

### **1.1.2 Altri atti pubblici adottati, oltre che per la gestione della legge 285/97, relativi alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza collegabili o coerenti con lo spirito e le indicazioni della legge**

L'adozione di atti pubblici in aggiunta a quelli necessari all'implementazione della L.285/97 si è orientata fondamentalmente su alcune aree d'intervento:

- prima infanzia;
- affidamento familiare, adozione nazionale ed internazionale (in coerenza con l'attuazione della L.476/98 e delle L.184/83 e 149/01);

- famiglia;

e in misura minore su:

- rapporto infanzia e ambiente urbano;
- adolescenza.

L'area d'intervento su cui più numerosi sono i documenti prodotti è senz'altro quella relativa alla prima infanzia. Molti sono i riferimenti a contributi aggiuntivi per la realizzazione di asili nido e/o progetti sperimentali di servizi integrativi o innovativi.

D'interesse risulta il fatto che è divenuta prassi sempre più diffusa affiancare all'erogazione di contributi la costituzione di gruppi di lavoro e di studio, chiamati a riflettere e fornire in modo concomitante indirizzi e orientamenti su particolari questioni quali, ad esempio, la definizione di standard strutturali e di qualità dei nidi e dei servizi integrativi a questo. *Tra gli obiettivi da perseguire nel triennio emerge: ... la regolamentazione dei servizi alternativi e/o integrativi all'asilo-nido, si veda a questo proposito la delibera relativa agli standard sui servizi alternativi al nido (dgr n. 3148 del 18/09/01), l'approvazione degli standard qualitativi e organizzativi dei servizi per l'infanzia diversi dall'asilonido, ai sensi dell'art. 6 della l.r. 44/1998. La delibera fa riferimento alla documentazione prodotta da un gruppo di lavoro composto da rappresentanti degli Enti locali, delle Cooperative sociali operanti in Valle, dei Dirigenti e Funzionari RAVA, dei Sindacati.*

Procedure analoghe si riscontrano in relazione alle tematiche dell'affidamento familiare e dell'adozione. Gli atti deliberativi di ratifica della L.476/98 posti in essere dalle diverse regioni, sono sostenuti da protocolli operativi e metodologici in cui parte integrante del processo d'attuazione riguarda appunto la costituzione di gruppi di lavoro.

*D.G.R. n. 27-2549 del 26.3.2001, avente ad oggetto le modalità attuative per la definizione dell'assetto delle équipes adozioni nazionali ed internazionali per l'attuazione della L.476/98 di ratifica della Convenzione dell'Aja in materia di adozione internazionale. Tale provvedimento prevede:*

- *la costituzione sul territorio di équipes formate da operatori socioassistenziali e sanitari in possesso di adeguata professionalità e formazione;*
- *la definizione di una procedura (tempi e modi) riferita in specifico all'integrazione tra servizi ed enti autorizzati (art. 39bis comma c L.476/98), che comprenda il percorso dalla presentazione della dichiarazione di disponibilità della coppia all'ingresso del minore straniero in Italia;*
- *la definizione di uno schema di relazione per la dichiarazione di idoneità della coppia*
- *approvazione di un successivo provvedimento con un programma di formazione specifico.*

*In applicazione della L. 476/98 è stata emanata, in data 16.6.2000, in raccordo con l'Assessorato regionale alla Sanità, la prima direttiva interassessorile riguardante la conversione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale e le modifiche alla legge 184/83 in materia di minori stranieri. Nel gennaio 2001 è stato istituito il Coordinamento regionale sull'adozione internazionale, con lo scopo di mettere a punto una procedura di lavoro integrata fra servizi, enti autorizzati e istituzioni.*

In relazione al terzo ambito, tema della famiglia, si assiste ad una molteplice e complessa articolazione d'approcci che si esprimono attraverso forme di sostegno diretto e indiretto a diversi livelli:

- *sostegno economico diretto, modalità meno diffusa, generalmente riconosciuto a famiglie in stato di bisogno, o con parto plurigemellare;*
- *sostegno indiretto, mediante atti finanziari per lo sviluppo dei servizi come i centri per le famiglie e i consultori familiari, o attività formative destinate agli operatori dei servizi legate all'aggiornamento professionale e al miglioramento delle prassi operative;*
- *sostegno, infine, realizzato come creazione di uno spazio e di un'attenzione culturale specifica inerente la famiglia, sia mediante l'elaborazione di linee guida e di indirizzo per i servizi di sostegno alla famiglia, che attraverso la produzione di specifici atti normativi, regolativi e di promozione degli interventi di settore.*

Le politiche per l'infanzia portate avanti a livello regionale individuano un certo interesse, anche se in maniera meno omogenea rispetto alle aree considerate precedentemente, in relazione alla qualità della vita urbana di bambini e bambine, nella

logica di una trasformazione e riqualificazione della città anche con il loro contributo, ovvero in un'ottica di progettazione urbanistica partecipata. Alcune delibere accolgono tra i vari impegni a favore della promozione dei diritti dei minori la realizzazione di progetti di *Città sostenibili per i bambini e le bambine*, prevedendo a questo proposito attività formative per funzionari pubblici, operatori dei servizi, insegnanti, finalizzate alla promozione di una diversa attenzione culturale e all'acquisizione di nuove competenze professionali, oppure istituendo centri di servizi appositi quali ad esempio il *Centro regionale delle Città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza*" (Carina - Regione Emilia-Romagna).

Ulteriore ambito d'attività è quello relativo all'adolescenza. Poche sono le regioni che hanno adottato atti specifici legati a questa fascia d'età. Le realtà però in cui ciò si è verificato hanno mostrato una cospicua produzione di atti al proposito. Questa la diffusione per ordine di numerosità:

- atti rivolti ad affrontare le problematiche inerenti la cosiddetta adolescenza a rischio: *Interventi finanziari regionali per iniziative a tutela dei minori in situazioni familiari multiproblematiche e adolescenti a rischio di devianza - criteri e modalità per la ripartizione delle risorse - anno 2000*, oppure progetto *Riparazione*, rivolto ai minorenni soggetti a provvedimenti penali, Progetto pilota regionale *I CARE 2000, Anno 2000, II fase*. Progetto pilota regionale *Indagine sociologica sulla condizione giovanile*;
- atti di definizione di piani o programmi annuali: *Promozione e coordinamento delle politiche di intervento a favore dei giovani e degli adolescenti*, unitamente a finanziamenti affidati agli enti gestori al fine di promuovere progettualità rivolte ai giovani adolescenti.

### **1.1.3 Azioni intraprese per favorire la messa a regime della legge 285/97**

#### **Iniziative formative<sup>1</sup>**

L'ambito di intervento in cui tutte le regioni, nessuna esclusa, hanno investito risorse al fine di rendere prassi la metodologia individuata ed indicata dalla L.285/97 è stato quello della formazione.

Le numerose e diverse proposte indicate nelle relazioni mostrano infatti una sempre maggiore capacità non solo di individuare specifici bisogni formativi delle varie categorie che a vario titolo lavorano per e con l'infanzia, ma anche di rispondere ad essi in maniera efficace, tenendo soprattutto conto delle peculiarità e delle risorse del

<sup>1</sup> In questa sezione l'analisi riguarda le iniziative formative realizzate a livello regionale; per quanto riguarda le attività di formazione di livello nazionale ed interregionale, si rimanda all'approfondimento specifico nella parte II. 4.

territorio. In maggior numero che lo scorso anno si assiste infatti alla messa in campo di programmi formativi composti da proposte che tendono a rispondere a livelli diversi in cui unitamente alle proposte nazionali e interregionali si collocano percorsi di breve, lungo e medio periodo di ambito locale, provinciale e regionale rivolti a operatori pubblici e privati.

A livello di singola regione, l'analisi dei programmi formativi sviluppati mostra come elemento di novità un rafforzamento metodologico nell'impostazione degli stessi, secondo un metodo basato su una migliore lettura dei bisogni formativi degli operatori (pubblici e privati) e di una conseguente progettazione formativa più aderente alle reali necessità, sottoponibile a processi di verifica e valutazione dei risultati formativi. C'è da aggiungere inoltre che tale approccio è stato sostenuto e valorizzato in diversi casi dalla costituzione di comitati scientifici o gruppi d'esperti, chiamati ad orientare e a supportare i vari progetti formativi stessi.

Rispetto ai temi formativi comuni ha rivestito una certa centralità, soprattutto nelle regioni settentrionali, il tema della genitorialità. La formazione si è sviluppata sia in sostegno all'implementazione d'ulteriori leggi nazionali a tutela dei minorenni, come ad esempio la legge sulle adozioni internazionali L. 476/98, o quella contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia, L. 269/98, sia come vero e proprio strumento di promozione di una crescita culturale del mondo adulto a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

Le argomentazioni prodotte per quest'area di formazione mostrano un'interpretazione estesa del concetto di genitorialità. Essa infatti, come rende evidente questo eloquente titolo di un percorso formativo *Genitorialità biologica, affidataria, adottiva e la generatività sociale*, viene letta ed elaborata in maniera ampia, diversificata per ruoli e competenze, riguardante e appartenente non solo alla famiglia ma, in maniera diversa, alla società; intendendo con essa il mondo adulto che, indipendentemente dalle relazioni biologiche, coscientemente e moralmente si assume la responsabilità del benessere, della tutela e della cura dei più piccoli. Le diverse modalità di sviluppo concreto di tale concetto e l'impegno a sostenere il ruolo sociale della famiglia e dei genitori, nei documenti analizzati, non vengono perciò ad escludersi bensì ad integrarsi, rispondendo così a livelli di complessità diversi.

Si rileva cioè, dal tipo di architettura data ai diversi percorsi formativi, la diffusione di riferimenti culturali e di prassi d'intervento atti a sostenere e promuovere l'espressione di una genitorialità (con l'assunzione di funzioni di cura, protezione, accoglienza,

regolazione, emancipazione, ecc.) al di fuori delle mura domestiche, negli spazi condivisi della comunità locale.

*La genitorialità è una funzione complessa risultante dell'intreccio di più dimensioni, ed è al contempo patrimonio esperienziale di tutti, in quanto tutti siamo stati figli; inoltre l'assunzione di una identità genitoriale, connotata dalla capacità di avere cura e assumersi responsabilità, caratterizza l'età adulta, anche quando non è accompagnata da una esperienza generativa in senso biologico. Sulla base di questi assunti il Gruppo elabora l'idea di genitorialità diffusa e sociale come sguardo degli adulti, genitori e non, sui "figli degli altri", mutua assunzione di responsabilità e di cura sui minori che abitano la comunità locale, insieme come espressione di funzioni genitoriali da parte degli adulti che rivestono ruoli istituzionali. Il sostegno alla genitorialità, promosso con l'attuazione di iniziative sperimentali, diventa in quest'ottica una scelta che va oltre la diffusione di competenze per la gestione delle relazioni interne alla famiglia: diventa promozione e legittimazione di risorse che possono essere utilizzate nella e per la comunità locale, per l'accoglienza delle nuove generazioni e per l'intreccio di reti di sostegno tra adulti che possano includere i soggetti e le biografie familiari che vivono situazioni o attraversano momenti di difficoltà.*

Immediatamente successivo per numero d'attività realizzate a questo primo ambito formativo, è quello relativo alla valutazione, sia essa intesa in relazione alla qualità dei servizi che alla qualità d'implementazione dei progetti. L'interesse per l'analisi e la valutazione di ciò che viene messo in campo a livello territoriale sembra sempre più ampliare il campo di indagine riguardando servizi integrativi al nido, quelli del tempo libero, fino alle strutture residenziali per i minori che si trovano fuori della famiglia. Questa attenzione non solo al fare ma al fare bene, si iscrive sempre più nella scommessa lanciata dalla L. 285/97 che trova naturale prosecuzione nell'articolo 8 della l. 328/00. Questo *continuum* sembra essere già una prassi in alcune regioni, mentre in altre la cultura del monitoraggio e della valutazione stenta ancora a decollare.

Esperienza particolarmente interessante a tale proposito risulta essere quella della regione Umbria con il Progetto di formazione *Valutare e costruire la qualità dei servizi per l'infanzia*, durato due anni e rivolto sia a responsabili tecnici degli ambiti territoriali referenti per la l.285/97, sia agli operatori coinvolti nei servizi, che ha permesso di definire gli indicatori di qualità e gli strumenti di monitoraggio per la valutazione della qualità dei servizi per l'infanzia. Il corso finanziato con il 5% previsto dalla legge 285/97, ha rappresentato il momento di raccordo tra più indirizzi presenti in diversi atti legislativi regionali rivolti alla promozione dei diritti dell'infanzia ed il particolare momento di programmazione sociale voluto dalla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e

servizi sociali. Attraverso il coinvolgimento degli operatori e *l'utilizzazione e la valorizzazione delle esperienze professionali dei partecipanti* è stata possibile *la messa a punto e la validazione degli indicatori e degli strumenti per la valutazione*.

I risultati del percorso hanno poi costituito il materiale pubblicato nel volume dal titolo *Il monitoraggio della qualità dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza - Indicatori e strumenti*, edito dalla casa editrice Junior nel novembre 2001.

L'importanza della documentazione e diffusione dei risultati di un percorso formativo, specie se centrato sulle tematiche della valutazione, trova riscontro anche in un'altra iniziativa regionale dedicata all'acquisizione di metodologie di valutazione dei progetti, come nel caso della Regione Valle D'Aosta, che ha realizzato un ciclo formativo da titolo *Valutare è possibile? - Metodologie e strumenti per la valutazione dei progetti L.285/97*, che ha previsto la produzione di un CD - Rom con i materiali del corso.

Infine numerosi altri percorsi formativi si sono sviluppati intorno alle diverse pratiche e problematiche di tipo amministrativo/contabile, giuridico, organizzativo, pedagogico ecc., che vengono a porsi nella realizzazione delle attività legate all'implementazione della legge. Sono stati segnalati corsi di formazione sui seguenti temi:

- il Pubblico nel rapporto con il privato: strumenti amministrativi;
- la normativa nazionale a tutela dei minori;
- il flusso comunicativo fra Tribunale per i Minorenni e Servizi. La documentazione scritta;
- incontri, convegni e seminari di rilancio della L.285/97, coincidenti con il momento della riprogettazione per la nuova triennalità;
- formazione specifica sugli aspetti più problematici della 285 quali la progettazione, l'affidamento della gestione dei servizi e la valutazione dei progetti;
- percorsi legati all'approfondimento di riflessioni su culture 'altre' e la possibilità che queste possano trovare riconoscimento e accoglienza nei diversi servizi in cui sono presenti i minori;
- l'adolescenza e la città educativa.

### **Iniziative di coordinamento**

Le iniziative intraprese per favorire il coordinamento tra i diversi settori istituzionali, al fine di realizzare una politica integrata per l'infanzia e l'adolescenza, mostrano livelli di avanzamento diversi e organizzazioni interne molteplici.

Numerosi infatti sono i modelli strutturali che sono stati posti in essere dalle realtà regionali al fine di garantire il coordinamento tra ambiti e istituzioni. Laddove la modalità del coordinamento è entrata a pieno regime si assiste a soluzioni organizzative che tengono contemporaneamente conto dei diversi livelli istituzionali, competenze e ruoli, individuando per ognuno di essi categorie di obiettivi e modalità di incontro/confronto specifici, realizzando così forme concrete di coordinamento e raccordo.

A titolo esemplificativo si può citare il caso della Regione Emilia Romagna dove esiste un livello di coordinamento regionale, utile *per la conoscenza delle diverse realtà (esigenze, difficoltà, potenzialità e risorse), per lo scambio e il confronto, per fornire stimoli e suggerimenti. Il raccordo con le province in questo anno si è focalizzato intorno alla messa a punto dell'attività di monitoraggio e degli strumenti ad esso correlati e in seconda battuta ha rappresentato un preziosissimo tavolo di confronto per la definizione delle linee di indirizzo per la programmazione del secondo triennio di progettazione della legge 285/97.* Unitamente ad esso esiste un livello di coordinamento provinciale che si è specificatamente focalizzato su *l'analisi del territorio provinciale, [le province] hanno recepito le linee d'indirizzo regionale e le hanno coniugate alle esigenze e risorse della propria realtà promuovendo la connessione tra i diversi attori coinvolti nella progettazione legata alla legge 285/97; ed infine un livello di coordinamento locale attraverso cui è stato possibile realizzare una maggiore concertazione tra i diversi attori pubblici e privati coinvolti.*

Nella relazione regionale si valuta molto positivamente quest'impostazione, ritenendo *questo tipo di coordinamento a spirale estremamente efficace e agile nell'operatività e nel tempo ed ha avuto modo di strutturarsi sempre più stabilmente modellandosi sulla base delle evoluzioni e delle variazioni poste in essere.*

Nella maggioranza dei casi comunque il coordinamento degli ambiti è garantito a livello regionale, con incontri periodici al cui interno vengono garantite attività di monitoraggio e aggiornamento sullo stato di avanzamento dei piani e dei progetti. In alcuni casi poi lo stesso spazio viene utilizzato per la condivisione delle schede di raccolta dati e per la definizione delle priorità della seconda triennalità.

Laddove l'organizzazione territoriale non prevede la suddivisione in ambiti territoriali (vedi ad esempio le realtà delle Province autonome che sono organizzate in Comprensori), l'attività di coordinamento è comunque riconosciuta come molto importante ed utile: *il sistema adottato, trova la sua ragione, non solo nell'opportunità di avere una gestione unificata delle procedure e un utilizzo più razionale delle risorse finanziarie complessivamente destinate ai progetti di prevenzione, ma consente altresì di:*

- *sperimentare una razionale politica di prevenzione che, gestita inizialmente a livello provinciale, prefiguri le condizioni per procedere alla graduale territorializzazione, tenuto conto degli ambiti zonalı che verranno definiti nella nuova riforma istituzionale;*
- *introdurre momenti di monitoraggio che prevedano il confronto e la verifica dei bisogni a livello territoriale attraverso la collaborazione dei soggetti istituzionali dell'ambito territoriale di riferimento, con particolare riguardo all'area del sociale, della sanità, dell'istruzione e della formazione professionale;*
- *privilegiare le iniziative che sono presentate congiuntamente da più soggetti pubblici e/o privati al fine di creare presupposti e forme sistematiche di confronto sui bisogni nell'ottica più generale dell'integrazione fra servizi.*

Infine concorre alla funzione di coordinamento anche l'attività di raccordo a livello regionale relativa all'attuazione dei progetti, esplicitata attraverso:

- la creazione di gruppi di lavoro tematici, in alcuno casi interistituzionali;
- attività di monitoraggio;
- sviluppo di attività di ricerca su ambiti specifici, finalizzate ad esempio ad identificare "buone pratiche" progettuali;
- un supporto ed un'assistenza continua agli enti gestori dei progetti da parte della Regione.

### **Iniziative informative**

Per quanto riguarda l'utilizzo dell'informazione per favorire la messa a regime di informazione essa si è realizzata:

- attraverso la predisposizione di siti web. Sono sempre più frequenti le realtà regionali che riportano, all'interno della pagina regionale in Internet, informazioni specifiche sulla legge o più in generale informazioni, dati e studi sulle politiche e sui servizi per l'infanzia e l'adolescenza;
- attraverso la realizzazione di CD-Rom relativi a corsi di formazione, ricerche, seminari ecc;
- giornate di promozione promosse dalle regioni;
- partecipazione da parte dei rappresentanti della regione a convegni, seminari organizzati a livello locale per informare costantemente sullo stato di attuazione dei progetti.

**1.1.4 Riparto economico delle risorse ex lege 285/97**

Dalle dichiarazioni fatte (19 relazioni su 21) risulta che 11 regioni hanno proceduto all'impegno ed alla liquidazione dell'ultimo anno del primo triennio - fanno eccezione per la Basilicata che si trova ad aver impegnato e liquidato il secondo anno del primo triennio ed il Molise che ha liquidato solo in parte il terzo anno del primo triennio.

Per quanto riguarda la certificazione delle spese le informazioni risultano assai scarse (6 sono le regioni che hanno fornito indicazioni a proposito), esse mostrano che tre regioni hanno concluso la rendicontazione del primo anno del I triennio e le restanti tre stanno concludendo la rendicontazione del terzo anno della prima triennalità.

Abruzzo, Umbria e Veneto, alla data del 30 giugno 2001 si trovano ad aver impegnato i fondi per il primo anno del II triennio.

## **1.2 Stato di attuazione degli interventi della legge 285/97 nelle Regioni e Province Autonome**

### **1.2.1 Stato della documentazione degli interventi e delle attività dei piani territoriali e dei progetti esecutivi**

L'analisi ed il confronto dei documenti delle relazioni regionali mostra uno sviluppo, sotto il profilo culturale e metodologico, ancora non omogeneo delle attività di documentazione.

Non sono molte infatti le realtà che indicano tra le attività svolte la strutturazione di una banca dati regionale (o di livello provinciale o di ambito), atta a raccogliere la documentazione delle attività del servizio o dell'intervento, ovvero uno spazio in cui tutto il materiale prodotto è sottoposto a una sistematica raccolta e catalogazione. Il carattere di non omogeneità invece è legato al diverso sviluppo delle fasi operative di cui la documentazione si compone.

La prima fase, quella del reperimento del materiale, è quella indiscutibilmente più diffusa e realizzata. Evidentemente la dimensione culturale promossa in questo senso dalla L.285/97 ed il consolidamento tecnico ed economico ad essa fornito dalla L.451/97, hanno favorito un buon avvio di tale pratica: sono infatti testimoniate la creazione di organismi preposti al raggiungimento dell'obiettivo, ma anche alla costruzione ragionata e condivisa di impianti di raccolta. Laddove infatti la raccolta del materiale è gestita in proprio dalla regione, in alcuni casi, si assiste ad una specie di territorializzazione dei centri di documentazione regionali, con articolazioni provinciali o a livello di ambito territoriale.

Per la seconda fase, relativa alla catalogazione, la situazione non pare ancora così diffusa e matura. Poche infatti sembrano essere le realtà che al termine della prima triennalità si sono dotate di metodologie e strumenti adeguati per la gestione e l'elaborazione di tutti quei documenti che la messa in pratica della L.285/97 richiede e produce (per ogni livello di attuazione: azione/intervento, progetto, piano territoriale, piano regionale). Molte infatti sono le dichiarazioni in cui si afferma che il trattamento del materiale acquisito riguarda una sua schedatura ed una classificazione numerica, ben lontano quindi dalla metodologia fatta di procedure standardizzate che fanno riferimento a norme certificate a livello internazionale ed una loro successiva immissione

in un archivio informatizzato. Il perché di questo è probabilmente da ricercare ancora una volta nell'innovatività della traccia delineata dalla L.285/97, che si presume troverà una sua completa realizzazione con il secondo triennio d'attuazione, unitamente alle indicazioni della legge quadro 328/00 e ad una completa realizzazione della L.451/97.

In relazione a questo ultimo punto, ossia del raccordo della documentazione con gli adempimenti previsti dalla L.451/97, sembra infatti che l'efficacia della raccolta e della catalogazione dei materiali sia più 'facilmente' garantita per gli strumenti strettamente legati al monitoraggio periodico (ovvero degli strumenti richiesti 'per legge': schede di rilevazione, questionari, ma anche raccolta dei piani territoriali e dei progetti ecc.) mentre maggiore difficoltà sembra incontrare la raccolta, e ancor più la catalogazione delle produzioni 'grigie', dei verbali, dei materiali elaborati dai bambini ecc.

Dalle indicazioni offerte le cause a cui rimandare questa condizione sembrano essere sostanzialmente due: una che si colloca a livello regionale e riguarda la difficoltà di far rispettare metodologia e tempi previsti; l'altro presente a livello locale, in cui si rende evidente un processo culturale che solo in maniera parziale ha trovato spazi concreti nella quotidianità professionale di coloro che a vario titolo e a diverso livello si occupano dei progetti finanziati con la L.285/97. Si rende evidente come la documentazione mostra in sé zone d'ombra su cui è ancora necessario lavorare.

La documentazione normalmente richiesta riguarda:

- schede di monitoraggio/verifica sullo stato di attuazione dei progetti;
- relazioni sulle attività svolte;
- dossier dei servizi;
- diari e giornali di bordo;
- prodotti multimediali (CD, riprese video, audiocassette, ecc.);
- fotografie;
- giornalini e materiali prodotti dagli utenti dei servizi;
- comunicazioni varie, inerenti variazioni, integrazioni ai progetti, stato di avanzamento delle attività;
- documentazione amministrativa: delibere, bandi, convenzioni;
- documentazione informativa: opuscoli, manifesti, depliant, locandine;
- letteratura grigia: studi, rapporti di valutazione, relazione sulle attività, etc.);
- apposite schede di rendicontazione delle spese effettuate.

### **1.2.2 Stato delle attività di monitoraggio e verifica dei piani territoriali e dei progetti esecutivi (promosse a livello regionale e di ambito territoriale)**

La consapevolezza dell'importanza strumentale (rispetto alla valutazione) e strategica (in vista della nuova progettualità) delle attività di monitoraggio e verifica dei progetti esecutivi e dei piani si desume tendenzialmente dalle azioni promosse dalle Regioni a favore della strutturazione di metodologie (nel senso di darsi un contesto di regole e ruoli definito e concordato) e al definitivo consolidamento delle attività di monitoraggio, verifica e valutazione attraverso la creazione ed attivazione/miglioramento di sistemi informativi regionali.

La lettura trasversale dei documenti rende evidente soprattutto per questa attività come essa sia un processo in itinere. L'analisi mostra come molte realtà stiano, nel tempo - perché ciò non è avvenuto contemporaneamente all'attivazione della L.285/97 - affinando piani di monitoraggio e verifica in cui ben definiti sono i soggetti coinvolti, i compiti e le responsabilità a ciascuno affidati. La tabella che segue mostra gli elementi comuni individuati.

| <b>Livello</b>                         | <b>Organismo</b>                                  | <b>Ruolo e compito</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>Strumenti</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Regionale                              | Gruppo tecnico interassessorile                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Predisporre piani di monitoraggio, verifica e valutazione.</li> <li>▪ Collabora attraverso il Gruppo tecnico di coordinamento interregionale politiche per i minori alla predisposizione delle schede periodiche di ricognizione sullo stato di attuazione della L.285/97 assieme al Centro nazionale.</li> <li>▪ Verifica dei piani attraverso il controllo della spesa effettiva dei fondi erogati.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Riunioni</li> <li>▪ Schede predisposte dalla regione di verifica spese effettuate</li> <li>▪ Raccolta ed elaborazione di livello regionale di tutto il materiale inviato</li> </ul>                                                                                                               |
| Provinciale e/o di ambito territoriale | Collegio di vigilanza e/o gruppo di coordinamento | Gestione del monitoraggio e verifica dei piani e dei progetti                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Schede periodiche del Centro nazionale</li> <li>▪ Relazioni dei comuni capofila</li> <li>▪ Scheda rendicontazione spese</li> </ul>                                                                                                                                                                |
| Locale                                 | Nucleo di valutazione e/o ente gestore            | Valutazione in itinere dello stato d'attuazione dei progetti                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Riunioni tra responsabili dei progetti</li> <li>▪ Rapporti intermedi</li> <li>▪ Riunioni tra amministratori/funzionari dell'ente gestore e di altro ente</li> <li>▪ Questionari</li> <li>▪ Schede analisi utenza</li> <li>▪ Diari di bordo</li> <li>▪ Autovalutazioni degli interventi</li> </ul> |

Elemento interessante da rilevare a tale proposito (cioè delle modifiche/integrazioni intervenute nel tempo, in base all'esperienza maturata), riguarda il graduale processo di definizione del ruolo e delle competenze attribuite all'ente Provincia. Questa tendenza si orienta e gradualmente, nella prassi, si accorda con le indicazioni della legge 328/00. Questo processo è maggiormente evidente laddove i confini dell'ambito territoriale sono stati definiti come corrispondenti a quelli della Provincia, anche se sensibilmente ciò sta avvenendo, con le dovute differenze ed integrazioni ancora tutte da 'costruire', anche in quelle realtà in cui le scelte di organizzazione territoriale si sono orientate diversamente. In altre parole: sempre più chiare ed effettive risultano essere le competenze in termini di verifica e valutazione dei progetti esecutivi tra provincia e comune capofila di ambito.

A livello locale la valutazione complessiva e conclusiva dei progetti, che nella maggioranza dei casi è annuale, è sempre a carico dell'ente gestore, mentre la valutazione e la verifica in itinere possono essere affidati dall'ente gestore a gruppi tecnici di coordinamento locale o di professionisti, o ditte specializzate individuate all'occorrenza.

Pur riconoscendo la complementarietà dei processi di monitoraggio e valutazione, all'interno delle relazioni si assiste ad un approfondimento predominante sulle attività di monitoraggio piuttosto che su quelle di valutazione. Risultano infatti analizzate con maggior dettaglio le diverse azioni in cui si articola il monitoraggio stesso ovvero, rendicontazione spese, verifica raggiungimento obiettivi, avanzamento dei progetti e/o dei piani rispetto ai tempi (fase iniziale, intermedia, avanzata, ecc.), ai finanziamenti utilizzati ecc.

Sono invece meno presenti le considerazioni relative alla valutazione degli interventi. Sono scarse ad esempio le informazioni restituite su attività quali la rilevazione della qualità percepita, oppure le valutazioni di impatto (ovvero analisi di quali cambiamenti si rilevano nella condizione e nei comportamenti dei destinatari dei servizi), i processi di autovalutazione (sia che questi riguardino il livello regionale che quello territoriale), o le attività di valutazione partecipata.

Coerentemente con questa tendenza risultano scarsi i contributi in cui vengono messi in evidenza gli elementi di forza e di criticità dell'azione valutativa, mentre molto più numerosi sono invece le informazioni fornite rispetto alle diverse fasi, ai diversi strumenti, ai diversi tempi dell'attività di monitoraggio.

## Elementi di criticità del monitoraggio e proposte di miglioramento

La difficoltà generale più diffusa riguarda la restituzione delle schede di monitoraggio da parte degli ambiti locali nei tempi richiesti. Tra le soluzioni approntate la più comune è stata quella che ha visto la regione promuovere *incontri in favore dei referenti degli ambiti per spiegare meglio la scheda ed apportare piccoli adeguamenti*.

Emergono però anche difficoltà di tipo contenutistico: riferendosi alle attività di monitoraggio sui progetti esecutivi, in una relazione si esplicita *relativamente al monitoraggio si può affermare che in genere sono presenti i dati quantitativi, con rilevazioni di dati semplici. Persistono enormi difficoltà nella lettura dei dati e nella attribuzione di significato e quindi di senso del progetto. Tra i dati qualitativi emerge chiaramente la difficoltà di individuare gli indicatori di processo attivati sulle qualità percepite (interviste, questionari di gradimento, verifiche sui tempi prefissati) e indicatori di risultato (misurazioni di cambiamento rispetto agli obiettivi di partenza), che riassumono il senso del lavoro, spesso non sono chiaramente individuati*.

Altre informazioni riportano commenti sulla scarsa qualità dei dati raccolti *nel dettaglio, in alcuni casi, le schede di monitoraggio sono state compilate solo parzialmente omettendo informazioni fondamentali, in altri si sono rilevate incongruenze tra diverse parti, determinate presumibilmente da una non corretta interpretazione dei dati*.

Permangono infine in diverse realtà ambiguità concettuali legate ad una poca chiarezza al momento della compilazione delle schede tra i termini progetto, intervento ed azione. Accanto a queste si possono rilevare anche difficoltà di tipo più politico – organizzativo. Esistono infatti realtà in cui non è stato possibile realizzare un'elaborazione concordata di strumenti di monitoraggio dei piani e dei progetti, per cui sono state effettuate attività di ricognizione all'interno dello stesso ambito regionale utilizzando strumenti diversi e quindi non comparabili tra loro.

Sulla base di questi elementi, al fine di apportare un miglioramento metodologico, da parte di alcune regioni viene riconosciuta l'importanza di impegnarsi a:

- costruire strumenti di agevole compilazione così da ottenere informazioni complete;
- programmare piani di monitoraggio, verifica, valutazione integrati, modulari e diversamente strutturati tali da non creare doppioni di richieste e così non appesantire di ulteriori oneri gli enti titolari dei progetti;
- fare richieste periodiche ma non ravvicinate nel tempo;

• restituire in tempi congrui agli enti titolari stessi le informazioni acquisite per mezzo di vari strumenti: relazioni, schemi riassuntivi, incontri, partecipazioni al gruppo interistituzionale, partecipazione a seminari di formazione, incontri pubblici nei comuni capofila dell'ambito, pubblicazioni, etc.

Dalle dichiarazioni fatte è stato possibile definire una griglia in relazione ai soggetti che ne usufruiscono (quindi che l'informazione raggiunge), agli strumenti utilizzati, alle occasioni in cui le informazioni circa lo stato di attuazione dei progetti e dei piani vengono fornite, in relazione ai contenuti più frequentemente espressi.

*La restituzione delle informazioni che scaturiscono dalle attività di monitoraggio*

| In relazione ai soggetti                       | In relazione agli strumenti            | In relazione ai luoghi | In relazione ai contenuti                                                                                                             |
|------------------------------------------------|----------------------------------------|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Comuni                                         | Opuscoli                               | Convegni               | Flussi informativi collegati al monitoraggio sullo stato di avanzamento dei progetti in termini di dati e rendicontazione delle spese |
| Comunità montane                               | Depliant                               | Seminari               |                                                                                                                                       |
| Consorzio enti locali                          | Brochures                              | Incontri pubblici      |                                                                                                                                       |
| Questura                                       | Pubblicazioni                          | Riunioni di lavoro     |                                                                                                                                       |
| AUSL                                           | CD-Rom                                 | Giornate celebrative   |                                                                                                                                       |
| Sovrintendenza agli studi                      | Materiali disponibili su sito Internet |                        |                                                                                                                                       |
| Difensore civico                               | Relazioni                              |                        |                                                                                                                                       |
| Tribunale dei minorenni                        | Rapporti                               |                        |                                                                                                                                       |
| Centro giustizia minorile,                     | Schede sintetiche                      |                        |                                                                                                                                       |
| Dirigenti scolastici                           |                                        |                        |                                                                                                                                       |
| IRRE (istituto regionale di ricerca educativa) |                                        |                        |                                                                                                                                       |
| Utenti                                         |                                        |                        |                                                                                                                                       |
| Referenti di ambito                            |                                        |                        |                                                                                                                                       |
| Soggetti che ne facciano richiesta             |                                        |                        |                                                                                                                                       |

### **Elementi di criticità della valutazione e proposte di miglioramento**

Gli elementi posti in evidenza rispetto alle problematiche inerenti l'attività di valutazione mostrano caratteristiche meno tecniche, riguardando invece la necessità di migliorare ed integrare, se non in alcuni casi attivare, la professionalità degli addetti ai lavori di competenze, ruoli e funzioni ad essa legati. Per quanto la valutazione sia infatti sempre più consapevolmente ritenuta come una parte specifica e imprescindibile per la

qualificazione del processo di progettazione e realizzazione delle politiche e degli interventi, le testimonianze presentate sottolineano ancora la necessità di promuoverne e sostenerne la dimensione pratica/culturale per cui essa è luogo privilegiato del senso e quindi del valore delle azioni e dei progetti in quanto funzionale al riconoscimento dei molteplici significati culturali espressi, o ancora 'racchiusi', nella prassi.

*Per quanto riguarda la valutazione, il Gruppo tecnico inter-assessorile ha predisposto un programma comune per definire l'impatto di ciascun Piano territoriale, pur nella consapevolezza che tali Piani territoriali, al momento della loro approvazione, non contenevano tutti gli elementi utili per la loro valutazione e che gli Operatori sociali abruzzesi, come quelli delle altre Regioni, devono ancora una professionalità in materia di valutazione.*

La soluzione individuata più diffusamente a questo genere di difficoltà è stata quella di intensificare gli incontri di formazione professionale su temi specifici, quali appunto quelli della valutazione, o di redigere pubblicazioni come nel caso della Regione Umbria.

Una soluzione diversa è stata quella fornita dalla regione Friuli Venezia Giulia che con l'approvazione del Progetto per l'attivazione dei *Punti Monitor* ha istituito a livello locale (di connessione tra referente di ambito e ente esecutore del progetto) degli organismi detti appunto *Punti Monitor* i quali svolgono funzioni di supporto ai referenti di ambito proprio nelle attività di monitoraggio sui singoli progetti e sui piani territoriali utilizzando procedure e strumenti definiti e concordati a livello centrale nel contesto delle funzioni del Centro regionale di documentazione.

Le attività legate alla diffusione dell'informazione sembrano aver avuto una maturazione più rapida e diffusa. In breve tempo le modalità di trasmissione delle informazioni si sono rese sempre più diversificate e rispondenti alle diverse esigenze.

### **1.2.3 Struttura, caratteristiche ed evoluzione dei piani territoriali di intervento**

#### **Dimensioni territoriali e sviluppo della logica di Piano**

Le modifiche più evidenti intervenute nel periodo interessato dalla rilevazione, hanno riguardato (come già evidenziato in precedenza) quelle regioni che hanno corrisposto all'esigenza di predisporre condizioni di uniformità con il dettato della legge quadro 328/00. L'orientamento è stato infatti, nella maggioranza dei casi, quello di far coincidere gli ambiti territoriali con le zone socio-sanitarie e conseguentemente creare