

una struttura organizzativa affinché i piani territoriali ed i progetti esecutivi relativi, costituissero nel secondo triennio una parte rilevante dei piani di zona definiti in attuazione della L.328/00.

Le regioni che hanno apportato modifiche sulle dimensioni del territorio in questo senso sono state:

- la Basilicata che è passata da 5 ambiti alla strutturazione in 15
- la Campania da 5 a 41
- la Liguria da 15 a 17
- le Marche da 24 a 29
- la Sicilia da 9 a 67.

L'aumento del numero degli ambiti è scaturito in risposta alle richieste provenienti dai territori: *alla luce dell'esperienza del precedente triennio e tenuto conto delle esigenze organizzative e di funzionalità emerse nei tavoli di concertazione e nelle conferenze di servizio, si è ritenuto per il 2° triennio di attribuire maggiore autonomia ai precedenti sub-ambiti definendo quindi i nuovi ambiti territoriali e il ruolo dei diversi soggetti coinvolti nei piani.*

Lo sviluppo di logiche di piano sempre più chiare ed orientate è presente anche nelle altre realtà regionali dove le modifiche sono meno visibili, dato che queste hanno riguardato aggiustamenti prodotti in itinere relativi a ruoli, compiti e funzioni dei vari enti, istituzioni, tavoli, gruppi di lavoro ecc.; sviluppati prevalentemente sulla base di un ascolto attento degli elementi di criticità emersi nell'implementazione della legge. Ciò cui si assiste infatti mette in evidenza un'evoluzione generale della logica di piano tesa a coinvolgere le molteplici realtà istituzionali presenti sul territorio, ed anche a decentrare gli interventi prodotti. Assetti territoriali ed organizzativi diversi si sono così verificati in relazione al riconoscimento:

- delle caratteristiche geografiche del territorio, la necessità pertanto di agevolare realtà territoriali costituite da una serie di comuni di piccolissime dimensioni, che in alcuni casi si sono trovati penalizzati dal momento che hanno difficoltà ad incidere sulla programmazione;
- *dell'eccessivo accentramento di servizi in Comuni più grandi o nei territori degli enti capofila a scapito di una più diffusa territorializzazione e decentramento dei servizi. Nella seconda triennalità si è cercato di ovviare a questo rischio, rappresentando, in particolare presso gli ambiti interni delle Comunità Montane, la necessità di decentramento dei servizi per consentire la piena accessibilità a tutti i bambini, specie quelli delle zone più isolate e periferiche. Pertanto è stato affidato un nuovo e più impegnativo ruolo alle comunità montane;*

- di un passaggio politico storico: *il passaggio da una società nella quale i ruoli del pubblico e del privato erano nettamente distinti (e il pubblico si manifestava quasi esclusivamente con provvedimenti autoritari) a una società nella quale il pubblico e privato sono elementi di un complesso sistema di responsabilità per la realizzazione di una società solidale (cioè senza confondere ruoli e responsabilità specifiche), richiede l'individuazione di strumenti che superino l'individualismo e la frammentazione degli interventi.*

Accordi di programma e coinvolgimento degli Enti firmatari

Dagli atti prodotti a livello di ambito si assiste, nell'arco temporale del primo triennio, ad un costante aumento del coinvolgimento dei soggetti istituzionali firmatari degli accordi di programma.

Il dato più significativo che si rileva in questo ultimo anno del primo triennio è infatti l'aumento in termini quantitativi e qualitativi, della presenza all'interno degli accordi di programma delle Comunità montane, per quelle regioni che ne sono comprese: *è infine da rilevare il nuovo e più significativo ruolo assunto dalle comunità montane, che, in generale, hanno risposto alla sfida in modo eccellente sia per il livello organizzativo che di partecipazione finanziaria.*

Anche se con sfumature diverse, che rappresentano percorsi culturali e politici di cui ogni ambito territoriale si caratterizza, la realtà nazionale mostra come soggetto istituzionale maggiormente presente - come è logico prevedere - il comune (anche se non sempre di tutti i comuni compresi in un determinato ambito territoriale), a cui si affiancano come altri soggetti che accompagnano e sostengono le strategie locali in tema di infanzia e adolescenza, in ordine di frequenza numerica, le ASL ed i Provveditorati agli studi, seguiti dalle Province. È da rilevare come il ruolo di queste ultime sia sempre più definito riguardando la collaborazione istituzionale non tanto per la realizzazione degli interventi diretti ai soggetti in età evolutiva, quanto per il miglioramento dell'efficacia degli accordi di programma stessi. I Centri per la giustizia minorile e il Tribunale per i minorenni sono presenti laddove esistono specifici progetti che li vedono coinvolti. Pur essendo l'accordo di programma uno strumento alla cui sottoscrizione sono esclusi i soggetti privati, sempre maggiore risulta essere il riconoscimento da parte degli enti istituzionali del contributo offerto dal terzo settore. Infatti poco visibile, ma in alcune realtà praticata, è la partecipazione del terzo settore agli incontri precedenti la definizione e sottoscrizione degli accordi di programma. In

alcune relazioni si auspica che maggiore spazio decisionale venga riconosciuto a questo soggetto, coerentemente anche con quanto indicato nella L. 328/00.

Gli argomenti più diffusamente discussi all'interno degli incontri tra enti firmatari gli accordi di programma hanno riguardato i diversi aspetti dell'attuazione del primo triennio pertanto: coordinamento, rendicontazione, liquidazioni, attività di monitoraggio e verifica sull'andamento dei progetti, ecc.; ma anche e soprattutto la programmazione per il II° triennio, ovvero l'elaborazione delle linee di indirizzo, i finanziamenti, il processo di riprogettazione, i piani territoriali, l'elaborazione di iniziative di promozione, informazione e sensibilizzazione.

Le valutazioni che accompagnano l'analisi dell'accordo di programma come strumento di coinvolgimento degli enti e d'integrazione degli interventi, risultano assai positive anche se non poche sono le difficoltà emerse nella messa in opera dello stesso.

Difficili sembrano infatti:

- la partecipazione costante e continuativa agli incontri da parte degli enti;
- la creazione di modalità di lavoro collaborative ed integrate tra enti, professionalità e servizi;
- il mantenimento della qualità del livello di corresponsabilità stabilita;
- il periodico lavoro di verifica e ricostruzione del senso delle scelte realizzate.

Progetti esecutivi

Le informazioni relative allo stato di avanzamento dei progetti indicano che la legge è giunta nei diversi territori regionali nella piena fase di realizzazione risultano infatti (per il 76,2% dei progetti) attivate tra il 75% ed il 100% delle azioni previste per ogni progetto, viene inoltre indicata, in alcuni casi, la data del 31/12/2001 della loro conclusione. L'analisi poi dello stato di attuazione dei progetti stessi mostra come già un terzo degli stessi siano conclusi (35,3%) o si trovino nella fase finale di realizzazione (26,4%). Molto bassa risulta la percentuale dei progetti non ancora attivati (3,8%). Le modifiche talvolta sono state dettate dalla necessità di superare difficoltà pratiche, non previste in corso di progettazione, o legate ad aspetti amministrativi; altre volte (in misura ancora minore) dall'esigenza di annullare il progetto stesso e di ridistribuirne quindi il finanziamento sul territorio.

Il raccordo tra progetti è stato garantito in ogni ambito dall'ente capofila o dalla provincia, prevalentemente con riunioni tecniche nell'ambito territoriale seguite da

quelle tra i responsabili dei progetti e da quelle politiche sempre all'interno dell'ambito territoriale. Risulta invece poco rilevante il coinvolgimento, rispetto a questa attività, del livello regionale.

L'analisi della distribuzione dei progetti per articolo mostra come prevalente (45,3%) la scelta su i temi e le finalità previste dall'articolo 4 (area della tutela, della prevenzione e della cura), seguita dall'articolo 6 (32,4%, area degli interventi per il tempo libero, integrativi dell'offerta formativa e di animazione socio culturale), dall'articolo 7 (con il 13,6%, area della promozione dei diritti) ed infine dall'5 (8,7%, relativa alla sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia).

Tale distribuzione deve essere però posta in relazione ad alcune considerazioni che ne rendono meno 'chiusa' la lettura del dato. Infatti:

- non esiste tutt'ora una omogeneità nei linguaggi tecnici regionali circa "le unità di analisi" progetto, intervento e azione. In diversi contesti regionali e locali si assiste ad uso con diversi significati delle stesse parole, pertanto uno stesso valore numerico assegnato, ad esempio, ai progetti può far riferimento in realtà a cose diverse nella natura e nella grandezza;

- riflesso della considerazione precedente è che la struttura dei progetti risulta, nelle diverse regioni e all'interno delle stesse nei diversi ambiti, molto variegata: esistono infatti progetti che corrispondono ad un'unica azione di durata triennale riconducibile esclusivamente ad un articolo della legge, o al contrario progetti suddivisi in vari interventi di differente durata (da uno, a tre anni) che risultano trasversali a più articoli della legge;

- alcune realtà regionali infine, per il primo triennio, hanno ritenuto opportuno vincolare la presentazione dei progetti, al fine di realizzare una loro equilibrata distribuzione, su ciascun articolo di legge. Talvolta questa scelta si è legata all'obiettivo di sollecitare le realtà territoriali ad attivarsi su ciascuno dei versanti in cui si articola la legge, poiché non si aveva a disposizione all'inizio del primo triennio una mappatura o informazioni sufficienti a far leggere le esigenze del territorio.

Il coinvolgimento, in termini numerici, dei fruitori/destinatari sembra abbastanza elevato ed articolato su attività diverse: la pratica più diffusa riguarda i progetti che prevedono il coinvolgimento di un numero inferiore di 100 soggetti (50%), seguiti da quelli con un numero variabile tra 100 e 500 (32,3%), entrambe le tipologie solitamente riguardano interventi di lungo periodo; meno diffusi si presentano invece quei progetti che coinvolgono un numero superiore a 3000 soggetti (3,3%) e che spesso sono

caratterizzati da un singolo intervento costituito da un unico appuntamento (perlopiù legato ad un evento o a una data commemorativa, locale o nazionale) e che pertanto hanno un valore promozionale ed educativo diverso.

Il target di riferimento che nel periodo di tempo considerato ha prioritariamente usufruito delle proposte progettuali attivate, è stato su tutto il territorio nazionale quello dei 6-11 anni (dato che si pone in linea con quello delle precedenti Relazioni) seguito poi dalla fascia degli 11-14 anni; mentre in maniera fortemente minoritaria si sono sviluppati i progetti rivolti alla fascia degli adolescenti. Poche sono le considerazioni che accompagnano questi dati, quando esse sono presenti tendono a spiegare la mancanza di progetti legati a questa fascia di età con la grossa difficoltà che le agenzie educative (sia esse pubbliche che private) hanno nel coinvolgere questi destinatari. Fanno eccezione all'andamento generale la regione Umbria e la provincia autonoma di Trento che già in corso d'opera, rilevando una minore presentazione di progetti a favore della fascia adolescenziale, hanno previsto azioni per un possibile cambiamento di tendenza, in Umbria sono stati realizzati due incontri nei comuni di Todi e Norcia, in collaborazione con Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza sulla progettazione territoriale integrata per l'adolescenza, nella Provincia autonoma di Trento è stato previsto di ridistribuire un avanzo del finanziamento del primo triennio *segnatamente per la promozione di progettualità rivolte ai giovani adolescenti (Centro aperto per i minori del comprensorio delle Giudicarie, progetto giovani del comune di Trento e Progetto giovani del comprensorio della Val di Sole)*. La regione Lombardia infine mostra dati statistici in cui si evidenzia una tendenza diversa da quella generale dato che su gli oltre 203 mila minori coinvolti, la quota più consistente 72.764 (equivalente al 35,7%) riguarda la fascia di età compresa tra i 14 ed i 17 anni.

La terza tipologia di soggetti beneficiari delle iniziative (dopo i minori in generale a cui sono stati dedicati il 64,7% dei progetti, e minori appartenenti a categorie particolari con il 13,9%) è stata quella degli adulti, primariamente i genitori (10,7%) attraverso azioni di sostegno alla genitorialità e, successivamente, gli operatori (4,8%) attraverso azioni trasversali quali appunto la formazione.

La tipologia delle risorse umane coinvolte nella realizzazione dei progetti e le forme di gestione mettono in evidenza una certa varietà di configurazioni a livello regionale (a cui spesso si affianca un'ulteriore differenziazione per ambiti territoriali), spesso legate e coerenti con l'orientamento politico/culturale nella gestione dei servizi pubblici che vedono in genere prevalere come soggetti attuatori quelli appartenenti al terzo settore (cooperative e associazioni) seguiti da operatori di enti pubblici e infine da

operatori di mercato (liberi professionisti e imprese), altre volte invece espressione quasi di una necessità a fronte di una realtà carente, in cui la professionalità espressa dagli operatori pubblici *ha comportato la necessaria acquisizione di operatori dall'esterno*.

Finanziamenti

Altro aspetto interessante da considerare nell'analisi dell'evoluzione dei piani territoriali e dei progetti riguarda la partecipazione degli enti istituzionali locali al finanziamento stanziato dalla L. 285/97.

L'analisi del materiale pervenuto mette in evidenza una prassi ancora non condivisa in modo omogeneo, esempio ne è la diversa interpretazione data al termine cofinanziamento. In alcuni casi infatti viene utilizzato esclusivamente in riferimento all'aggiunta di risorse di finanziare proprie dell'ente locale, mentre in altri ci si riferisce ad esso anche quando interviene una disponibilità alla realizzazione del progetto, da parte dell'ente capofila dell'ambito o di un comune rientrante nel bacino di utenza del progetto, in termini di strutture, attrezzature, linee telefoniche, operatori, professionalità ecc.

La diffusione comunque di questa modalità di compartecipazione si articola maggiormente ed in maniera graduale più diffusamente nell'arco di questo primo triennio, nelle regioni del centro (Toscana, Marche, Umbria) e del nord (Emilia-Romagna, Piemonte, Friuli, Lombardia) vedendo come enti coinvolti primariamente i comuni e successivamente, in maniera assai minore, altri enti firmatari l'accordo di programma. Nelle realtà regionali in cui il cofinanziamento non era previsto come obbligatorio esso è stato successivamente inserito *a fronte del 'successo' delle iniziative, e per garantire il proseguimento delle stesse o la loro estensione anche ad altri partner progettuali dappprincipio non interessati ad uno specifico intervento*. Nelle regioni del sud, fatta eccezione per l'Abruzzo, la copertura finanziaria da parte dell'ente è stata assicurata solo *in caso di spese non previste in sede progettuale e necessarie in corso d'opera*.

Le quote di cofinanziamento si sono collocate tra un finanziamento inferiore al 25% del fondo della L.285/97 e tra il 25% ed il 50%. Se lo sviluppo delle forme di compartecipazione alla realizzazione dei progetti si è sviluppata in maniera graduale in questo primo triennio esso però non è stato omogeneo neanche all'interno delle regioni stesse: ... *la quota coperta dal contributo finanziario della L.285/97 è notevolmente differenziato tra le province. Nelle province di Brescia e Lodi il costo dei progetti viene coperto in misura preponderante dai fondi della legge (rispettivamente il 79%e il 96% sul totale della spesa). All'altro estremo, nelle*

province di Mantova e Sondrio, il finanziamento è assicurato soprattutto dalle risorse messe a disposizione da parte degli enti partners. In questi due ambiti territoriali, il contributo a carico della normativa statale copre una quota oscillante tra il 32% e il 39% della spesa totale. Il confronto dei dati relativi alle due annualità mette in evidenza inoltre che si tratta di variazioni sistematiche non legate al singolo anno: variazioni che lasciano trasparire due differenti modalità di approccio. Volendo sintetizzare, mentre in alcune province i fondi della L.285/97 si pongono come risorse aggiuntive nella realizzazione degli interventi, in altre paiono rivestire un valore imprescindibile per la messa a punto delle iniziative a favore dei minori.

Rispetto all'utilizzo dei fondi erogati agli ambiti territoriali, in linea generale, si osserva che la percentuale dei fondi impegnati rispetto a quelli erogati è cresciuta in tutte le realtà considerate e si attesta, nel periodo di rilevazione considerato, al di sopra del 75%. La differenza qualitativa maggiore si evidenzia laddove le realtà amministrative più attente hanno apportato alcune modifiche al meccanismo delle erogazioni: l'accelerazione dei procedimenti amministrativi della liquidazione, ha infatti sviluppato e promosso l'utilizzazione effettiva (e non, quindi, il solo impegno) delle risorse erogate e pertanto ridotto notevolmente i tempi di restituzione delle rendicontazioni.

1.3 Verso un primo bilancio dell'attuazione del primo triennio di realizzazione della L. 285/97 nelle Regioni e Province autonome

Il periodo di osservazione preso in esame (giugno 2000-giugno 2001) segna, per più della metà delle realtà regionali, la conclusione del primo triennio di implementazione della L.285/97. Le considerazioni e le suggestioni avanzate nelle diverse relazioni sono pertanto da considerare i risultati di una prima lettura critica, non completa né definitiva, attivata mentre in quasi tutte le realtà era in corso (alla data di scadenza interessata da questa rilevazione) il processo di analisi e valutazione complessiva degli obiettivi conseguiti, dell'efficacia degli interventi, dell'impatto sul territorio dei progetti attivati nella prima triennalità.

Molte sono le dichiarazioni in cui si rimanda per un'effettiva valutazione dell'impatto del primo triennio ad un momento successivo *...considerato che i dati sul monitoraggio sono ancora da aggregare per poter essere letti successivamente in modo uniforme e che pertanto risulta estremamente difficile esprimere valutazioni in merito, si possono quindi solo segnalare alcuni elementi che al momento sono in attesa di conferma.*

Le prime considerazioni che emergono dalle relazioni riguardano quindi non tanto una valutazione qualitativa e quantitativa specifica dei piani, dei progetti, degli interventi e dei servizi posti in essere in questo triennio, quanto piuttosto dell'impatto culturale – metodologico scaturito, per i diversi livelli di gestione, dall'attuazione della legge, mettendo in evidenza come essa abbia avuto come propri destinatari non esclusivamente i minori di età, ma anche quegli adulti che quella stessa legge trasformavano giorno per giorno in una concreta esperienza.

1.3.1 Trasversale a tutti i livelli

Molteplici sono i contributi in cui una prima valutazione sull'attuazione della legge si è sviluppata intorno a considerazioni sulle trasformazioni introdotte ed indotte dalla legge a livello politico/culturale e di rappresentazione dell'infanzia e dell'adolescenza. *Il primo aspetto rilevante nel processo di attuazione della legge 285 è senz'altro il mutato approccio rispetto alle tematiche relative all'infanzia e l'adolescenza: l'ottica di promozione del 'benessere' e del consequenziale superamento dell'orientamento assistenzialista, insito nello spirito della legge, è stato pienamente recepito dai Piani territoriali e dai progetti in essi contenuti. I bambini/ragazzi sono*

risultati destinatari di interventi calibrati sulle loro esigenze, al di là del disagio conclamato e in una prospettiva di riconoscimento della loro specificità.

Trasformazioni che hanno portato con sé la necessità di interrogarsi sulla modalità di stare accanto ad un bambino/a. L'attuazione del primo triennio di realizzazione della L.285/97 ha contribuito a porre una maggiore attenzione alla realtà dei minori in particolare da parte degli amministratori delle varie realtà istituzionali, a interrogarsi su esigenze, problematiche a loro riferite e alle tipologie di risposta, alle risorse messe in campo e a quelle da attivare.

Cambiamenti infine che hanno contribuito a rafforzare il senso di responsabilità adulta nei confronti dei ragazzi/e. Un impatto sui minori e sulla società marchigiana della L.285/97 c'è sicuramente stato ed è quello della consapevolezza che l'infanzia e l'adolescenza sono età centrali e decisive nello sviluppo della identità personale e quindi rappresentano un investimento per l'intera collettività.

1.3.2 Livello regionale

Ulteriori contributi hanno teso a porre in evidenza altri aspetti sviluppati dalla legge 285/97, che riguardano maggiormente considerazioni relative alla prassi professionale, in particolare legate alla programmazione.

Le profonde innovazioni introdotte con l'attuazione della L.285/97, non solo per l'approccio culturale adottato nell'affrontare il tema dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ma anche per quanto riguarda la programmazione e l'attuazione degli interventi, hanno comportato per tutti i soggetti interessati la necessità di sperimentare nuovi ruoli, nuove competenze, nuove forme di relazione tra le istituzioni e tra esse e la società civile. Alla conoscenza necessaria alla decisione e all'accordo la legge 285/97 ha inoltre contribuito ad approfondire la conoscenza della realtà territoriale e dei soggetti che vi operano e ha sollecitato una collaborazione che spesso è sfociata in una vera e propria progettazione partecipata.

Anche le modifiche per l'attivazione di rapporti tra enti sono state oggetto di valutazione. *La legge 285/97 ha rappresentato uno strumento innovativo per i meccanismi e le nuove relazioni che si sono sperimentate nei rapporti istituzionali tra Stato, Regioni, Province e Comuni. Ad esempio l'attuazione in Friuli Venezia Giulia della legge 285/97 ha consentito il coinvolgimento di tutti i comuni e la valorizzazione dei soggetti sociali del territorio e ha promosso nuovi rapporti di collaborazione tra gli Enti locali, le aziende per i servizi sanitari, i provveditori agli studi e il centro giustizia minorile. Le attività che si sono sviluppate in regione hanno inoltre visto compartecipi le associazioni, il volontariato, le cooperative, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS)*

In altri contributi l'accento è posto su il modo in cui il processo di collaborazione innescato dalla legge 285/97 abbia reso possibile la promozione e lo sviluppo di attività ed interventi in molti comuni a piccole dimensioni e in aree a bassa densità di popolazione, altrimenti difficilmente attuabili. *Le comunità montane sono state attivamente coinvolte nella predisposizione e presentazione dei progetti. Per meglio raggiungere anche tali territori, sono state adottate diverse soluzioni: dalla riproposizione 'in loco' di interventi già presenti in altre zone, all'organizzazione degli spostamenti, per raggiungere i minori residenti nei paesi montani con gli altri fruitori delle iniziative.* La valutazione dell'impatto dell'implementazione della legge porta anche a considerare come essa sia stata 'propedeutica' all'attivazione di successive collaborazioni. *Le sinergie interistituzionali innescate in fase di avvio si sono sviluppate, fino a coinvolgere, nei casi più significativi, altri enti e fino diventare un modello da riproporre per altri percorsi progettuali (per esempio, per le iniziative in favore dei giovani, ex L.R. 16/95).*

Sono presenti però anche contributi che sottolineano la necessità di cambiamento sostenuta dalla legge su aspetti ancora più specifici. *Il carattere innovativo sta nel fatto che la valutazione non è pensata secondo una logica di mero controllo e adempimento burocratico, ma quale strumento di ricerca della maggior efficacia della politica attivata nell'interesse di tutti gli attori coinvolti. In questo senso la valutazione va considerata come un processo unitario, praticato a più livelli, in grado di coinvolgere soggetti diversi, attraverso l'uso di strumenti e tecniche differenti.*

1.3.3 Livello di ambito territoriale

Sono stati inseriti in quest'area quei contributi in cui le valutazioni si sono particolarmente soffermate sulla dimensione dell'ambito e del Piano territoriale, come strumenti di programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

Di cruciale importanza è stato il livello territoriale d'attuazione della L.285/97: gli ambiti definiti nel 1997 hanno costituito la dimensione in cui la logica di piano ha potuto trovare applicazione. Questo nuovo riferimento territoriale per i comuni e gli enti firmatari degli accordi di programma ha rappresentato una risorsa per dare un ampio respiro alle politiche per i minori e limitare la frammentarietà di interventi che non tiene conto di strategie complessive di promozione per l'infanzia e l'adolescenza.

L'ambito come spazio di progettualità viene letto come modalità che *ha consentito una pianificazione complessa ma generalizzata su tutto il territorio, ha sviluppato una cultura del lavoro per progetti e mobilitato sinergie nuove: ha inoltre gradualmente e naturalmente ridotto la sovrapposizione di azioni progettuali e favorito nel contempo l'equilibrio tra azioni rivolte alla promozione e azioni rivolte alla tutela.* La molteplicità di azioni realizzate infine, ha permesso sia

di colmare i vuoti che erano presenti nel sistema del welfare locale (come, ad esempio, per i servizi di sostegno alla genitorialità e per quelli relativi alle strategie partecipative) sia di qualificare e potenziare interventi già presenti sul territorio, ma in maniera frammentata e discontinua (segnatamente quelli relativi al tempo libero), con una maggiore attenzione rivolta alle esigenze ed ai bisogni dei soggetti.

Anche per questo livello vengono sottolineate come elementi di importanza strategica (e per questo sono stati inseriti tra i cambiamenti trasversali a tutti i livelli) le collaborazioni, le sinergie, le relazioni attivate tra enti, professionalità e servizi.

1.3.4 Livello locale

L'aspetto che dall'analisi dei contributi si adatta ad essere inserito in una valutazione complessivamente positiva per il livello locale, è quello per cui la legge (per la struttura con cui è stata creata e per la logica a cui chiede di attenersi), *ha permesso che le azioni prioritarie da realizzare [fossero] individuate nelle realtà più vicine alle esigenze dei cittadini e [avessero] come riferimento la vita quotidiana dei bambini e dei ragazzi e le opportunità complessivamente offerte loro a livello territoriale.*

A ciò si aggiungono considerazioni positive circa il rinnovato ruolo progettuale e gestionale affidato ai comuni: *nel corso del triennio appena trascorso, le politiche regionali sono state volte alla riappropriazione del ruolo dei comuni nella programmazione e nella gestione dei servizi sociali (non solo quelli rivolti ai minori), in un processo di superamento di un welfare 'delegato' alle ASL e incentrato più che altro sulla risposta a situazioni di disagio conclamato. In questo modo, si sta rendendo possibile una maggiore riconduzione delle politiche sociali all'intero territorio e all'intera popolazione di riferimento e una rinnovata centralità del ruolo dei comuni (in accordo con le tendenze normative più recenti, dalle 'leggi Bassanini', alla legge 328/00), anche per quanto riguarda gli interventi per l'infanzia e l'adolescenza.*

A queste considerazioni, che mettono in evidenza la consapevolezza maturata attraverso la prassi delle molteplici culture (saperi anch'essi scaturiti dal fare) contenute nella legge, si affianca un primo generale commento che somma e raccoglie in sé lo sfondo su cui si sono successivamente collocate le criticità incontrate in questo triennio: *d'altra parte la prima applicazione della legge ha incontrato resistenze e difficoltà che hanno evidenziato nodi e aspetti problematici da affrontare e superare.*

I nodi critici che si sono posti in evidenza nel pratico sviluppo della legge hanno ovviamente riguardato, come per gli aspetti positivi, tutti i diversi livelli di applicazione

della legge, da quello regionale a quelli locali. Sono stati inseriti, per una loro migliore visualizzazione, in una tabella².

Riepilogo delle criticità nell'applicazione della legge a livello regionale e di ambito territoriale.

Livello regionale
▪ Carenze, nella definizione degli indirizzi programmatici, nella definizione delle priorità, cosa che ha impedito un chiaro raccordo con l'operatività
▪ Carenze nella definizione delle modalità di coordinamento tra regione ed ambiti territoriali
▪ Relativamente all'avvio della programmazione per il primo triennio c'è stato una quasi totale scarsità o mancanza di ampie e approfondite analisi dei bisogni e delle risorse presenti sul territorio relative all'infanzia e l'adolescenza
▪ Carenza d'attenzione al processo di avvio della pianificazione con lo scarso coinvolgimento delle istituzioni pubbliche collegate

² Il presente schema recupera e rielabora quello predisposto nella relazione della Regione Marche

Livello degli ambiti territoriali		
Relativamente all'attività di progettazione	Relativamente alla gestione	Relativamente alle attività di ricognizione, monitoraggio e verifica
▪ Carenza culturale nella progettazione complessiva degli interventi.	▪ Carenza d'effettiva e continua applicazione dell'accordo di programma	▪ Scarsa consapevolezza a livello locale dell'importanza di un servizio stabile e strutturato di ricognizione, documentazione e monitoraggio delle attività realizzate.
▪ Presenza di una logica di piano, spesso solo abbozzata, sostituita talvolta da un più semplice assemblaggio di progetti (shopping list).	▪ Incapacità a garantire gli impegni di spesa e difficoltà a controllare la corretta finalizzazione delle spese rispetto ai progetti.	▪ Scarsa pratica nell'autovalutazione.
▪ Utilizzo troppo spesso formale degli accordi di programma, la cui attuazione oltre la sottoscrizione non è stata adeguatamente sostenuta.	▪ Mancanza di individuazione di adeguati strumenti amministrativi, atti a formalizzare i rapporti tra ente pubblico e soggetti del terzo settore.	▪ Difficoltà nell'avvio delle attività di monitoraggio.
▪ Il vincolo normativo che riserva l'accordo di programma esclusivamente alle pubbliche amministrazioni, ha in qualche modo limitato la partecipazione del terzo settore alla realizzazione e gestione dei progetti, contrariamente a quanto vorrebbe la reale applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale.	▪ Carenza di una definizione precisa dei compiti del collegio di vigilanza nell'attuazione dell'accordo di programma	▪ Difficoltà nell'omogeneizzazione dei diversi strumenti utilizzati a livello di ambito
▪ Scarsa capacità e/o volontà di condivisione e collaborazione tra Comuni, nella definizione di politiche sociali rivolte ai minori.		▪ In fase di raccolta dati i referenti istituzionali hanno mostrato difficoltà di compilazione e diverse letture interpretative su quanto richiesto dagli strumenti di rilevazione, ciò ha provocato ritardi nella consegna del materiale, invio di materiale incompleto e non sempre completamente attendibile
▪ Situazioni di criticità e debolezza nei rapporti tra ente capofila e i restanti comuni dell'ambito in termini di 'quantità' di interventi concentrati sui comuni maggiori e difficoltà a raggiungere le località più remote e scarsamente consistenti in termini demografici e per la sentita esigenza di forme di coordinamento più incisive tra i vari progetti		

La tabella che segue, che corrisponde alle proposte maggiormente sostenute all'interno dei contributi, per carenze informative (non per tutte le criticità, individuate nelle relazioni, sono state individuate e proposte alternative), e diversità metodologiche (le proposte indicate nelle relazioni ed appartenenti al periodo interessato dalla presente relazione, possono essere più giustamente considerate degli orientamenti, che degli impegni veri e propri) non hanno reso possibile la costruzione di un quadro riepilogativo altrettanto specifico quanto quello relativo agli elementi di criticità. Dai documenti prodotti però è stato comunque possibile elaborare un prospetto che fotografa quelle che sono le aree su cui più diffusamente sono state fatte proposte per il futuro.

Riepilogo proposte per il miglioramento dell'implementazione della legge suddivise per ambito di intervento

Ambito giuridico/amministrativo	Ambito Promozione	Ambito Programmazione	Ambito Gestione	Ambito Monitoraggio e valutazione
Miglioramento delle procedure d'appalto	Priorità delle attività progettuali alle fasce di età 'trascurate' nel primo triennio: sul territorio nazionale in linea generale la preadolescenza e l'adolescenza, settori delicati e non sempre oggetto di progetti mirati	Necessità di accompagnare il percorso di programmazione degli interventi con attività formative mirate, da realizzarsi in stretto raccordo con le province.	Necessità di una più precisa connotazione del Collegio di vigilanza dell'accordo di programma all'interno del processo di implementazione della L.285/97, unitamente ad un miglioramento della definizione compiti ad esso relativi.	Necessità di inserire obbligatoriamente la richiesta di indicatori attraverso cui poter verificare i risultati, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo, del piano e dei singoli progetti.
Includere il terzo settore, attraverso strumenti giuridici adeguati (es. legge regionale), tra i soggetti che possono sottoscrivere accordi di programma.	Sviluppare nel secondo triennio un vero e proprio sistema di comunicazione sociale e di marketing comunicativo, che consenta ai cittadini e ai beneficiari delle risorse offerte dalla legge di essere informati, di conoscere le opportunità e poter valutare le iniziative messe in atto nei singoli ambiti.		Ripensare l'organizzazione dei servizi per una loro maggiore e migliore integrazione.	Accompagnare e sostenere le attività di monitoraggio e valutazione attraverso formazione ad hoc, ma anche per mezzo di periodici momenti di conoscenza, scambio e confronto, al fine di valorizzare le esperienze affini e lo sviluppare forme di "sapere cumulativo"

1.4 La nuova programmazione della L.285/97 nelle Regioni e Province autonome

1.4.1 Conferme e modificazioni negli atti di indirizzo

Dall'analisi delle Relazioni regionali si evidenziano tra le priorità individuate per il secondo triennio d'attuazione alcuni orientamenti convergenti.

- Pre-adolescenza e adolescenza.

Quest'area d'intervento è quella che ha più diffusamente orientato le linee progettuali del secondo triennio, in essa si collocano azioni tese a favorire la partecipazione dei ragazzi e delle ragazze a processi di responsabilità propositive, decisionali e gestionali all'interno di esperienze aggregative siano esse di carattere ricreativo o culturale-espressivo.

- Sostegno alla relazione genitori-figli.

Quest'area viene mantenuta in continuità con il precedente triennio perché forte è l'interesse a consolidare una cultura e quindi un'azione nei confronti di tutti i minori. Spesso viene fatto riferimento alla necessità di una riqualificazione dei servizi e degli interventi che vedano i genitori partecipi di processi di acquisizione di maggiori competenze.

- Promozione di una cultura dell'accoglienza.

Strettamente legata all'area precedente, il tema dell'accoglienza è visto come impegno diffuso di cui si fa carico una comunità a favore dei bambini e delle famiglie in difficoltà, con attenzione per le diversità etniche, linguistiche, culturali, ma anche come promozione dell'affido familiare.

- Rafforzamento e consolidamento della logica di progettazione e programmazione di piani promossa dalla L.285/97.

Tra le numerose priorità individuate dalle singole Regioni, ma assai eterogenee per essere qui di seguito elencate, si è andata gradualmente definendo anche questa quarta area. È una priorità che nasce dalla considerazione che il miglioramento della qualità della vita dell'infanzia e dell'adolescenza passa anche attraverso la crescita organizzativa, metodologica e professionale degli enti e degli adulti che quelle legge rendono reale. Esemplificativo a questo riguardo risulta quanto riportato negli atti di indirizzo della

Regione Umbria laddove si afferma che *gli obiettivi per il secondo triennio, previsti nella DCR citata, sono principalmente:*

- *programmare complessivamente per l'infanzia e l'adolescenza a livello di ambito, includendo anche le azioni non specificamente finanziate dalla Legge 285/97;*
- *dare continuità e potenziare i servizi già attivati, riducendone, laddove riscontrata, la frammentarietà e rendendone l'offerta più consistente in termini di tempi di apertura, attività e presenza degli operatori;*
- *realizzare una progettazione il più possibile integrata, sia tra i diversi livelli istituzionali che tra i vari aspetti che riguardano l'infanzia (sociali, educativi, culturali, sanitari, urbanistici, ecc.).*

Per quanto riguarda la modifica degli ambiti territoriali si è già visto in precedenza come nella maggioranza dei casi le Regioni, sulla base di una valutazione positiva dell'esperienza pregressa, abbiano confermato gli ambiti territoriali definiti con il primo triennio. Negli altri casi le modificazioni hanno coinciso con l'esigenza di *omogeneizzare i livelli territoriali di programmazione del welfare, individuando quali ambiti quelli previsti con il Piano sociale regionale.*

Interessanti elementi si pongono inoltre in evidenza dall'analisi dei documenti nella parte in cui vengono indicate le modalità di implementazione della legge. Per le realtà per cui è stato possibile attuare tale analisi sembra infatti che la nuova scommessa per l'attuazione del nuovo triennio non riguardi solo la qualità ed innovatività dei progetti, degli interventi e dei servizi, o il maggior protagonismo dei ragazzi, ma anche il miglioramento di modelli operativi e strumenti di lavoro sperimentati nel primo triennio. Su quest'ultimo punto è stato possibile per i tre diversi strumenti attuativi della legge (Piano, Accordo di programma e Progetto) mettere a confronto i diversi schemi adottati.