

Conclusioni

Nonostante le difficoltà e le criticità tuttora presenti, considerare il percorso fatto infonde fiducia. La certezza delle risorse economiche rappresenta, infatti, un elemento di grande stabilità, che sommato all'accresciuto livello di attenzione verso le politiche sociali in generale e verso le politiche complessive a tutela dell'infanzia in particolare, è lecito attendersi l'affermarsi di una logica che accettando l'esistente sperimenti il nuovo, e, favorendo la condivisione degli obiettivi di fondo e la capacità di collaborazione, rilegga criticamente la situazione dell'infanzia e dell'adolescenza nel contesto di una più ampia crescita della comunità locale.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

1. Linee di intervento e procedure relative alla completa attivazione della L.285/97 in Regione/Provincia autonoma

1.1. Atti integrativi delle procedure di avvio della L.285/97 eventualmente adottati da Consiglio Regionale, Giunta Regionale, Assessorati competenti

- Deliberazione del Consiglio regionale 28/02/01, n. 156 “Programma regionale per il triennio 2000-2002 per l'attuazione della Legge 28 agosto 1997, n. 285 (“Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza”). Obiettivi, criteri di assegnazione delle risorse finanziarie e linee d'indirizzo per la predisposizione dei piani territoriali d'intervento (proposta della Giunta regionale in data 29 dicembre 2000, n. 2675)
- Deliberazione della Giunta regionale 19/09/00, n. 1550 “Concessione al Comune di Modena di un finanziamento per la attuazione di un piano di comunicazione rivolta ai genitori sui servizi e le opportunità a favore delle famiglie, dell'infanzia e dell'adolescenza (L. 285/97, art. 2).”
- Deliberazione della Giunta regionale 28/11/00, n. 2081 “Adesione della Regione Emilia-Romagna al seminario formativo interregionale “La legge 285/97 oltre il 2000”.
- Deliberazione della Giunta regionale 06/03/01, n. 269 “Partecipazione finanziaria per la realizzazione di un convegno regionale per il secondo triennio di programmazione della L. 285/97. Piacenza, 9 marzo 2001”.
- Deliberazione della Giunta regionale 13/03/01, n. 272 “Art. 5 della delibera di consiglio regionale n. 915/98; individuazione di un iniziativa interregionale di scambio e promozione: convegno di presentazione di un cd-rom sull'educazione all'identità di genere”.

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

- Deliberazione del Consiglio regionale 26/07/00, n. 45 “Linee d'indirizzo, obiettivi e criteri per i contributi regionali per lo sviluppo e la qualificazione dei centri per le famiglie. Anno 2000. Artt. 11 e 12 L.R. 27/89”.
- Deliberazione del Consiglio regionale 26/07/00, n. 48 “Modifica dell'allegato alla deliberazione consiliare n. 1417/00 “Programma regionale degli interventi per lo sviluppo e la qualificazione dei servizi educativi rivolti ai bambini in età 0-6 anni. Linee d'indirizzo e criteri generali di programmazione per l'anno 2000 (L.R. 1/00 e L.R. 10/99)”.
- Deliberazione della Giunta regionale 07/11/00, n. 1913 “Approvazione riparto a favore delle province per l'attuazione del programma regionale anno 2000 di cui alla delibera consiliare n. 1417/00”.
- Deliberazione della Giunta regionale 28/11/00, n. 2144 “Attuazione della L.R. 28/12/99, n. 40 “Promozione delle città dei bambini e delle bambine”. Convenzione tra la Regione Emilia-Romagna e il Centro studi e formazione per gli Enti locali “Le mille città - Centro regionale delle città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza (C.Am.In.A.)”.
- Deliberazione del Consiglio regionale 29/11/00, n. 105 “Ratifica, con modificazioni, della delibera di Giunta n. 1912 del 07/11/00 “Modifica ed integrazione della deliberazione consiliare n. 1417/00 “Programma regionale degli interventi per lo sviluppo e la qualificazione dei servizi educativi rivolti ai bambini in età 0-6 anni. Linee d'indirizzo e criteri generali di programmazione per l'anno 2000 (L.R. 1/00 e L.R. 10/99)”.
- Deliberazione della Giunta regionale 12/12/00, n. 2253 “Formazione dei coordinatori pedagogici e degli operatori dei servizi educativi per l'infanzia. Approvazione del progetto di formazione e scambi per il biennio 2000-2001. Attribuzione e riconoscimento finanziamenti relativi alla prima annualità.”
- Deliberazione della Giunta regionale 29/12/00, n. 2709 “Approvazione di attività di studio -formazione per la definizione degli elementi costitutivi del progetto

pedagogico.”

In generale questo raggruppamento di atti riguarda maggiormente le politiche rivolte all'infanzia e alla famiglia e in particolare l'attuazione:

- del Programma Infanzia derivante dall'applicazione della Legge regionale n. 1/00 che disciplina i servizi educativi per la prima infanzia;
- della Legge regionale n. 27/89 per ciò che concerne lo sviluppo e la qualificazione dei centri per le famiglie;
- della Legge regionale n. 40/99 di promozione della città dei bambini e delle bambine.

1.3 Azioni intraprese per favorire la messa a regime della L.285/97:

- iniziative di coordinamento tra gli Ambiti territoriali
- iniziative di raccordo a livello regionale della attuazione dei Progetti
- iniziative informative
- iniziative formative

Come già indicato nella relazione dello scorso anno l'attività di coordinamento tra i diversi ambiti territoriali si è realizzata più livelli.

A livello regionale si è ormai consolidata una forma di coordinamento costante e continuativo tra tutte le nove province. Il coordinamento si è realizzato attraverso:

- un canale di scambio di informazioni aperto e bidirezionale;
- incontri periodici in regione;
- incontri specifici nelle realtà provinciali.

In particolare il gruppo dei referenti provinciali costituisce il nucleo 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. In tale sede sono state elaborate riflessioni e suggerimenti sulla base delle conoscenze acquisite nel primo triennio di realizzazione della legge 285/97 ed è stato

costruito uno strumento omogeneo per la presentazione degli interventi per il secondo triennio che ha assolto la duplice funzione di fornire una base comune e comparabile tra i diversi microprogetti, presupposto fondamentale per il monitoraggio successivo e, di accompagnare i progettisti nella fase di elaborazione e costruzione dell'intervento.

A livello provinciale sono stati ricostituiti, su mandato delle conferenze dei servizi, i coordinamenti provinciali che hanno curato l'analisi del territorio provinciale, 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.

A livello locale sono stati ridefiniti i tavoli di coordinamento per la costruzione dei progetti esecutivi e in alcuni casi grazie alla maggiore disponibilità di tempo e di strumenti è stato possibile operare in una situazione di maggiore concertazione tra i diversi attori pubblici e privati coinvolti.

Questo tipo di coordinamento a spirale si rivela estremamente efficace e agile nell'operatività e nel tempo ha avuto modo di strutturarsi sempre più stabilmente modellandosi sulla base delle evoluzioni e delle variazioni poste in essere.

Per quanto concerne le iniziative formative e informative dopo l'esperienza delle giornate seminariali sui quattro articoli della legge 286/97 che individuano le diverse aree progettuali, l'attività di quest'anno si è caratterizzata sulla fase legata alla nuova progettazione.

La Regione ha aderito al seminario di rilancio della nuova progettazione "la legge 285/97 oltre il 2000" proposto dal Centro Nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e sull'adolescenza unitamente al Gruppo tecnico interregionale politiche minori. All'iniziativa hanno partecipato 44 persone referenti pubblici e privati, delle province e del comune di Bologna, di livello tecnico e politico.

In seconda battuta la Regione ha partecipato e sostenuto un convegno a livello regionale, promosso dalla Provincia di Piacenza "Progettare i diritti e le opportunità", come momento di approfondimento sulle principali tematiche della Legge 285/97 per l'infanzia e l'adolescenza, su metodi, prospettive, indirizzi specifici per l'avvio della progettazione del secondo triennio.

Inoltre nell'ambito delle iniziative di scambio e formazione interregionale è stato realizzato un convegno di presentazione di un cd-rom sull'educazione all'identità di genere particolarmente nuovo e originale.

1.4 Riparto economico delle risorse ex L.285/97

- stato dell'impegno e del trasferimento dei fondi
- stato della certificazione delle spese da parte degli Ambiti territoriali

Al 30/06/01 sono stati impegnati e liquidati i fondi da destinare agli Enti Locali per il primo triennio, restano L. 351.941.765 da impegnare come fondi residui dell'esercizio finanziario 1999 relativi al 5% per attività di scambio e formazione interregionale.

Con decreto del Ministro della Solidarietà sociale del 21 marzo 2001 viene autorizzato il finanziamento di L. 803.059.000 come fondi residui del 1999.

Pertanto tali fondi sono da impegnare entro due anni dall'assegnazione anche se relativi all'anno 1999, e in particolare L. 762.906.050 sono da destinare agli Enti Locali e L. 356.094.715 sono da destinare ad iniziative di scambio e formazione interregionale.

In riferimento alla rendicontazione del primo triennio della legge 285/97 si è definito che i finanziamenti destinati agli Enti Locali relativi all'anno 1999 possono essere spesi entro e non oltre il 30/09/01 e che entro tale termine deve essere trasmesso alla Regione un rapporto sulla realizzazione del progetto esecutivo di area territoriale e sulle attività svolte, tale rapporto deve essere accompagnato dall'attestazione delle spese sostenute, specificando le voci di spesa in un elenco dettagliato con l'indicazione della sede dove è disponibile la relativa documentazione.

2. Stato di attuazione degli interventi previsti dalla L.285/97

2.1 Stato della documentazione di interventi/attività dei Piani territoriali e dei Progetti esecutivi (attivata a livello regionale e di ambito territoriale)

- raccolta

- catalogazione
- diffusione e circolarità delle informazioni
- raccordo con gli adempimenti previsti dalla L.451/97
- ...

Per quanto concerne la banca dati della legge 285/97 la Regione Emilia-Romagna ha scelto che il Centro Nazionale di documentazione analisi per l'infanzia e l'adolescenza individui un proprio referente locale che, presso la sede della Regione sollecita i responsabili degli ambiti, raccoglie i materiali, li riproduce e li invia al Centro nazionale. Secondo questa modalità l'insieme di questo materiale verrà catalogato dal Centro e riversato nella banca dati on line. A partire dal 9 maggio 2001 ha preso contatto con la Regione il collaboratore del Centro nazionale incaricato, che in un successivo incontro con le Province è stato presentato e ha definito il suo progetto di lavoro. Secondo quanto stabilito entro ottobre 2001 dovrebbe avere completato la raccolta della documentazione utile da inviare al Centro.

Inoltre è in via di pubblicazione il volume di sintesi delle quattro giornate seminariali realizzate in maggio - giugno 2000 che raccoglie materiale molto interessante relativamente ad ogni area progettuale individuata dai 4 articoli di legge (4,5,6, e 7) e che presenta come allegato l'indice complessivo degli interventi presentati sui fondi della legge 285/97, raggruppato per tipologie d'intervento con l'indicazione dell'articolo di riferimento e dell'ambito territoriale coinvolto.

2.2 Stato delle attività di monitoraggio e verifica dei Piani territoriali e dei Progetti esecutivi (promosse a livello regionale e di ambito territoriale)

- strumenti e procedure (difficoltà e punti di forza)
- elementi emersi (positivi e negativi)
- diffusione e circolarità delle informazioni

La Regione ha affidato alle Province il compito di svolgere le attività di monitoraggio, seguendo da vicino l'elaborazione concordata di strumenti. Inizialmente sulla base di un

contributo di una provincia era stata definita una scheda di rilevazione per progetti ed interventi, condivisa con tutte le province. In seguito l'applicazione di questo strumento ha incontrato serie difficoltà e a novembre 2000 si è appurato che ogni Provincia per l'attività di monitoraggio ha elaborato modelli di rilevazione propri e diversi e nella maggior parte dei casi si è affidata a consulenti esterni.

Tale situazione ha posto un problema di lettura omogenea dei dati che si andavano raccogliendo, problema che si è cercato di aggirare andando a definire una griglia di elementi comuni che dovevano essere presenti in ogni rilevazione di intervento. L'introduzione di questa griglia non ha però intaccato alcune difficoltà strutturali e, nelle realtà che avevano mantenuto come riferimento lo strumento iniziale, ha generato delle opposizioni, nelle altre realtà (la quasi totalità) ha corso il rischio di non riuscire a raccogliere tutti gli elementi emersi nel corso della rilevazione.

Ogni Provincia (tranne una) ha trasmesso un rapporto conclusivo sul monitoraggio effettuato orientativamente al 30/12/00. Rispetto a questo materiale la Regione intende produrre un accorpamento per quanto concerne i dati comparabili e farne una lettura più ampia rispetto all'andamento complessivo.

2.3 Struttura, caratteristiche ed evoluzione dei Piani territoriali di intervento rispetto a:

- dimensioni territoriali e sviluppo della logica di Piano
- accordi di programma e coinvolgimento Enti firmatari
- progetti esecutivi (raccordo, integrazione, modifiche...)
- tipologie interventi/attività
- finanziamenti (ex L.285/97, cofinanziamenti da Enti locali)
- iniziative di informazione, raccordo, coordinamento, formazione
- raccordo con la normativa regionale in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza

Per quanto concerne la costruzione e la struttura generale dei Piani territoriali si rimanda alla relazione precedente che qui si richiama. Come già illustrato nella relazione precedente

tutti i piani provinciali sono stati approvati mediante accordi di programma, ai quali hanno aderito tutti i comuni del territorio provinciale, le comunità montane, quando interessate, i Provveditorati agli Studi, le Aziende sanitarie, il Centro per la Giustizia minorile.

Ogni piano si compone a sua volta di un numero variabile di progetti, ciascuno dei quali, in conformità con quanto stabilito dalla delibera regionale di programma, prevede azioni che riguardano, seppure con peso e rilevanza diversificati, tutte le quattro aree previste dalla legge agli articoli 4, 5, 6 e 7. Ogni progetto ha dimensione sovracomunale; il territorio di riferimento per la realizzazione del progetto di norma coincide con il territorio del distretto socio-sanitario, coerentemente con la scelta di favorire l'integrazione tra gli interventi socio-assistenziali, spesso gestiti direttamente dai servizi sociali distrettuali e gli interventi educativi e di promozione dei diritti, gestiti dai Comuni. La scelta del territorio distrettuale come territorio di riferimento per il progetto ha anche il significato di dare continuità ed assicurare coerenza tra gli interventi ed i servizi già attivati in precedenza e quelli promossi dalla legge 285/97.

I progetti, per l'intero territorio regionale, sono 42; ciascuno di essi è a sua volta articolato in interventi, per un totale regionale di 280 interventi. Il termine "intervento" tuttavia non ha una definizione esplicita e condivisa, per cui gli interventi si diversificano notevolmente, da un piano all'altro, per complessità: vi sono interventi a loro volta complessi ed articolati in azioni distinte, interventi che hanno invece natura puntuale e specifica.

In particolare gli interventi risultano così suddivisi per articoli:

n. 98 interventi	relativi all'art. 4	che rappresentano il 35% del totale
n. 56 "	" 5	" 20% "
n. 80 "	" 6	" 29% "
n. 46 "	" 7	" 16% "

In tutti i progetti, seppure ancora una volta, con diverso peso e grado di intensità a seconda delle diverse tipologie di intervento, è previsto il coinvolgimento del privato sociale. Cooperative sociali, organizzazioni di volontariato e associazioni sono visti come partners fondamentali: da una parte (la cooperazione sociale) per la stessa gestione degli interventi, con affidamento in appalto; dall'altra (volontariato ed associazionismo) la compartecipazione è ricercata come garanzia di "efficacia", poiché assicura quel grado di

capillarità, di aderenza alla quotidianità, di penetrazione nella comunità locale, che le istituzioni da sole non potrebbero assicurare.

Di seguito viene inserito il numero degli interventi presentati nel primo triennio, organizzati secondo la logica delle aree progettuali attraverso un elenco di tipologie d'intervento. Occorre tenere presente che un singolo intervento può ricomprendere al suo interno più tipologie e in quel caso comparirà in più raggruppamenti. Secondo questa organizzazione del materiale progettuale è stato presentato tutto il contenitore degli interventi specificando titolo, provincia, il sub-ambito territoriale riferito al comune capofila e l'articolo di riferimento della legge nel volume di sintesi delle quattro giornate seminariali

Numeri d'interventi raggruppati per tipologie

1.1 sostegno alla genitorialità

37

1.2 mediazione familiare

4

2.1 interventi di sostegno socio-educativo per minori e/o famiglie con disagio

22

3.1 forme di sostegno economico

8

4.1 promozione e sostegno dell'affidamento familiare

17

5.1 promozione e sostegno dell'adozione

1

6.1 comunità di pronta accoglienza

2

6.2 comunità di tipo familiare

1

6.3 comunità educativa

1

6.4 comunità di accoglienza per madri e bambini

3

7.1 interventi di prevenzione e assistenza nei casi di abuso o sfruttamento sessuale

6

7.2 sostegno all'ospedalizzazione del bambino malato

6

7.3 interventi rivolti a minori disabili

6

7.5 interventi rivolti a minori immigrati o nomadi

10

8.1 spazio bambini

24

8.2 centro giochi

36

8.3 altre forme di servizi per la prima infanzia

5

9.1 centri di aggregazione per minori e/o attività di extrascuola

33

9.2 laboratori

31

9.3 centri educativi per minori problematici con sostegno socio-psicologico

5

9.4 consultorio per adolescenti

7

9.5 centri di aggregazione partecipata (partecipazione propositiva degli adolescenti)

14

9.6 centri estivi

3

9.7 intervento educativa di strada

10	
9.8 ludobus, bibliobus.	
5	
10.1 orientamento e/o avvio al mondo del lavoro	
5	
10.2 sostegno e prevenzione abbandono scolastico	
10	
11.1 urbanistica partecipata	
26	
11.2 promozione dei diritti	
5	
11.3 assemblee, consigli comunali dei ragazzi e altre forme di consultazione	
5	
11.4 promozione di dialogo intergenerazionale	
3	
11.5 educazione ambientale.	
2	
12.1 formazione operatori	
12	
12.2 centri documentazione infanzia e adolescenza	
2	
12.3 interventi basati su un significativo lavoro di ricerca	
13	

2.4. Individuazione delle positività e delle criticità nello stato di attuazione dei Piani territoriali di intervento con riferimento a:

- stato di avanzamento rispetto al numero di azioni previste, alla tipologia delle azioni, ai soggetti istituzionali e non coinvolti...
- coinvolgimento dei fruitori/destinatari (per età, per genere, per tipologia...)

- coinvolgimento delle risorse umane (tipologia operatori, professionalità diverse...)
- utilizzo delle risorse finanziarie in funzione di quelle già percepite
- ...

Anche se non sono ancora state effettuate le rilevazioni sul monitoraggio del primo triennio, alla data odierna tutti gli interventi previsti sono partiti e sono in fase di conclusione.

In alcuni casi dove si erano riscontrate grosse difficoltà di avvio e o si erano presentati imprevisti in fase di attuazione del progetto si è optato per modificare l'intervento destinando i fondi originari su iniziative che andavano a potenziare altri interventi presenti nel piano.

Sicuramente solo la rilevazione conclusiva sul monitoraggio del primo triennio potrà fornire precise coordinate sugli esiti dell'attuazione della Legge 285/97. In generale l'attuazione dei Piani territoriali d'intervento ha promosso il coinvolgimento dei diversi destinatari in proporzione all'età sollecitando la creazione di un sistema di protezione e promozione dell'infanzia e dell'adolescenza orientato a realizzare una gamma diversificata di interventi, atti a rispondere a forme e fasi diverse del bisogno, a delineare percorsi e opportunità specifiche per le diverse situazioni problematiche, ma sempre all'interno di politiche rivolte alla generalità del mondo infantile ed adolescenziale e in una logica di promozione e di sviluppo delle potenzialità positive dei soggetti e di contrasto all'esclusione.

La costruzione dei piani territoriali ha tuttavia trovato un ostacolo nella ristrettezza dei tempi imposti dalle scadenze previste per gli adempimenti amministrativi, rispetto a interventi che vedevano per la prima volta coinvolti, in una progettazione di così ampia portata, tanti soggetti appartenenti a realtà diverse, depositari di proprie specifiche conoscenze (non va dimenticato che la L. 285/97, approvata alla fine del mese di agosto del 1997, è divenuta operativa di fatto all'inizio del 1998 e dunque con un anno di ritardo, se si considera che il primo Programma triennale si riferisce agli anni 1997-1999).

L'impegno di far convergere i singoli progetti nel piano provinciale, attraverso la costituzione di organismi di coordinamento interistituzionale, anch'essi su scala provinciale, ha consentito una circolarità di idee ed informazioni e un ampio confronto