

A livello locale sono stati utilizzati tavoli di coordinamento finalizzati, nella fase di riprogettazione dei piani (in accordo con le province), ad individuare le priorità e gli obiettivi generali dei territori specifici, e in fase di attuazione dei progetti (in accordo con i comuni gestori), alla verifica sullo stato di attuazione degli stessi in termini di monitoraggio delle attività e controllo della spesa.

Così come viene testimoniato nella relazione della Regione Emilia-Romagna, il coordinamento a livello provinciale si è realizzato con la funzione di **raccordo tra la realtà regionale e quelle locali**: “A livello provinciale sono attivi i coordinamenti provinciali che svolgono un’importante funzione di raccordo tra livello regionale e locale promuovendo la connessione tra i diversi attori coinvolti nella progettazione e realizzazione dei piani territoriali d’intervento della legge 285/97 e in questo anno anche con riferimento alla predisposizione dei Piani di Zona”.

Ultimo settore di azioni intraprese per favorire l’applicazione della legge riguarda le **attività informative**.

La tendenza che si rileva è un’ulteriore specificità nelle gestione delle informazioni: il sempre più diffuso uso dell’aggiornamento permanente della pagina del sito regionale dedicata alle politiche sociali o laddove esista, di una pagina dedicata all’infanzia e l’adolescenza risulta particolarmente utilizzato dagli e per gli “addetti ai lavori”, modalità accompagnata (soprattutto nei casi dove l’utilizzo dei supporti telematici è meno diffuso) da iniziative quali convegni e/o seminari tematici, spesso organizzati nei diversi territori di cui si compone la Regione, utilizzati quali occasioni per presentare i dati aggiornati non solo dello stato di attuazione della legge ma anche dell’andamento più generale delle politiche per l’infanzia e l’adolescenza.

Ulteriore strumento assai diffuso è la pubblicazione, nel periodo di rilevazione molte sono state quelle finalizzate o a restituire informazioni sull’andamento del primo triennio, o a introdurre l’avvio del secondo. Ulteriori strumenti di divulgazione informativa, questi ad uso

più specifico degli utenti dei servizi risultano gli organi di stampa, le tv locali, i manifesti e gli opuscoli.

La quantità e modalità di azioni espresse mostrano ad una lettura analitica, un consolidamento delle strutture procedurali in termini di affinamento degli strumenti di monitoraggio, valutazione e coordinamento, in relazione ai diversi livelli ed obiettivi che le diverse realtà regionali e territoriali si sono date nel processo di implementazione della legge. Un consolidamento caratterizzato dal passaggio di dette strutture, originariamente nate come tali, a sistemi via via sempre più approfonditamente definiti, di modalità di comunicazione/informazione, di procedure operative, di strumenti di lettura ed analisi.

1.4 Riparto economico e impiego delle risorse 285

1.4.1 Stato dell'impegno e del trasferimento dei fondi

L'analisi dello stato di attuazione della legge sulla base dell'osservazione dell'impiego delle risorse afferenti all'ex L. 285/97 per il periodo considerato, mostra un divario notevole nella realtà territoriale italiana, così distribuito: ad un lato si pongono quelle Regioni che nel dicembre 2001 si trovano nella fase conclusiva del primo triennio (Calabria, Molise, Puglia, Lazio, Sardegna) e che con l'inizio del 2002 si trovano a predisporre gli atti per l'avvio del secondo triennio, dall'altro quelle realtà regionali (Toscana e Liguria) che tra giugno e dicembre 2001 hanno liquidato, all'interno dei piani sociali regionali, i fondi relativi all'anno 2001. La situazione intermedia su cui si colloca un terzo delle realtà analizzate, mostra come tra settembre 2001 e giugno 2002 le Regioni interessate (Emilia-Romagna, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Provincia di Trento, Valle d'Aosta, Sicilia) abbiano effettuato la liquidazione dei fondi relativi al primo anno del secondo triennio di attuazione della 285 (equivalenti ai fondi del 2000), mentre per 2 Regioni (Abruzzo e Piemonte), a giugno 2002 sono state liquidate le somme relative ai fondi del 2001 (ovvero il secondo anno del secondo triennio). Due relazioni non sono pervenute, e 3 non forniscono informazioni dettagliate in proposito.

Si ritiene che tale situazione possa essere interpretata come caso estremo nel complesso processo di adeguamento all'interno delle programmazioni regionali, alle richieste di attuazione ed integrazione della L. 328/00 e a quelle legate all'interpretazione e gestione della modifica del titolo V della Costituzione. Probabilmente nei prossimi anni, con l'attivazione da parte delle Regioni (dato che dalle relazioni tutte quelle considerate, hanno indicato l'intenzione di definire piani sociali regionali in attuazione della L. 328/00) sarà possibile avere una fotografia meno frastagliata della gestione dell'area infanzia e adolescenza anche se comunque assai diversificata.

1.4.2 Indicatori relativi alla capacità di spesa da parte della Regione e degli ambiti territoriali

Come già accaduto negli anni precedenti, poche sono quelle realtà che hanno fornito indicazioni in proposito.

A livello regionale l'indicatore considerato come più attendibile risulta essere “la celerità degli atti di impegno contabile e di liquidazione delle somme assegnate alla Regione per le finalità di cui alla L. 285/97”, mentre gli indicatori relativi alla capacità di spesa degli ambiti sono strettamente correlati ai rispettivi indicatori di progetto.

2. Stato di attuazione dei piani, dei progetti e degli interventi previsti dalla L. 285/97

Relativamente ai piani

La lettura delle elaborazioni proposte dalle Regioni sullo stato di attuazione dei piani mostra come, nel periodo di rilevazione dell'indagine, la realtà dell'implementazione della legge sia per la maggior parte di esse nella prima fase di attuazione del secondo triennio. Molte riflessioni, come già percepito dall'analisi degli atti prodotta precedentemente, ruotano infatti intorno alla fase relativa alla preparazione della definizione ora degli atti di indirizzo, ora dei piani territoriali.

Nella maggioranza dei casi la caratteristica più rilevante circa lo sviluppo de piani riguarda la scelta da parte delle Regioni di come raccordare le politiche per l'infanzia e l'adolescenza con l'orizzonte più ampio del piano sociale regionale in attuazione della L. 328/00.

Da quanto si evince dalle relazioni tale integrazione risulta assai facilitata se non addirittura potenziata dall’esperienza pregressa realizzata con il primo triennio di attuazione della legge: “La conoscenza operativa delle difficoltà incontrate nell’implementazione della cultura organizzativa e procedurale della 285, volta allo sviluppo della partecipazione e dell’integrazione tra soggetti , professionalità, servizi ed istituzioni, ha infatti rappresentato una base importante su cui è innestato il percorso gestionale delle politiche sociali richiesto dalla L. 328/00. In generale, si può dire che se la maggioranza dei partecipanti ritiene opportuna l’integrazione di tutte le leggi di settore entro un’unica logica programmatica e la realizzazione di un unico strumento quale il Piano di zona, tutti indistintamente richiedono che il patrimonio di risultati, competenze, professionalità, collaborazioni costruito con la L. 285 sia valorizzato nella nuova logica programmatica. Si chiede in definitiva che si vada “oltre” la legge 285, ma “con” lo spirito ed il patrimonio acquisito in questi cinque anni di lavoro” (Veneto).

Rimandiamo però alla parte specifica della presente relazione dedicata all’analisi della relazione tra 328 e 285, per l’approfondimento di questo argomento (parte III).

Il raccordo delle politiche per l’infanzia e l’adolescenza si è realizzata prevalentemente con leggi regionali in materia di servizi educativi per la prima infanzia (ovvero interventi connessi all’art. 5 della 285) e per le Regioni Emilia-Romagna e Marche anche con la legge regionale volta alla promozione di città amiche dei bambini e delle bambine.

Come caratteristica evolutiva dei nuovi piani si pone in evidenza un miglioramento qualitativo nella costruzione degli stessi: l’avvio del secondo triennio ha rappresentato (soprattutto laddove si è proceduto alla realizzazione di una valutazione complessiva dell’andamento del primo triennio di attivazione della legge) un’ottima occasione per modificare la realizzazione dei piani sulla base delle criticità e delle mancanze incontrate.

La qualificazione dei piani si è così espressa su aspetti diversi: dalla chiarificazione dei criteri di costruzione degli stessi, nella definizione più precisa ed aderente alle diverse configurazioni territoriali degli ambiti, dei vincoli per la presentazione dei progetti, alla conferma delle dimensioni territoriali ecc. tendendo alla definizione di un piano inteso “...non

tanto in termini di area geografica, quanto come comunità civile, superando in tal modo il rischio, peraltro ancora presente di riprodurre gli interventi di sempre e nei luoghi a ciò deputati” (Campania)

La Regione Friuli-Venezia Giulia individua come obiettivi prioritari per la realizzazione dei Piani:

- una qualificazione complessiva delle politiche rivolte ai minori con una valorizzazione degli stessi;
- l'avvio di processi di qualità e non tanto una maggior offerta di servizi;
- il coinvolgimento della comunità locale nella definizione degli obiettivi generali, nella realizzazione degli interventi e nella fase di verifica;
- la promozione di una operatività di rete.

Mentre la Regione Abruzzo, sulla base dell'esperienza pregressa ha suggerito come condizione per 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.”

La Regione Calabria infine mostra come “La definizione dei 14 ambiti territoriali, corrispondenti alle stesse dimensioni zonali delle ASI, è risultata adeguata alla configurazione geografica, culturale e della rete dei servizi. La legge 285 ha consentito la sperimentazione di forme di concertazione interistituzionale, ancora inedite in materia di politiche sociali nell'area minorile alla stregua di altre iniziative in materia economico-produttiva (patti territoriali).”

Il miglioramento qualitativo dei piani “...ha consentito di elevare ed ‘omogeneizzare’ nei diversi ambiti territoriali lo standard qualitativo dei servizi per l’infanzia e l’adolescenza” (Piemonte).

Anche gli accordi di programma, strumenti cardine della reale attivazione della legge hanno subito delle variazioni in positivo, innanzitutto sono aumentati i comuni aderenti agli accordi stessi in particolar modo in quelle realtà dove la L. 285/97 ha trovato agli inizi degli ostacoli soprattutto culturali (questo in relazione agli esiti positivi scaturiti dall’implementazione della stessa), in altre Regioni poi il lavoro di concertazione svolto in passato ha consentito nel II

triennio di attuazione il coinvolgimento più attivo della scuola (soggetto che è risultato nel primo triennio non sufficientemente coinvolto nella realizzazione della L. 285/97), in altre ancora l'apertura si è invece realizzata con la sottoscrizione dell'accordo di programma anche da parte di prefettura, questura, e tribunale per i minorenni laddove questa non era stata attivata con il primo triennio.

Così come testimonia l'esperienza siciliana “l'indirizzo fornito dalla Regione, associato all'esperienza già maturata dagli ambiti, ha sviluppato una maggiore consapevolezza delle finalità della legge ed ha favorito il pieno coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali previsti.” [...] “Grazie all'esperienza di attuazione della legge è cresciuta nelle figure professionali e negli amministratori coinvolti la capacità di lavorare insieme e la consapevolezza che l'uso integrato e complementare delle risorse è la più efficace strategia per incidere sulla complessità dei bisogni sociali”.

Anche l'esperienza della Regione Friuli-Venezia Giulia sottolinea “l'effettivo concorso di più soggetti nella fase di progettazione, tuttavia, non può essere dato per scontato e pertanto rappresenta, da un lato, un valore aggiunto dei Piani di questo triennio, caratterizzati sicuramente da una maggiore rispondenza delle progettualità proposte ai bisogni ed alle esigenze dei singoli contesti di riferimento e da una maggiore condivisione da parte dei destinatari diretti ed i diretti degli stessi, e, dall'altro, evidenzia una crescita ed una maturazione delle capacità di progettazione e messa in rete delle risorse esistenti posseduta dagli operatori”.

La forma di cofinanziamento non sembra invece percorrere la stessa direzione di miglioramento degli altri punti caratterizzanti il piano territoriale analizzati fino ad ora: sembra infatti che tale provvedimento possa essere considerato come prassi ‘consolidata’ solo nelle realtà (vedi Regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Marche) in cui essa è richiesta da parte della regione tra le modalità attuative della legge. In ognuno di questi casi esso è ritenuto strumento efficace per promuovere “una corresponsabilità da parte degli Enti locali – politica, prima ancora che finanziaria – si è ritenuto importante stabilire un quota minima a carico del

sistema delle autonomie locali, stabilita in una percentuale pari al 20% della spesa totale prevista per l’attuazione dei singoli progetti esecutivi” (Emilia-Romagna).

Laddove invece la forma di cofinanziamento non è prevista dal bando regionale essa segue un andamento assai difficile da rendicontare: molteplici sono i soggetti che la attivano dai comuni, ai consorzi di comuni, alle asl, alle province, alla scuola non per tutti gli ambiti territoriali e in misura assai diversa nella percentuale di risorse offerte sia intermini economici che professionali o di altro carattere.

In alcuni casi, specificatamente per quelle realtà territoriali che si compongono di molteplici comuni di piccola entità ciò è giustificato proprio dalla dimensione dei comuni stessi, in altre realtà come ad esempio la regine piemontese “ciò può essere dovuto, in parte, al fatto alcuni progetti si trovano al momento della rilevazione a cura delle province, svoltasi nei mesi di aprile e maggio 2002, soltanto nella fase iniziale e, pertanto, è ipotizzabile che gli enti titolari non avessero ancora completato gli impegni di spesa per il conseguente utilizzo di tutti i fondi necessari a realizzare l’annualità progettuale in corso”.

Ultimo aspetto che attiene ad una visualizzazione esaustiva dello stato di attuazione dei piani, riguarda le iniziative sviluppate al livello locale finalizzate alla diffusione dell’informazione ed alla creazione di forme di raccordo e coordinazione tra i singoli progetti.

Come detto precedentemente per alcune realtà regionali le forme di raccordo e coordinamento sono tendenzialmente affidate a “il gruppo di coordinamento provinciale che rappresenta la forma più efficace di connessione tra territorio e ente regionale e che attraverso la costruzione e l’implementazione dei piani territoriali ha acquisito progressivamente un vero e proprio ruolo di coordinamento, raccordo, punto di riferimento, stimolatore del processo che ha messo in moto la L. 285/97” (Emilia-Romagna).

Analogamente sempre alle province spetta la realizzazione di iniziative volte alla diffusione capillare e mirata dell’informazione, in Piemonte tali obiettivi hanno tendenzialmente assunto la forma di:

- riunioni di lavoro in tutti/in alcuni comuni
- incontri pubblici con qualche comune
- interventi sui media

- creazione di pagine web
- corrispondenza mirata agli interessati
- apertura di sportelli informativi
- stampa e diffusione del piano territoriale
- convegni.

Nelle realtà in cui il ruolo di raccordo e coordinamento non è affidato in maniera così esclusiva ad uno specifico organismo, le modalità di informazione raccordo e coordinamento dei piani, assunto dall'ente capofila dell'ambito, assumono contorni metodologici e tempistiche assai differenziate a seconda degli ambiti e dei progetti stessi.

Tentando però di proporre una visione più generale che si basa sulle indicazioni comuni individuate all'interno delle relazioni è possibile affermare che tali iniziative comunque consistono in incontri di livello sia politico che tecnico tra gli enti firmatari degli accordi di programma. Le riunioni tecniche sono generalmente più frequenti e tendono a sviluppare al loro interno approfondimenti su “le problematiche minorili, della genitorialità e dell'adolescenza oltre che a effettuare una verifica dello stato di avanzamento dei singoli progetti del piano territoriale e a svolgere uno studio in merito alle problematiche relative alla realizzazione dei progetti, al monitoraggio del piano, alle eventuali variazioni rispetto alle previsioni del piano stesso e all'efficienza di gestione delle risorse” (Friuli-Venezia Giulia).

Ulteriore forma di raccordo praticata consiste nella organizzazione e partecipazione da parte degli enti gestori, di riunioni tecniche ed incontri tra i responsabili dei progetti tese anch'esse al monitoraggio costante degli interventi (capire se inserire nel paragrafo successivo). A tale riguardo, fa eccezione la Provincia autonoma di Trento, per cui “la struttura competente presso l'assessorato provinciale alla salute e attività sociali ha svolto attività di informazione, coordinamento e verifica circa l'andamento dei progetti finanziati. Tale attività ha fatto emergere l'importanza di favorire il confronto e l'interscambio delle esperienze tra i protagonisti sia pubblici che privati della gestione dei progetti esecutivi, oltre alle molteplici questioni organizzative relative alla gestione dei progetti, agli aspetti finanziari, alla rendicontazione sulle attività svolte e ai risultati conseguiti”.

Relativamente ai progetti

La visione complessiva dei progetti mostra una generale tendenza alla prosecuzione degli stessi dalla prima triennalità alla seconda anche se all'interno di questa affermazione si pongono in evidenza le modifiche qualitative e di contenuto che si è cercato di mettere sin qui in evidenza: la dichiarazione della Regione Abruzzo ci pare a tale proposito particolarmente indicativa “Con l'intento di rilanciare l'applicazione della L. 285/97 nella Regione Abruzzo si è cercato di far sì che i piani territoriali del II triennio non contenessero soltanto ‘proroghe’ di progetti già avviati nel primo triennio, ma si aprisse un dibattito valutativo sugli stessi e si prevedesse la loro armonizzazione con i nuovi servizi attivati dai piani di zona dei servizi sociali”.

Tale tendenza (per quelle Regioni che si trovano nella seconda triennalità di attuazione della legge) viene confermata anche dall'attribuzione dei progetti agli articoli della legge: così come negli triennio recedente infatti il maggior numero di progetti afferisce all'art. 4, seguiti dai progetti pertinenti alla realizzazione delle finalità e degli obiettivi dell'art. 6, a cui succedono quelli dell'art. 7 ed infine quelli dell'art. 5. Anche per il secondo triennio la modalità di gestione dei progetti attivata a livello di ambito risulta la forma di gestione indiretta con affidamento a terzi prevalentemente cooperative, e/o consulenti, poche invece risultano gli affidamenti ad associazioni.

Pur essendo la forma di gestione più diffusa essa risulta comunque, così come negli anni precedenti, la più critica: “Le modalità di affidamento di gestione ai privati sono fonte di problematicità poiché la partecipazione alla costruzione del piano territoriale dell'ente privato non è garanzia per la gestione successiva dell'intervento, così pure il fatto di avere seguito precedentemente l'intervento non è una condizione sufficiente per la gestione successiva del progetto” (Emilia-Romagna). In un'unica esperienza si dà testimonianza di affidamento diretto a terzi “anche in virtù delle procedure di appalto concorso attivate da alcuni ambiti [della regione Friuli-Venezia Giulia] in sede di progettazione dei piani territoriali”.

L'altra forma di modalità di gestione è quella diretta da parte degli enti pubblici questa attivata su progetti che hanno utilità trasversale alle gestione o alla promozione degli altri o “che si concepiscono o come più strutturati e complessi o che si pensa debbano essere

particolarmente presidiati perché strategicamente importanti per le Amministrazioni” (Marche).

Relativamente agli interventi

Circa il carattere di innovatività degli interventi è evidente come intorno a questa terminologia ci siano differenti modalità di interpretazione.

Nel caso della maggioranza delle Regioni ad esempio, si è inteso per innovatività le tipologie di intervento non ancora finanziate, o ‘trascurate’, con il primo triennio di attuazione della legge; in altri casi l’innovatività è scaturita dai risultati conseguiti precedentemente, ovvero dalla necessità di produrre azioni come approfondimenti operativi di precedenti esperienze. In altri ancora ha assunto caratteristiche metodologiche di processo: nel caso dell’Emilia-Romagna ad esempio “un elemento innovativo del II triennio di attuazione della 285 riguarda l’estensione anche alle Province della possibilità di formulare programmi e gestire interventi”, mentre per il veneto l’innovatività è stata determinata in relazione alle caratteristiche di attivazione del progetto:

- attività avviate per la prima volta
- attività nuove nel territorio
- attività nuove nel contesto di intervento.

Come elemento rilevabile ci pare interessante porre in evidenza che l’orientamento generale nella formazione e programmazione dei piani territoriali sia stata quella di diminuire il numero degli interventi e di rendere gli stessi omogenei all’interno dei progetti. Questo per una maggiore garanzia di qualità e per facilitare il compito di coordinamento e di gestione degli enti deputati.

2.2 Criticità ed elementi positivi nella rilevazione dello stato di attuazione dei piani territoriali di intervento

Le Regioni, trovandosi, nel periodo della rilevazione, nella maggioranza dei casi contemporaneamente con progetti del primo triennio in fase conclusiva, e con altrettanti progetti in fase iniziale hanno prevalentemente segnalato elementi di criticità legati alla prima fase di attuazione del II triennio.

Si è creato un generale slittamento dei tempi di attivazione del II triennio questo perché in alcuni ambiti territoriali si sono registrate:

- difficoltà per diversi comuni nell'implementazione delle procedure relative ai bandi di gara per l'aggiudicazione a terzi della gestione dell'intervento o altre procedure ad evidenza pubblica
- difficoltà legate alla mancanza di personale amministrativo all'interno degli enti locali interessati a dar attuazione ai progetti, che si è espresso con un sovraccarico di compiti e responsabilità, per funzionari, dirigenti e referenti tecnici a cui non è stato fornito alcun supporto
- difficoltà a lavorare in modo realmente integrato con le altre istituzioni coinvolte
- la scelta, per alcuni enti titolari dei progetti, di attendere la disponibilità effettiva dell'anticipo dei contributi assegnati per dare avvio alle azioni di rispettiva competenza.

Questa mappa delle criticità che risultano veramente trasversali a tutte le Regioni, ci porta a ritenere che:

- la 285 è difficile da raccontare, la sua sfida è quella di lasciarsi raccontare, forse è l'unica legge nel sociale che chiede un monitoraggio e una valutazione costanti
- la sua portata innovativa ha richiesto e richiede da parte di tutti i soggetti interessati un salto culturale nella lettura e nella prassi ovvero un cambiamento di rappresentazione della realtà dei più piccoli che possa tradursi in reali e percorribili percorsi di attuazione
- il principio su cui si fonda la 285 è il legame e la qualità che ad esso collettivamente si riesce a dare: legame tra pubblico e privato nei termini della sussidiarietà orizzontale, legame tra istituzioni pubbliche o della sussidiarietà verticale, legame tra adulti e bambini.

“La novità del II triennio è comunque fortemente ancorata alla pianificazione concertata degli interventi (pianificazione, programmazione e progettazione). In questo percorso metodologico – molto innovativo per le politiche sociali- si è cercato di concertare e organizzare le azioni da compiere, con sinergie e interconnessioni tra le diverse forze sociali presenti nella comunità di

riferimento. Si è operato per costruire un piano di sviluppo e non un Piano puramente assistenziale”. [...] “Più che i servizi in quanto tali, i Piani promuovono, infatti, azioni positive per favorire opportunità e tutelare i diritti dell’infanzia e l’adolescenza” (Friuli-Venezia Giulia).

2.3 Stato della documentazione di interventi/attività dei piani territoriali e dei progetti esecutivi

Così come negli anni precedenti, il primo dato da rilevare riguarda la scarsa risposta fornita dalle Regioni a questa sezione tematica. Solo un terzo di esse infatti fornisce informazioni a proposito.

Da quello che si evince molteplici e differenziate sono le forme adottate per la raccolta dei materiali.

Nel Veneto, come nel Friuli-Venezia Giulia, ad esempio, la raccolta è affidata all’osservatorio regionale, mentre l’Emilia-Romagna “ha scelto che il centro nazionale individuasse un proprio referente locale che, presso la sede regionale, sollecitasse i responsabili degli ambiti raccogliesse i materiali e li inviasse al centro nazionale”. L’Abruzzo invece ha scelto che la raccolta dei materiali avvenisse da un livello più vicino a quello locale ed ha così assicurato la raccolta tramite i centri provinciali di documentazione e analisi su l’infanzia e l’adolescenza. Il dato positivo che è possibile rilevare è che, seppur in maniera non ancora estesa, laddove si è riusciti a consolidare il processo della documentazione esso “non è più un accessorio ma una necessità sentita e condivisa dagli operatori” (Marche).

La catalogazione è sempre più spesso affidata a terzi e questo sembra sostenere una crescita di consapevolezza e quindi di investimenti da parte della Regione circa questa attività che proprio per la sua particolarità e specificità risulta evidentemente difficilmente trasmissibile: un’unica relazione infatti propone informazioni a proposito. Come indicato anche ad inizio di relazione l’informazione su l’andamento dei progetti, e dei piani è considerata sempre più strategica al fine di ‘avvicinare’ attraverso l’accessibilità all’informazione e l’informazione stessa, i diversi livelli di realizzazione e gestione della legge. La pagina, all’interno del sito della Regione, dedicata alle politiche sociali della famiglia e/o più specificatamente dell’area infanzia e adolescenza, sembra essere la modalità più utilizzata per la diffusione delle

informazioni, grazie anche alla possibilità di un aggiornamento costante delle stesse. Essa inoltre rappresenta il legame operativo tra l’attuazione della 285 e l’attuazione della 451: “lo spazio web, il cui primo nucleo è attualmente all’esame delle province, ai fini della successiva pubblicazione nell’ambito del sito internet ufficiale della Regione, è uno strumento fondamentale di attività dell’area ‘documentazione dell’osservatorio stesso, le cui finalità sono principalmente quelle di favorire l’accesso alle informazioni da parte di tutti i soggetti interessati, di agevolare la progettazione, diffondere la conoscenza delle ‘buone prassi’ ed assicurare la necessaria visibilità ai programmi regionali’ [...] “Il costante aggiornamento delle informazioni sarà assicurato anche attraverso il dialogo tra la sede centrale e quelle locali dell’Osservatorio, tramite un’area di ‘upload’, riservata ai soli utenti abilitati (al momento attuale, le otto amministrazioni provinciali, articolazioni periferiche dell’osservatorio stesso). Il sistema di monitoraggio dei progetti della 285, pertanto, confluirà in quest’area” (Piemonte).

Tale modalità è comunque affiancata dalla realizzazione di giornate seminariali che sempre più spesso vengono utilizzate come occasioni per rendere noti i risultati di ricerche, studi, sperimentazioni attivati sul territorio o per la presentazione di pubblicazioni ad opera della Regione.

Il raccordo con gli adempimenti richiesti dalla 451 è inoltre garantito dalla raccolta e in taluni casi analisi e commento dell’attività i monitoraggio attuato o dalle province o dagli ambiti territoriali investiti di tale compito: il secondo triennio mostra come grosso fattore innovativo la graduale diffusione della procedura di rilevazione dello stato di attuazione sia dei piani che dei progetti attraverso la raccolta dati web-based. In altre parole le schede di rilevazione (articolate differentemente per livelli e per tematiche di interesse: pedagogici, organizzativi, amministrativi, finanziari ecc.) vengono messe in rete e compilate dai responsabili. In questa fase di avvio, che potremmo definire ‘sperimentale’ è prevista un’assistenza tecnica tesa a favorire sia la comprensione dell’utilità della procedura sia della esatta compilazione della scheda stessa.

Tra gli orientamenti, indicativo per alcune Regioni si segnala l’interesse ad attivare un aggiornamento sulla condizione dell’infanzia e dell’adolescenza nel proprio territorio (inteso

anche come mappatura dei servizi ad essa dedicati) e, in un momento successivo, all’implementazione di una banca dati riferita ad altri aspetti relativi al pianeta infanzia quali l’abuso e i maltrattamenti, l’affido, l’istituzionalizzazione ecc.

2.4 Stato delle attività di monitoraggio e valutazione dei piani territoriali e dei progetti esecutivi

La possibilità di rendere conto dello stato di attuazione di queste specifiche attività ci è data dalla quantità/qualità delle parole e dei concetti utilizzati a descriverle. Con il passare degli anni non solo la numerosità delle risposte ottenute in relazione a quest’area di domande ma la qualità e l’articolazione delle stesse pongono in evidenza l’evoluzione avvenuta. La complessità delle modalità di monitoraggio e valutazione possono essere adeguatamente descritte intorno ad una serie di variabili che sono state variamente affrontate nelle relazioni.

Gestione. Generalmente le attività di monitoraggio e valutazione sono gestite per i diversi livelli da soggetti interni; per il livello regionale esso può essere costituito dal comitato tecnico, con l’ausilio di consulenti esterni, o dello staff dell’osservatorio regionale attivo sui temi dei minori.

Il coinvolgimento di soggetti esterni è attivato o a conclusione di un anno di attività ma molto più diffusamente a termine del triennio, è stato inoltre utilizzato anche per l’avvio del successivo.

Tale attività viene affidata a soggetti esterni che possono essere rappresentati da istituti di ricerca, specifici dipartimenti universitari o ditte di consulenza esterna.

Livelli di attivazione e soggetti coinvolti A seconda delle finalità e degli obiettivi che, in generale, il comitato tecnico regionale/provinciale, individua, i soggetti possono essere coinvolti o per rispondere alle richieste di monitoraggio e valutazione, o per partecipare a seminari formativi tesi ad esplicitare il senso di queste attività e chiarirne l’uso di determinati strumenti, o infine per ‘costruire’ comunemente gli strumenti stessi del monitoraggio e della valutazione dei piani e dei progetti. I soggetti a cui si fa riferimento nelle relazioni sono funzionari regionali, provinciali o degli ambiti territoriali, referenti dell’ente gestore del progetto, soggetti esecutori degli interventi. Sempre meno spesso si fa riferimento agli adulti (siano essi genitori, parenti, amici e non) che accompagnano la vita del bambino, né tanto

meno ai fruitori stessi. La capacità di coinvolgimento reale e costante da parte di un ente pubblico è riconosciuto come fattore importante di capacità di realizzare l'interesse dei cittadini (rivedere) ma congiuntamente viene rilevato quanto sia ‘faticoso’ proporre al cittadino un rapporto in cui esso sia più attivo e responsabile nei confronti del servizio, dopo anni in cui ne è stato, solo, fruitore.

Livelli di partecipazione. La richiesta di partecipazione si mostra dunque assai diversa in relazione alla fase del processo in cui lo stesso soggetto è chiamato a fornire il proprio contributo; e questo si mostra assai diverso anche territorialmente: non solo tra Regione e Regione, ma anche tra i diversi organismi in cui si struttura il territorio stesso. Ovvero la mappa che potremmo farne, rappresenterebbe una realtà frastagliata e ancora non unitaria.

Strumenti e procedure. La diversificazione nelle modalità di risposta viene ulteriormente confermata dai risultati dell’analisi degli strumenti e delle procedure messe in campo per realizzare le attività di monitoraggio e di valutazione. Esistono infatti realtà in cui tale compito è espletato con l’esclusivo utilizzo delle schede fornite dal centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza, mentre altre in cui l’avvio del II triennio, con gli impegni che ha richiesto, ha permesso una riflessione critica sulle attività del passato e quindi, dove è stato possibile, un miglioramento degli strumenti e dei processi. La descrizione delle modalità utilizzate a questo fine mostra un affinamento dei criteri di indagine e degli strumenti ad esso legati. Dal punto di vista tecnico si rileva, come già detto in precedenza, la tendenza a richiedere l’implementazione delle schede di rilevazione periodica su supporto magnetico. Questo anche per rispondere ad una tra le criticità più ‘denunciate’ dalle Regioni: quella relativa ai tempi di restituzione delle schede di monitoraggio e valutazione. Dal punto di vista metodologico, le Regioni hanno rilevato, in alcuni casi, la difficoltà da parte dei referenti degli ambiti locali, della compilazione delle schede e pertanto questo ha attivato o una semplificazione delle stesse, o un aggiornamento sulle stesse, o l’attivazione di un sostegno alla loro compilazione. Dal punto di vista contenutistico, si rileva una sempre più chiara definizione degli obiettivi e quindi dei contenuti del monitoraggio ma soprattutto della valutazione, accompagnata da una maggiore consapevolezza del suo utilizzo in fasi diverse del procedere operativo e sui vari livelli in cui si dispiega.

Oggetto della valutazione. Risultano oggetto di valutazione: il piano regionale, i piani territoriali, i progetti, gli interventi. Per alcune Regioni poi si sta evidenziando l'esigenza "di potenziare gli aspetti di valutazione qualitativa degli interventi, con modalità da costruire con una logica di tipo partecipativo, che coinvolga i diversi livelli istituzionali interessati, valorizzando le esperienze di valutazione di processo, di impatto e di risultato realizzate a livello di singolo progetto." (Piemonte).

Finalità. Le indicazioni delle finalità a cui rispondono le attività di monitoraggio e valutazione mostrano approcci diversi nella lettura ed elaborazione di quest'area di intervento della 285 si evidenziano azioni tese al controllo dell'esecuzione degli aspetti operativi ed amministrativi, attività invece finalizzate all'ammissione ai bandi di gara, oppure alla conoscenza costante dell'andamento dei piani e dei progetti, orientata alla valutazione e al successivo orientamento delle azioni e/o delle politiche.

Tempi. Con l'articolazione di forme di monitoraggio e valutazione più strutturate si evidenzia anche una diversa organizzazione dei tempi dedicati a questa attività, tempi che non vengono più a rispondere esclusivamente alle richieste annuali definite dal CNDM ma che integrandosi con esse rispondono maggiormente alle specifiche esigenze regionali e locali.

Modalità di restituzione dei dati. L'importanza della restituzione dei dati è riconosciuta da tutte le realtà come strumento fondamentale per avvicinare i servizi e le istituzioni tra loro ma anche i cittadini sia piccoli che grandi. A tale scopo vengono utilizzate modalità diverse già presentate precedentemente e a cui si rimanda.

Tutte queste variabili combinate ed organizzate in maniera diversa riconducono a poter considerare l'andamento dell'attuazione della 285 come orientato alla lenta e progressiva messa a regime di un sistema di interazione ed integrazione tra servizi, istituzioni, soggetti, ed oggi ancor di più in ragione delle richieste della 328. A questo orientamento si affianca la consapevolezza che il percorso intrapreso in questa direzione necessita di tempo e motivazione. " L'esperienza del primo triennio ha confermato che si tratta di processi complessi che richiedono tempi di realizzazione non brevi. Nella progettazione del secondo triennio lo sviluppo di un'adeguata banca dati costantemente aggiornata, la capacità di