mogol, direttore artistico del progetto. Sono già stati realizzati 11 laboratori musicali collocati all'interno di altrettanti istituti scolastici, mentre altri ne sono programmati per i prossimi mesi.*

*Il progetto - che sta coinvolgendo diverse centinaia di ragazzi in tutta la città, specialmente nei quartieri periferici - prevede l'adattamento di ambienti per le prove, una sala di registrazione, l'organizzazione di spettacoli ed eventi musicali, l'erogazione di borse di studio per stages di perfezionamento presso il Centro Europeo Toscolano.*

#### **Percorso verde ambientale**

*Il Municipio Roma 7 ha promosso un Centro di educazione ambientale, progettato e realizzato in collaborazione con la Biblioteca "Gianni Rodari", il Servizio Giardini del Municipio e la Scuola Media statale "Ferruccio Parri".*

*Il Centro svolge attività di raccolta di documentazione; produzione di materiali; corsi per l'aggiornamento degli insegnanti; corsi e visite guidate per gli alunni; tenuta dell'albo delle associazioni ambientaliste territoriali. Le azioni del Centro sono pubblicizzate sul sito [www.comune.roma.it/cultura/biblioteche/edu/07/cea](http://www.comune.roma.it/cultura/biblioteche/edu/07/cea)*

### **Al di qua del bordo**

*Il progetto è finalizzato alla prevenzione e riduzione dei ricoveri di adolescenti borderline in strutture ospedaliere o in comunità terapeutiche, spesso causati dalla mancanza di strutture intermedie. E' promosso dal V Dipartimento insieme con la ASL RM A e l'ex Provveditorato agli studi. E' stato attivato un Centro Diurno per adolescenti, gestito da un'équipe mista dove operano differenti profili professionali. Nel Centro si realizzano diverse attività socio-educative e socio-sanitarie, con laboratori di vario tipo, sulla base di progetti personalizzati.*

### **Maestramica**

*Il progetto, promosso l'Assessorato alle Politiche Educative, è stato ideato e realizzato dall'Unità di Neuropsichiatria Infantile dell'Ospedale Pediatrico Bambino Gesù. Il progetto ha curato la formazione di operatori (oltre 500 insegnanti, 50 dirigenti scolastici e 50 operatori dei servizi sociali municipali) per dotarli delle abilità e delle competenze atte a riconoscere ed intervenire sui fenomeni di maltrattamento e abuso sui minori. Le linee-guida e le indicazioni operative elaborate a cura del prof. Francesco Montecchi sono state poi pubblicate da una nota casa editrice e diffuse a livello nazionale.*

### **Centro Famiglie Villa Lais**

*Nel Municipio Roma 9 è stata sperimentata e avviata un'esperienza innovativa di sostegno della famiglia e della genitorialità, un modello di servizio successivamente ripreso anche in altri Municipi. Il Centro Famiglie Villa Lais - integrato con la ASL - si rivolge sia alle famiglie nella normalità della loro vita, sia alle famiglie e alle coppie che attraversano momenti di forte criticità (in particolare quelle che stanno affrontando le problematiche legate alla separazione ed al divorzio). Offre un servizio di accoglienza, informazione e segretariato; un centro di documentazione-mediateca; un servizio specifico di sostegno alla genitorialità; prestazioni di ologica, mediazione familiare e consulenza legale; spazi di incontro genitori-figli.*

### **Coordinamento municipale**

*Il Municipio Roma 6 ha sviluppato la gestione coordinata dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza. Il tavolo interistituzionale ha coinvolto i servizi comunali, la ASL Rm C e la Rete delle scuole del XIV distretto, oltre al volontariato, all'associazionismo e alle cooperative sociali coinvolte nei progetti. Il coordinamento, denominato "Coda", è stato finanziato con una quota-parte del budget di ogni progetto ed ha permesso la progettazione e la gestione collettiva del Piano municipale di intervento, inserendo in una logica complessiva anche gli interventi preesistenti o promossi da altre amministrazioni. Questo ha permesso di rendere visibile all'esterno una rete di azioni più vasta e ha stimolato un processo di confronto sulle strategie e culture esistenti nei servizi pubblici.*

### **Raggiungere gli irraggiungibili**

*Il progetto, promosso dal Dipartimento XVI, è strettamente integrato con i servizi sanitari delle ASL romane. Si propone di favorire i processi di attaccamento nella relazione madre-bambino nel primo anno di vita e il rafforzamento delle competenze genitoriali, aiutando il nucleo familiare ad utilizzare le risorse sociali e sanitarie del territorio. Il Progetto si articola in due filoni di attività: intervento domiciliare di sostegno ai nuclei in difficoltà per il 1° anno di vita e lo "Sportello Nascita e Prima Infanzia" per la diffusione di informazioni sulle tematiche della maternità e della nascita. I destinatari sono famiglie con bambini ad alto rischio di disagio sociale e psicologico.*

### **Centro per il contrasto alla mendicITÀ infantile**

*Allo scopo di contrastare il fenomeno della mendicITÀ infantile, l'Assessorato alle Politiche Sociali ha attivato un Centro diurno ad hoc, con un numero verde a disposizione degli operatori e dei cittadini. Il progetto si basa su un protocollo operativo condiviso tra diverse Istituzioni e organizzazioni (Prefettura, Procura dei Minori, Tribunale dei Minori, Forze dell'ordine, Associazioni di volontariato). L'intervento - il primo del genere in Italia - ha un carattere innovativo e sperimentale ed è soggetto ad un continuo processo di monitoraggio e valutazione, con aggiustamenti del modello operativo, per renderlo il piÙ efficace possibile.*

## **10. La valutazione**

Quale giudizio è possibile dare su quanto è stato fatto finora a Roma, in attuazione della legge 285? Esula dallo scopo di queste note proporre una valutazione esaustiva, che sarebbe comunque molto complessa, date le dimensioni e le articolazioni dei diversi Piani cittadini. Bisogna diffidare, specialmente in questo settore, di ogni giudizio sommario, superficiale e generalizzato. Ci sembra invece piÙ utile e costruttivo identificare, con serenità e franchezza, luci e ombre, punti di forza e di debolezza, per trasformare l'esercizio valutativo in apprendimento e miglioramento continuo.

Nel caso dell'attuazione della legge 285/97 - come d'altronde per le politiche sociali ed educative in genere - la valutazione non può assumere acriticamente gli stessi connotati di altri comparti, ma si definisce come processo circolare e partecipato, che mette in relazione i diritti e i bisogni dei cittadini con il sistema degli interventi e dei servizi a livello territoriale. È un percorso interpretativo finalizzato a migliorare la Governance sociale in un'ottica di razionalità e di comunicabilità dei criteri decisionali.

La "diffidenza" verso un approccio valutativo sistematizzato è però ancora molto diffusa sia nelle istituzioni come tra gli organismi del Terzo Settore che operano nel sociale. Una buona ricerca valutativa, però, se condotta in modo coerente, con la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti, consente di descrivere e rileggere il processo, capitalizzando l'esperienza. La valutazione diventa così luogo e strumento di trasparenza nei confronti dei decisori, degli operatori e della cittadinanza.

### *Valutazione complessiva*

Come si è accennato sopra, il Comune di Roma ha affidato al CNR la valutazione complessiva dei Piani Cittadini. Per una completa e dettagliata verifica di quanto è stato fatto a Roma in attuazione della legge 285, si rimanda quindi ai Rapporti del CNR, che sono a disposizione di quanti fossero interessati ad approfondire questo tema.

La ricerca valutativa del CNR è stata realizzata nel 1° semestre del 2003, mentre l'analisi e l'elaborazione dei rapporti sono state condotte nella seconda metà dello stesso anno. Sono stati prodotti diversi *Report di valutazione*, che contengono dati e informazioni che consentono di dare risposte fondate alla maggior parte delle domande delle seguenti domande:

1. Che cosa è stato realizzato, e come, con i Piani e i progetti in attuazione della legge 285/97? Quanti e quali servizi sono stati avviati, con quale sostenibilità (tecnica e finanziaria) sul medio e lungo periodo?
2. Quali sono stati i principali apprendimenti organizzativi sviluppati grazie a questa esperienza (competenze e prassi tecnico-amministrative; capacità di gestione dei processi negoziali, di progettazione partecipata e partenariato con il Terzo Settore, con le altre istituzioni, con i rappresentanti della cittadinanza, ecc.)?

3. Che impatto hanno avuto tali apprendimenti sui processi di attivazione del Piano Regolatore Sociale e dei Piani di zona? Il Privato Sociale, anche grazie all'esperienza della legge 285/97, ha messo in atto processi di adeguamento alle innovazioni richieste dai cambiamenti del contesto sociale e normativo?
4. Come sono state influenzate le politiche cittadine per l'infanzia e l'adolescenza? E' cambiata, e come, l'attenzione sul concetto di benessere dell'infanzia?

Nella valutazione del CNR non si fa riferimento, direttamente, ai risultati dei singoli progetti<sup>35</sup>. Questo compito spetta in primo luogo ai singoli enti promotori degli interventi, Municipi e Dipartimenti. E' da rilevare che su questo fronte le esperienze sono ancora scarse e che molto lavoro resta da fare. Si sente perciò sempre più la necessità di mettere a disposizione dei decisori e degli operatori modelli e strumenti di valutazione rigorosi, ma anche facilmente accessibili. L'impegno assunto dal Dipartimento V e dal CNR su questo fronte assume dunque anche un significato di stimolo per tutti gli altri soggetti, chiamati - nella diversità dei ruoli e delle funzioni - a rendere conto delle scelte operate e delle azioni realizzate.

Il primo rilievo che emerge dalla valutazione è la "novità" del metodo adottato nell'attuazione della legge 285. Essa è stata infatti la prima e più articolata *pianificazione sociale* della città e ha preparato il terreno al successivo Piano Regolatore Sociale e ai Piani di zona previsti dalla legge 328/2000.

Come era prevedibile, essendo un'esperienza in gran parte inedita, nei primi anni non sono mancati i problemi, in particolare quelli di carattere burocratico-procedurale e amministrativo. Non tutti sono dipesi solo da responsabilità locali, trattandosi delle medesime difficoltà spesso segnalate anche in altre realtà del Paese, comprese quelle che vantano una buona tradizione di programmazione e gestione sociale. Ma insieme a queste difficoltà, sono emersi problemi più di fondo, forse un "pedaggio" necessario da pagare nella prima sperimentazione di uno strumento così innovativo. Ad esempio, la sinergia tra le diverse amministrazioni (Dipartimenti, Municipi, Scuole, ASL, Giustizia minorile) ha avuto un andamento discontinuo, ben lontano dal "gioco di squadra" che tutti auspicavano. Anche le energie della Scuola e del Terzo Settore non sempre sono state valorizzate al meglio per costruire insieme i Piani, progettarne il percorso, valutarne l'efficacia. Un po' tutti - il Comune, le altre amministrazioni, gli enti attuatori - hanno "faticato" a costruire il rapporto giusto con la città, con i bambini e i ragazzi che vivono a Roma e con le loro famiglie.

Ma questa fatica ha dato anche frutti positivi. Progressivamente, le cose si sono messe sul binario giusto e c'è stato un apprendimento generalizzato. Nell'insieme, l'attuazione della legge 285 a Roma è stata una formidabile occasione di crescita nelle capacità di risposta collettiva in relazione ai diritti e alle opportunità da assicurare alle nuove generazioni; uno sforzo da consolidare e da non disperdere, nella consapevolezza che si può fare sempre meglio.

### *Criticità*

In questa sezione si evidenziano le principali difficoltà e i limiti dell'attuazione della legge 285 a Roma, come risulta dai dati e dai rapporti di valutazione del CNR.

1. Il primo problema segnalato dagli operatori, molto evidente nel periodo iniziale, riguarda le procedure amministrative, la rendicontazione e l'erogazione dei pagamenti. Gli operato-

---

<sup>35</sup> In realtà, il CNR ha anche avviato una valutazione in profondità di due interventi promossi dal V Dipartimento, ma non è questa la sede per evidenziare i risultati di questo lavoro.

ri si sono spesso lamentati delle incertezze e delle farraginosità procedurali, della lentezza dei passaggi burocratici, della mancanza di indicazioni chiare, dei ritardi nei pagamenti. Durante il 1° Piano le difficoltà in quest'ambito amministrativo - burocratico rappresentavano il 63% degli aspetti negativi evidenziati dagli enti attuatori.

2. Un altro problema segnalato soprattutto nei primi anni riguarda il coordinamento e il monitoraggio a livello cittadino. Durante la realizzazione del 1° Piano le informazioni "arrivavano col contagocce". Le schede di monitoraggio in quasi la metà dei casi non erano compilate e non esisteva un sistema di lettura e di analisi dei dati. Gli uffici centrali difficilmente erano messi in grado perciò di conoscere lo stato di avanzamento dei progetti e i principali indicatori fisici di riferimento. Un coordinamento reale del Piano, in queste condizioni, era pressoché impossibile. Nel 2° Piano il problema è stato superato con l'istituzione di un ufficio di coordinamento (la "cabina di regia") e con il collegamento del sistema di monitoraggio alla rendicontazione e alla liquidazione delle spese. Queste due innovazioni hanno portato evidenti miglioramenti e hanno aumentato sostanzialmente i livelli informativi, in modo da assicurare un coordinamento centrale più efficace. E' però da rilevare che la regolarità e la quantità delle informazioni non coincide ancora con un buon livello qualitativo. In molti casi la compilazione delle schede da parte degli attuatori e dei referenti è vissuta "svogliatamente" come un atto burocratico e non è vista come strumento di buona gestione per la qualità dell'intervento, utilizzabile in primo luogo dall'ente promotore stesso.
3. Una forte criticità riguarda anche il tema dell'integrazione interistituzionale nella programmazione e nella realizzazione dei progetti. Prevale spesso la "logica delle competenze" territoriali e/o istituzionali rispetto agli obiettivi e all'approccio sinergico. E così diversi progetti che hanno finalità e destinatari comuni, si affiancano l'un l'altro, senza produrre quella "massa critica" auspicabile che sola è in grado di produrre un impatto proporzionale alle risorse utilizzate e all'impegno profuso. Anche gli organismi attuatori segnalano, come primo problema nella realizzazione dei progetti, proprio le difficoltà di relazione tra i diversi partner coinvolti, nella comunicazione con gli altri servizi presenti nel territorio, con i referenti istituzionali e con gli utenti.
4. Si può anche rilevare che in diversi casi c'è stata una certa impreparazione nella programmazione e nella scelta degli interventi. D'altronde il metodo della programmazione sistemica degli interventi è stato introdotto proprio con la legge 285 e si è consolidato poi con la legge 328/2000. Ancora oggi non sono stati definiti dallo Stato i livelli essenziali delle prestazioni sociali da assicurare a tutti i minori, su tutto il territorio nazionale, rendendo con ciò più difficile stabilire priorità e obiettivi. Si sono così finanziati, con il 1° Piano, interventi che non sempre corrispondevano a bisogni più pressanti del territorio, spesso senza una "logica di piano" e quindi poco coerenti con i servizi sociali ed educativi in atto. Questo problema si è ridotto poi con il 2° Piano, che ha "lasciato cadere" circa il 20% degli interventi, riprogrammando e dando continuità a quelli che più rispondevano alle necessità locali. Queste difficoltà hanno portato anche alla sottovalutazione di alcuni bisogni che riguardano i bambini e gli adolescenti romani (ad esempio il lavoro e lo sfruttamento minorile, la necessità di ridurre il ricorso all'istituzionalizzazione, ecc.), per i quali non sono stati messi in campo con la legge 285 un numero adeguato di interventi.
5. Anche il tema della partecipazione dei bambini alla vita e alle responsabilità sociali - che pur era stato oggetto di attenzione nei dibattiti sulla legge 285 - è stato affrontato in modo

insufficiente. In realtà, l'obiettivo più o meno esplicito degli interventi di partecipazione dei bambini o dei ragazzi in molti progetti non era quello di promuovere la condivisione nell'assunzione di decisioni, ma si limitava semplicemente alla valorizzazione della dimensione educativa delle esperienze. A tutt'oggi la qualità dei progetti di partecipazione dei bambini e adolescenti (rispetto alla loro reale possibilità di incidere sulle caratteristiche dell'ambiente di vita) è ancora scarsa. E' da rilevare però che dal 1° al 2° Piano sono aumentati gli interventi di partecipazione dei bambini dal 13% al 24%.

6. Un'ulteriore criticità deriva dalla scarsa attitudine a pensare in termini di "innovazione sostenibile". La continuità dei progetti è stata affidata per lo più al rifinanziamento meccanico della legge 285. Solo in pochi casi i servizi sperimentati con la legge Turco sono stati finanziati successivamente con il bilancio comunale o con le risorse previste dall'art. 20 della legge 328. E' rimasta residuale, se non nulla, anche l'utilizzazione di altre fonti di cofinanziamento (fondi europei, finanziamenti regionali, provinciali, di IPAB o delle fondazioni bancarie, contributi degli utenti, ecc.). Nel 2° Piano l'innovazione e la sperimentazione sono state così progressivamente ridotte e si è optato per la continuità dei servizi avviati precedentemente. Si tratta di una scelta condivisibile per assicurare la stabilità e il consolidamento dei servizi, ma in alcuni casi la continuità può rappresentare un fenomeno negativo, quello della forza inerziale tipica delle grandi istituzioni, che non consente agli interventi di modificarsi tempestivamente in funzione dell'esperienza maturata, dei nuovi bisogni e dei mutamenti che si verificano nel territorio.

### *Risultati positivi*

In questa parte si riportano sinteticamente i più evidenti risultati positivi ottenuti con l'attuazione dei Piani per l'Infanzia e l'Adolescenza a Roma. Si tratta di giudizi che riguardano il Piano (e non quindi i singoli interventi), ampiamente condivisi dagli operatori, come si può facilmente constatare dai dati e dalle interviste realizzate dal CNR.

1. Il primo risultato che balza agli occhi è che in questi anni (soprattutto nei primi anni di applicazione della legge 285) c'è stato nella città un evidente aumento di attenzione rispetto ai problemi, alle esigenze e ai diritti dei minori e un migliore equilibrio tra le tre "P" (*Protection, Provision, Participation*) che riassumono i diritti dei bambini e dei ragazzi sanciti dalla Convenzione dell'ONU. Si è verificato soprattutto un significativo incremento degli interventi per la prima infanzia (fascia di età in genere poco presente nella progettazione istituzionale) e dei progetti a favore della relazione tra il bambino / ragazzo e il suo ambiente di vita. La maggior parte degli interventi riguardano infatti la "normalità" del gioco e dell'aggregazione dei bambini e dei ragazzi. Questa tendenza si è andata consolidando nel passaggio dal 1° al 2° Piano. I progetti che rispondono alle esigenze previste nell'art. 4 della legge 285<sup>36</sup> nel 2° Piano sono diminuiti infatti del 10% rispetto al 1° Piano (passando dal 48% al 38%), mentre si è registrato, complessivamente, un aumento dei progetti previsti nell'art. 5<sup>37</sup>, 6<sup>38</sup> e 7<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Erogazione minimo vitale, sostegno maternità e paternità, sostegno situazioni di crisi e di rischio psicosociale, affidamenti familiari, accoglienza temporanea in comunità, case di accoglienza per mamme in difficoltà, prevenzione e assistenza nei casi di abuso e maltrattamento.

<sup>37</sup> Servizi educativi, culturali e di aggregazione per bambini 0-3 anni, servizi educativi e ludici per bambini 18 mesi - 3 anni.

<sup>38</sup> Servizi di promozione della partecipazione e della socializzazione.

<sup>39</sup> Interventi per l'uso del tempo e degli spazi urbani, misure per la promozione dei diritti, misure per promuovere la partecipazione dei bambini e dei ragazzi.

2. I risultati più vistosi della legge 285 sono stati l'aumento dell'offerta complessiva di opportunità per i bambini e i ragazzi e per le loro famiglie e l'innovazione dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza. Si tratta certo di un'affermazione in gran parte scontata, ma è utile evidenziarla in quanto, contrariamente a quanto sembra essere successo in altri contesti, a Roma le risorse della legge 285 hanno avuto un chiaro utilizzo *incrementale e non sostitutivo* rispetto ai servizi finanziati con risorse diverse. Lo stanno ad indicare con chiarezza il numero di nuovi servizi attivati e l'aumento delle risorse finanziarie impegnate complessivamente sull'area dei minori. Si tratta di servizi erogati da un numero molto ampio, variegato ed equamente distribuito di enti attuatori, con l'impegno di oltre 2000 operatori<sup>40</sup>.
  
3. Un terzo risultato, meno evidente al grande pubblico, ma molto importante ai fini dell'efficienza del sistema del welfare comunitario, riguarda il miglioramento del sistema di pianificazione, progettazione, gestione e monitoraggio da parte dei funzionari pubblici e degli operatori del privato sociale. Per raggiungere questo risultato sono state ideate e adottate importanti innovazioni procedurali e amministrative. Tra queste si possono segnalare i criteri e gli indicatori per il riparto delle risorse; i modelli per l'affidamento dei progetti ai soggetti attuatori; i provvedimenti per assicurare la continuità e la regolarità dei flussi finanziari; la semplificazione dell'iter per i pagamenti, per rendere più rapidi i tempi di liquidazione delle spese; le misure che valorizzano l'autonomia e la professionalità dei singoli dirigenti; gli strumenti operativi di gestione e di coordinamento per governare l'intero sistema. Queste innovazioni sono diventate ormai un patrimonio comune e costituiscono uno standard anche in altri settori del comparto socio-educativo del Comune di Roma<sup>41</sup>. Nella programmazione territoriale in attuazione della legge 328, ad esempio, si è potuto notare che i Municipi che avevano accumulato una buona esperienza con la legge 285 *risultavano più attrezzati e più capaci di altri nella preparazione dei Piani di zona*. Un'azione di sistema ormai ben consolidata riguarda il monitoraggio degli interventi. Dopo una lenta e difficile partenza, oggi il monitoraggio della legge 285 è "a regime", con oltre il 92% di schede informative inviate e processate. Un data-base raccoglie le informazioni registrate e le restituisce sotto forma di tabelle e grafici, facilmente consultabili, che ricostruiscono tempestivamente lo stato di avanzamento dei singoli interventi e dei Piani nel loro complesso.
  
4. Un altro importante risultato "di processo" consiste nell'evidente miglioramento dell'efficienza tecnica e amministrativa, misurabile attraverso lo stato di avanzamento dei progetti e le percentuali dei finanziamenti impegnati e liquidati. Naturalmente si registrano tra gli enti promotori e attuatori diverse "velocità" nella realizzazione degli interventi. Complessivamente, però, si può affermare che la "tabella di marcia" dell'attuazione dei diversi Piani della legge 285 prosegue con regolarità. Allo stato attuale (30 giugno 2004) il 1° Piano è formalmente concluso da oltre un anno; nel 2° Piano triennale il 51% degli interventi sono conclusi, il 43% in fase operativa o conclusiva e solo il 6% è ancora in fase iniziale. Anche i dati relativi all'impegno delle risorse del 2003 sono positivi, con il 47% degli interventi in fase operativa o conclusiva, dopo solo due mesi dall'approvazione della Delibera da parte della Giunta Comunale. Un altro indicatore importante riguarda la progressiva crescita - a parità di risorse umane impegnate - degli importi liquidati dall'ufficio amministrativo. Si è passati da una media di 548.000 Euro/mese nel triennio 1999-2001 a 927.000 Euro/mese nel biennio 2002-2003,

<sup>40</sup> In media, sono 11 gli operatori coinvolti in ciascun intervento avviato.

<sup>41</sup> Risulta che diverse di queste innovazioni siano state adottate anche da altri Comuni italiani.

con un aumento medio del 69%. Ne è derivata - almeno per quanto riguarda le responsabilità degli uffici centrali - una forte riduzione dei tempi di pagamento e una più efficiente gestione delle procedure. Questo miglioramento è stato percepito chiaramente dagli enti attuatori, ed un segnale di ciò viene anche dalla drastica diminuzione, a partire dalla fine del 2001, dei reclami e delle segnalazioni critiche registrate nelle schede di monitoraggio (dal 63% al 21%).

5. E' necessario, infine, evidenziare un ultimo, importante risultato, consistente nel contributo dato dalla legge 285 allo sviluppo di una rete istituzionale e professionale cittadina nel settore dell'infanzia e dell'adolescenza. Lo si può constatare facilmente dalla fitta rete di relazioni che sono iniziate o che hanno avuto un forte impulso in occasione della programmazione e della realizzazione degli interventi della legge 285. Sono molto numerosi gli accordi sottoscritti tra le Istituzioni locali: oltre ai due Accordi di Programma, si contano decine di Protocolli d'Intesa con le ASL, con la Scuola e con i Centri per la Giustizia Minorile. Ma è soprattutto a livello degli enti attuatori che si può notare un forte impulso al lavoro in rete. Solo considerando il 2° Piano cittadino, per l'attuazione dei progetti sono stati formalizzati circa 300 accordi tra partner diversi. Tutto ciò è stato possibile anche grazie al fitto calendario di incontri e di occasioni formative programmate nei primi anni di attuazione della legge 285 dal Comune, dalla Regione Lazio e dal Centro Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze.

## **11. Le nuove sfide**

Rispetto a qualche anno fa, la legge 285/97 sembra sia passata in secondo piano. Ben altre sono oggi le questioni che preoccupano gli operatori sociali e i decisori. L'avvio della legge di riforma 328, i piani di zona, i sistemi di qualità e di accreditamento, l'integrazione socio-sanitaria, l'evoluzione delle figure professionali nel sociale: questi sono oggi i temi all'ordine del giorno, oltre alle "normali" emergenze che caratterizzano il settore e ai "tagli" della spesa sociale, non certo l'attuazione della legge sull'infanzia e sull'adolescenza. La legge 285, per la quale nel recente passato si sono spese grandi energie, sembra essere diventata solo una delle tante fonti di finanziamento per la realizzazione di servizi ormai collaudati. E' possibile però pensare che l'apparente minor attenzione alla legge 285 possa significare anche una reazione più che legittima al sovraccarico di compiti e trasformazioni che hanno interessato l'intero settore.

Un dato è certo: l'esperienza accumulata con i progetti della legge 285 risulta preziosa per la programmazione dei piani di zona e per la realizzazione del Piano Regolatore Sociale. La legge 328 ha infatti, nel suo impianto, un gigantesco debito di riconoscenza nei confronti della legge 285. Più di qualcuno ha creduto o temuto che l'approvazione della legge quadro avrebbe portato al superamento della 285: non è così, anche se ovviamente delle modifiche in futuro potranno esserci, anche a causa delle riforme costituzionali. Per il momento, però, la legge 285 esiste ed è importante valorizzarla in pieno. Ma c'è di più. Non è pensabile che si ritenga superato proprio adesso un processo che sta per raccogliere i primi frutti sia come contenuti che come metodo. La vera questione non riguarda perciò solo il futuro della legge 285, ma il posto che le politiche per l'infanzia e l'adolescenza avranno nella pianificazione municipale e cittadina. Il punto di riferimento sicuro resta la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo.

Nel clima attuale, non si può però sottovalutare il rischio che il baricentro dell'attenzione sia spostato dai diritti dell'infanzia "tout court" ai soli diritti "sociali" dell'infanzia. La cosa apparentemente è di poco conto, se dei diritti sociali si ha una visione ampia che ricomprende, ad

esempio, anche l'istruzione, il gioco, l'ambiente, la partecipazione e la cittadinanza attiva. Se invece per diritti sociali si intendessero solo quelli di cui normalmente si occupa il servizio sociale professionale, allora la svolta non potrebbe che causare un arretramento dell'impostazione iniziale.

Un altro elemento molto importante per il futuro riguarda l'equilibrio tra la continuità e l'innovazione. Nella programmazione sociale territoriale, è necessario introdurre con forza i concetti di "innovazione sostenibile" e di "continuità innovativa". Da una parte, infatti, la limitatezza delle risorse e la responsabilità nei confronti dei cittadini più in difficoltà deve favorire la progettazione di servizi con carattere di essenzialità e stabilità, evitando interventi "spot" o finanziamenti a pioggia. Ma la trasformazione dei progetti in servizi a carattere permanente deve andare di pari passo con l'analisi della sostenibilità finanziaria complessiva e non deve penalizzare la capacità di innovazione, per captare e rispondere sempre meglio ai bisogni sociali e ai diritti delle nuove generazioni.

E' necessario ritornare ad una pianificazione territoriale di grande respiro, in termini di sviluppo, sul medio-lungo periodo. Gli obiettivi sociali, in genere, non possono essere raggiunti nei tempi ristretti di una legge finanziaria. La riforma si potrà consolidare solo con l'assunzione abituale del metodo della pianificazione, superando l'attuale estrinseca occasionalità (si programma spesso nell'ottica dell'adempimento procedurale, richiesto obbligatoriamente per l'allocazione delle risorse finanziarie). Ma purtroppo un'adeguata pianificazione è di fatto resa impossibile dalla incertezza riguardo alla disponibilità delle risorse economiche, definite dalle annualmente in estenuanti trattative tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali.

I nuovi piani in attuazione della legge 285 dovranno ricercare una maggiore armonizzazione tra la programmazione cittadina e quella municipale, secondo un principio di sussidiarietà che assegna agli uffici centrali la responsabilità di promuovere progetti ed interventi quando siano di respiro cittadino, ovvero quando si avverta la necessità di sostenere ed integrare le iniziative municipali. Si dovrà progettare nel rispetto dei principi di appropriatezza e di economicità, facendo attenzione alle sinergie possibili tra Municipi e tra questi e i Dipartimenti e le ASL.

Questo compito sarà facilitato se si riuscirà ad individuare e ad introdurre i *livelli essenziali delle prestazioni riferite ai diritti sociali e civili dei minori*. Il Comune di Roma, oltre a sollecitare l'assunzione di questa fondamentale responsabilità da parte dello Stato, che deve determinare le prestazioni che devono essere assicurate su tutto il territorio nazionale, intende anche offrire un contributo al dibattito nazionale con sperimentazioni e proposte che nascono dall'esperienza del welfare comunitario cittadino, con l'apporto delle altre Istituzioni locali, del Terzo Settore e della cittadinanza.

In questa strategia è di fondamentale importanza la diffusione capillare delle informazioni e un efficace uso della comunicazione sociale, per sostenere le responsabilità comunitarie e il coinvolgimento di cittadini sempre più consapevoli e organizzati.

Una cosa è evidente: in un contesto nazionale in cui appare esaurito il forte impulso che aveva caratterizzato - culturalmente e finanziariamente - i primi anni di avvio della legge 285, il Comune di Roma intende assumere un ruolo sempre più importante per rilanciare le politiche per l'infanzia e l'adolescenza, sviluppando le necessarie alleanze con le altre città metropolitane e con il Centro Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza. E' un percorso in salita. Ma oggi tutti - Enti locali, Istituzioni e Terzo Settore - sono più allenati.