

I. Lo stato di attuazione della legge

Nel periodo di interesse le Regioni si trovano in questa situazione, sotto il profilo dell'impegno del trasferimento fondi, che proviamo a descrivere secondo questi gruppi:

- Sardegna, Puglia, si trovano da un punto di vista dei finanziamenti erogati, nella fase conclusiva del primo triennio;
- Molise, Calabria, Lazio, Valle d'Aosta, hanno trasferito agli ambiti i fondi del secondo triennio, in particolare dell'anno 2000 (o della prima annualità della seconda triennalità);
- Emilia Romagna, Sicilia, hanno liquidato o impegnato i fondi della seconda annualità della seconda triennalità;
- Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Campania, Piemonte, hanno liquidato o impegnato i fondi della terza annualità della seconda triennalità. Trento ha impegnato le risorse per l'anno 2002, corrispondente all'ultima annualità della seconda triennalità. Bolzano: sono stati finanziati i progetti relativi all'anno 2003;
- Toscana, Liguria e Basilicata, hanno riferito della loro situazione finanziaria alla luce della integrazione dei fondi 285 nel fondo sociale regionale; la Toscana ha utilizzato i fondi relativi all'anno 2002, la Liguria i fondi relativi all'anno 2003, la Basilicata si è limitata a riferire che i fondi della seconda triennalità sono confluiti nel fondo sociale.
- Lombardia, Umbria e Marche non hanno inviato la relazione.

1.4.2 Stato della certificazione delle spese da parte degli Ambiti territoriali

Così come avvenuto negli anni precedenti, sono state fornite scarse informazioni su questo punto: alcune Regioni hanno segnalato di avere attivato presso gli ambiti meccanismi di richiesta della certificazione delle spese e di essere in attesa dei risultati.

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)

Il panorama presentato dalle Regioni, seppure non molto ricco di informazioni in merito allo stato della documentazione dei Piani e dei progetti, appare generalmente positivo.

Al di là infatti di alcune regioni che evidenziano la difficoltà di attivare processi di monitoraggio e verifica (che vedremo subito dopo), la cultura della documentazione, intesa come raccolta, catalogazione, analisi, diffusione dei materiali prodotti dalle progettualità 285 appare oramai ampiamente diffusa e consolidata.

Certamente un ruolo centrale in questo processo è stato svolto, così come evidenziato anche nelle relazioni degli altri anni, dai vari Centri/Osservatori regionali sull'infanzia attivati nella stragrande maggioranza delle Regioni, in applicazione della legge 451/97.

Piani territoriali e progetti, con la relativa documentazione, sono stati quindi raccolti attraverso varie modalità, mentre comune è la destinazione di questi materiali.

Una buona parte delle regioni ha infatti da tempo attivato apposite banche dati informatizzate dei piani e dei progetti 285/97, al fine di rendere accessibili e fruibili a tutti gli operatori interessati ed in generale alla cittadinanza, ciò che è stato realizzato nel campo dell'infanzia e dell'adolescenza nel corso di questi anni.

Altro elemento comune e che emerge come chiara linea di tendenza è quella dell'utilizzo della diffusione di pagine on-line dedicate alle politiche familiari e per l'infanzia, costruite come apposite sezioni dei vari siti istituzionali (della Regione stessa o dell'Osservatorio/Centro di documentazione regionale).

In taluni casi poi si stanno sviluppando attività che oltre a perseguire finalità di documentazione e di restituzione delle informazioni in oggetto, allargano il loro orizzonte ad altri temi: «La Regione Abruzzo ha, da ultimo, sviluppato un portale di multiutilità per la gestione delle funzioni di Osservatorio che sarà utilizzato, da un lato, per le attività di monitoraggio on-line, dall'altro, per informare i cittadini e gli operatori sociali su tutti i temi di interesse sociale (www.osr.regione.abruzzo.it)» (Regione Abruzzo).

Molto rilevante ci sembra anche l'avvio -che alcune Regioni hanno segnalato nelle Relazioni pervenute- di una mappatura dei servizi e degli interventi rivolti ai minori.

In alcuni casi, la fase della raccolta dei materiali e della documentazione è avvenuta direttamente da parte dell'Osservatorio/Centro regionale, mentre in alcuni casi ci si è avvalsi di «un'agenzia esterna specializzata, che ha provveduto all'analisi degli stessi» (Regione Veneto).

I. Lo stato di attuazione della legge

Infine, segnaliamo che, sulla spinta di quanto previsto dalla legge 4541/97, che oltretutto acquista un valore ed un significato coerente con quanto previsto dalla legge 328/00, «al fine di rendere coordinata l'azione in materia di infanzia ed adolescenza, così come stabilisce la 451/97, la Regione Campania attraverso l'Osservatorio e di concerto con altre istituzioni e servizi sta operando nell'integrare ed organizzare i flussi informativi non limitandosi alla rilevazione e al trattamento dei dati statistici, ma anche ad incrementare l'attività di documentazione, analisi e ricerca condotte su fenomeni rilevanti a livello locale» (Regione Campania).

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

Come accennato al paragrafo precedente, così come per le attività di documentazione, anche quelle di monitoraggio e verifica dei Piani e dei progetti trovano negli Osservatori e/o Centri regionali di documentazione il loro luogo di impulso e di snodo.

Innanzitutto ci sembra importante mettere in evidenza che molte regioni hanno elaborato in merito a questo tipo di attività, dei percorsi di collaborazione e scambio reciproco tra il livello centrale (per lo più regionale) e quello locale di ambito.

In tal senso possiamo dire che attraverso l'attività di monitoraggio si è innescato un vero e proprio processo virtuoso all'interno del territorio, che è riuscito a raggiungere obiettivi anche più "alti" di quelli tradizionalmente raggiunti con questo tipo di strumenti.

In particolare, i percorsi di collaborazione hanno avuto in molti casi ad oggetto anche la fase iniziale di progettazione degli strumenti di monitoraggio -per lo più schede di ricognizione, schede di valutazione, relazioni, incontri con i Responsabili/referenti dei progetti-; «Nel corso dell'anno 2003 sono state elaborate e somministrate le schede di valutazione, progettate in forma partecipata dal Gruppo di lavoro inter-istituzionale ristretto, con la consulenza dell'Università di Teramo. Il primo report di valutazione della prima annualità del secondo triennio è stato realizzato nel mese di ottobre 2003 ed ha presentato dati ed informazione di grande interesse per la riprogrammazione dei servizi. La metodologia valutativa seguita si è ispirata alle tecniche della evaluation evidence-based.» (Regione Abruzzo).

Elemento fondamentale dunque, che emerge in molte relazioni, è appunto il valore e la centralità che è stato riconosciuta al monitoraggio, specie -come evidenziato adesso- per la sua capacità di lettura dei risultati, delle problematiche emerse, delle positività e delle criticità.

Come è stato efficacemente detto «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 sull'attività svolta e ai risultati conseguiti.

Ha fatto inoltre emergere, utili indicazioni per la progettazione futura, oltre all'interesse dei soggetti territoriali per un lavoro integrato di valutazione congiunta circa l'impatto territoriale delle progettualità messe in campo e per un metodo che stimola, crea collaborazioni e sinergie per lo sviluppo di una cultura dei servizi a livello locale in favore delle nuove generazioni.» (Trento).

Ancora sul rapporto centro-periferia: «A livello regionale, quindi, il monitoraggio dei progetti L. 285/97 viene realizzato tramite l'inserimento in rete da parte dei referenti dei Punti Monitor dei dati relativi allo stato di realizzazione dei progetti previsti dalla scheda di rilevazione periodica e tramite la registrazione del relativo flusso della spesa.

A livello di Ambito, accanto alle schede regionali di rilevazione periodica e di registrazione della spesa, per ciascun progetto sono stati predisposti ulteriori strumenti di monitoraggio che consentono una più approfondita e puntuale analisi dell'andamento dei singoli interventi e fungono da strumenti di registrazione propedeutici alla compilazione di quelli previsti a livello regionale» (Friuli Venezia Giulia).

Pur nella difficoltà, poi, di poter utilizzare termini del tutto comuni a tutte le Regioni, possiamo comunque evidenziare che il processo di monitoraggio, sia che preveda fasi di valutazione approfondite o meno, in generale si conclude con la redazione di report finali.

Alcune Regioni hanno inviato in allegato questi documenti alla cui lettura rinviamo, vista in molti casi la mole e il livello di dettaglio raggiunto.

Anche in questo caso possiamo mettere in evidenza la funzione ed il ruolo che tale fase ha avuto nella riprogrammazione regionale: «Dopo la messa a punto della scheda di monitoraggio e di valutazione si è proceduto alla definizione con il gruppo regionale di referenti per la valutazione ed il gruppo interprovinciale di uno schema di report da proporre alle Province per documentare i risultati del monitoraggio e le proprie valutazioni in itinere; parallelamente si è fornita assistenza tecnica al gruppo interprovinciale per la presentazione in ogni territorio provinciale (ai referenti dei progetti distrettuali e esecutivi) degli strumenti messi a punto e delle modalità di compilazione e un'adeguata formazione al gruppo interprovinciale e consulenza tecnica alle singole Province finalizzata a mettere a punto e ad implementare le procedure di input dati e analisi statistica dei risultati.

Sulla base dei report provinciali, attraverso un'analisi trasversale delle informazioni si procederà alla redazione di una prima bozza di report regionale di valutazione».

Come si può dedurre dal percorso proposto, caratteristica innovativa dell'iniziativa è che la Regione si è assunta la propria funzione di governo, utilizzando la valutazione per riprogrammare le politiche e, allo stesso tempo, ha svolto una funzione non ispettiva ma di "service" alle Province, nel rispetto della loro autonomia programmatica e valutativa.

I. Lo stato di attuazione della legge

Primo fra tutti ha avviato un meccanismo complesso e, diffuso, capillare e condiviso su tutto il territorio regionale, nell'ottica bene espressa da un rapporto provinciale: «Più i risultati raggiunti dai progetti e dai piani saranno riconoscibili, visibili, comunicabili, più aumenteranno le probabilità che le politiche per infanzia e adolescenza che, grazie anche alla 285, hanno avuto un impulso, non arretrino, ma che anzi, procedano nel loro consolidarsi, svilupparsi, migliorarsi.» (Emilia Romagna).

Molto interessante ci pare poi che l'oggetto dell'attività di monitoraggio, che ha riguardato ovviamente per lo più i piani ed i progetti 285/97, sembra estendersi anche ai Piani di Zona – nei casi delle regioni che li hanno adottati –, creandosi così una continuità importante tra gli strumenti introdotti dalla 285/97, rispetto all'attuazione della legge 328/00.

Dalla relazione della Campania, si legge infatti che «L'azione di monitoraggio e verifica si è sviluppata con una rilevazione semestrale attraverso schede date agli ambiti ed articolate in due sezioni. La prima: anagrafica dei progetti; la seconda: indicatori per il monitoraggio sullo stato di attuazione. Il sistema di monitoraggio regionale dei Piani di zona e, quindi, della L. 285/97, sarà messo a regime nel corso del 2003 con le seguenti rilevazioni periodiche per le quali saranno successivamente diffusi gli strumenti definitivi e le relative indicazioni per l'utilizzo:

- rilevazione semestrale sullo stato di attuazione dei piani di zona, nei mesi di aprile e di ottobre 2003, per il monitoraggio al 31 marzo 2003 ed al 30 settembre 2003;
- rilevazione annuale sulla spesa sociale dei Comuni, nel mese di luglio 2003, per utilizzare i dati del bilancio consuntivo.» (Campania).

Infine, ci preme mettere in evidenza che quelle regioni che non hanno potuto svolgere attività di monitoraggio, hanno segnalato da una parte che tali attività «non sono state condotte per assoluta carenza strutturale, strumentale, di risorse umane e professionali»; dall'altra, si è messo in evidenza che «in attesa della messa in opera del sistema informativo regionale, si deve riconoscere che alcuni ambiti territoriali d'intervento – seppure con i classici ritardi di chi lavora in situazioni di permanente emergenza – hanno prodotto una documentazione degna di esame e di attenta valutazione dei piani e dei progetti esecutivi. Le informazioni risultano circolari e accessibili, sia pure compatibilmente con i budget finanziari disponibili.

Tutto il materiale prodotto meriterebbe una catalogazione sistematica per essere meglio compreso non solo dagli addetti ai lavori, ma dalla cittadinanza interessata.» (Regione Calabria).

Queste ultime considerazioni ci paiono rafforzare quello che abbiamo espresso all'inizio del paragrafo, e cioè che la cultura della documentazione e della verifica di quanto realizzato è certamente uno dei bagagli fondamentali introdotti dalla legge 285/97.

2.3. Struttura, caratteristiche ed evoluzione dei Piani territoriali di intervento

Situazione

Il primo dato sul quale possiamo soffermare la nostra analisi, circa lo stato di attuazione delle legge è quello relativo alla situazione dei Piani.

Rispetto al periodo di rilevazione dell'indagine, le Regioni si trovano in larghissima maggioranza nella parte finale della seconda triennalità.

Un discorso a parte può esser fatto per la Regione Sardegna, che durante il periodo della rilevazione risulta essere ancora nella prima triennalità di applicazione della legge.

In particolare, nella relazione si legge che «superata l'elaborazione dei piani territoriali del primo triennio è tuttora in corso l'attuazione dei progetti esecutivi con variabili di scostamento della fase di gestione degli interventi (v.a.77) rilevata al 9,86% in fase di avvio, al 35,21% di medio periodo, al 53,52% di prossima conclusione, all' 1,41% conclusa.».

Gli Ambiti

Dalla lettura delle Relazioni prodotte dalle Regioni emergono intanto alcune riflessioni inerenti gli ambiti territoriali, che come è noto rappresentano un elemento centrale nel sistema di applicazione della legge.

In particolare, le Regioni, esprimono una generale valutazione positiva circa la scelta operata nella definizione degli ambiti territoriali, sia nei casi di conferma dei medesimi rispetto al precedente triennio, sia nei casi di modifica, per lo più avvenuti in coincidenza e seguendo la logica della attuazione della legge 328/00.

Allo stesso modo, poi, le Regioni hanno concentrato l'attenzione su due aspetti che sono apparsi rilevanti: a) nel caso di coincidenza dell'ambito con le Province, l'importante ruolo di coordinamento svolto da quest'ultime; b) nel caso di coincidenza dell'ambito coi distretti sociosanitari, o con le AULLS, l'avvenuta integrazione tra l'area sociale e quella sanitaria.

Il ruolo delle Province, nelle Regioni che hanno scelto questo tipo di ambito, è stato infatti messo in risalto come determinante nello svolgere una funzione di coordinamento tra tutti gli attori coinvolti nella programmazione della legge, -spesso numerosi, con professionalità molto diverse-, e che di frequente interagiscono in un contesto non del tutto definito circa le competenze a ciascuno affidate. Come è stato efficacemente espresso, «uno degli ultimi tasselli caratterizzanti la legge 285 in Emilia-Romagna riguarda il ruolo della provincia» ; «la provincia ha svolto un ruolo di coordinamento e di regia, ha promosso lo sviluppo in un'ottica di rete, di "comunità territoriale" che si interroga sui bisogni dei minori e cerca, attraverso una progettazione partecipata di rispondere ai bisogni emergenti e di superare l'offerta settorializzata di servizi per minori. Si aggiunge, ancora, che «per promuovere un allargamento dei confini 285 sarebbe opportuno un coordinamento

I. Lo stato di attuazione della legge

provinciale che sviluppasse iniziative e momenti di confronto e studio, per esempio sulle buone prassi locali». In sintesi, da quanto emerge dai rapporti provinciali, la Provincia «attraverso l'esperienza 285 si è fatta interprete di quel concetto di lavoro di rete che è racchiuso nella filosofia della legge stessa» (Emilia Romagna).

Per quanto riguarda invece quelle Regioni che hanno adottato come ambiti le zone o i distretti socio-sanitari, si evidenzia l'importanza strategica della integrazione tra la programmazione dell'area sociale con quella sanitaria, specie in considerazione delle recenti modifiche avvenute nella programmazione con l'applicazione, sempre più diffusa nelle regioni italiane, della già citata Legge 328/00.

Così, ad esempio la Liguria definisce «la scelta delle Zone e dei Distretti Sociali come ambiti ottimali per l'organizzazione e la gestione integrata dei Servizi».

Ed in senso più ampio, alla luce di quanto ora accennato in tema di rapporti tra l'applicazione della legge 285/97 (Piani territoriali) con la legge 328/00 (Piani di Zona), si sottolinea come elemento facilitatore l'integrazione tra gli interventi, la «positiva...coincidenza tra gli ambiti territoriali di progettualità dei Piani con i Piani di Zona, presenti sul territorio regionale già dal 1998 e con i territori delle AULLSS che nella realtà regionale del Veneto svolgono funzioni e servizi di carattere integrato socio-sanitario».

Unitamente allo sviluppo e all'evoluzione della dimensione territoriale, in alcune Regioni sta emergendo anche la necessità di dotarsi di strutture operative che siano coerenti e funzionale con tale nuovo assetto fin qui descritto.

Si legge ad esempio, ancora dalla relazione della Regione Veneto che «avendo la maggior parte dei Comuni delegato alle AULSS le competenze relative all'art. 23 del DPR 616/77, nel territorio regionale del Veneto le AULSS sono, nel 50% dei casi, referenti tecniche dei Piani Area Minori».

Altro caso particolarmente significativo e probabilmente emblematico di quella che potrebbe diventare una articolazione diffusa su tutto il territorio nazionale è quello toscano: «In ambito zonale è stata individuata una responsabilità unica (Responsabile di zona area minori) per ricondurre a unità l'area degli interventi minorili nonché per attuare modalità di lavoro integrate con le aziende unità sanitarie locali nei confronti della Autorità Giudiziaria Ordinaria e Minorile (relazione Regione Toscana)».

I Piani territoriali

Da lettura relativa alle caratteristiche dei Piani territoriali approvati dalle Regioni, appare innanzitutto molto diffusa e ben radicata (in alcune Regioni), o comunque avviata la tendenza (in altre) ad un superato dei limiti della programmazione per progetti in favore di uno sviluppo della logica di un Piano organico degli interventi.

Si legge, infatti, che l'esperienza fatta sia nel corso del primo triennio di applicazione della legge, sia nel corso delle prime fasi della seconda, hanno fatto emergere la necessità di porre i progetti 285 dentro un contesto significativo che sappia dare un maggiore respiro al singolo intervento. Dalla relazione di Bolzano: «mentre fino al 2003 – come spiegato sopra - si parlava di progetti singoli, nella deliberazione approvata dalla Giunta Provinciale per la presentazione di progetti per l'anno 2004, viene richiesto esplicitamente un piano organico degli interventi.»; «Nella nota integrativa alle Linee di indirizzo era stato nuovamente ribadito il principio secondo cui i progetti presentati dovevano essere il risultato di una programmazione congiunta che vedeva il coinvolgimento del maggior numero possibile di settori interessati (Servizio sociale, Aziende sanitarie, Scuola, Servizio Giovani, Ufficio Servizio sociale Minorenni del Ministero di Grazia e Giustizia, Privato sociale, ecc.) e presentare preferibilmente carattere innovativo».

Il consolidamento dello sviluppo della logica di un piano organico degli interventi si rinviene, poi nel raggiungimento, di un livello molto affinato, circa i percorsi che le Regioni in buona parte dimostrano di adottare nel cammino della programmazione.

Come è stato chiaramente illustrato, infatti, nella Relazione del Friuli, «la novità del secondo 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. I singoli progetti, organizzati nel Piano, a partire da criteri e priorità regionali, si caratterizzano per un approccio sistematico».

Altro elemento significativo e altrettanto emblematico della progettualità 285 è la diversificazione dei piani in ragione del territorio di riferimento, con la conseguente valorizzazione dell'elemento territoriale come centrale.

Nella relazione del Piemonte si legge che «Gli otto Piani territoriali presentano caratteristiche profondamente differenti nei diversi ambiti, rispecchiando la diversità dei territori, sia per quanto riguarda la popolazione che le dimensioni e la conformazione geografica.

Rispetto al primo triennio di attuazione, in ogni caso, si è registrata un'evoluzione che ha condotto all'elaborazione di piani territoriali più "radicati" nella realtà di riferimento, con obiettivi e linee d'intervento comuni».

L'elemento territoriale, poi, riemerge sotto l'aspetto della diffusione dei progetti 285 negli ambiti di riferimento.

I. Lo stato di attuazione della legge

Molte Regioni ricordano che la seconda triennalità – anche in ragione degli elementi di difficoltà scaturiti durante la realizzazione del primo triennio- si è caratterizzata dalla presenza di progetti che si sono diffusi su tutto il territorio, che hanno coinvolto molti Comuni, non soltanto quelli capofila; ciò è stato fatto anche per operare, come è stato efficacemente espresso un «decentramento dei servizi per consentire la piena accessibilità dei servizi a tutti i bambini, specie quelli delle zone più isolate e periferiche (dalla Relazione della Regione Abruzzo)».

E ancora: «Il dato riguardante la distribuzione territoriale dei progetti finanziati fa vedere un buon rapporto distributivo tra centro e periferia con una presenza di progettualità in quasi tutto il Trentino, tenendo presente che su territori apparentemente sguarniti già sono in essere iniziative a carattere promozionale - preventivo finanziate su altre leggi...»(Trento).

In taluni casi, la Regione stessa ha spinto verso questo tipo di programmazione, come nel caso della Regione Veneto: «Sono stati riconfermati gli ambiti dei Piani già previsti nella prima triennalità e, per quanto riguarda gli ambiti minimi di progettualità, oltre all'ambito distrettuale, è stato previsto l'accordo di 10 comuni per agevolare una realtà territoriale di comuni di piccolissime dimensioni, talvolta appartenenti a AULSS diverse, dove era presente già una rete di servizi ed una cultura comune».

In questa ottica possiamo poi aggiungere che i progetti promossi dalla legge 285, anche in ragione della loro complessità, sono stati nella maggior parte dei casi diretti a realizzare un sistema di reti di collaborazioni tra tutti gli attori del settore.

Come è stato efficacemente detto «l'intervento 285 non è al servizio di se stesso ma dell'intera comunità e che bisogna creare una “alleanza” tra i diversi servizi e non una competizione, come è rispecchiato pienamente dalla filosofia di sviluppo della comunità della L. 285/97» (Emilia Romagna).

L'attuazione e la promozione, dunque, del lavoro di rete emerge come fattore determinante anche del successo, oltre che della qualità, dell'intervento realizzato.

Allo stesso tempo, appare altrettanto evidente che questo difficile compito (molti degli attori coinvolti non hanno avuto a lungo la tendenza e l'abitudine a questo tipo di interazione), risulta essere messo in crisi da alcuni elementi che ne ostacolano lo sviluppo.

In particolare, si afferma che tali ostacoli si situano «nella costruzione di una collaborazione proficua e nella mancanza di coordinamento tra gli attori coinvolti.

La fotografia che viene scattata ritrae un'interazione di reti complesse di attori con il rischio di scarsa chiarezza sui ruoli di ciascun attore, dove le forme di coordinamento risultano deboli, parziali, poco strutturate e formalizzate e i processi poco governati ». (Emilia Romagna)

In ragione di questo, oltre ad una riflessione su quali possano essere le forme di coordinamento più opportune (da molte Regioni individuate nell'Ente intermedio Provincia), non sfugge il richiamo alla «la necessità di un presidio e governo da parte dell'ente pubblico locale dei meccanismi sulla base dei quali realizzare tale sviluppo dei diversi attori sociali, per garantire la qualità dei servizi e la capacità di rispondere in modo adeguato ai bisogni di un determinato territorio (Trento)».

In ultimo, occorre anche sottolineare ancora, come hanno fatto alcune Regioni che «più che servizi in quanto tali, i Piani promuovono, ...azioni positive per favorire opportunità e tutelare i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. La strategia indicata dalle linee guida regionali - più inclusiva che esclusiva - ha favorito il coinvolgimento di un gran numero di soggetti o di attori sociali fin dal momento della stessa ideazione, garantendo più punti di vista, nella prospettiva di una visione complessa del sistema sociale. La concertazione inoltre ha facilitato l'integrazione sociale tra opinioni diverse, rendendo più disponibili i partecipanti a coordinare le proprie azioni e specificità, a ridurre le divergenze, in definitiva, a lavorare assieme (Friuli)».

Altro punto maggiormente affrontato all'interno delle relazioni è poi quello – come già avvenuto nelle relazioni dello scorso anno- del rapporto e dell'integrazione tra i Piani 285 ed i Piani di Zona, realizzati in applicazione della legge 328/00.

Ricordiamo, intanto, che la situazione di dettaglio nella quale si trovano le Regioni italiane viene descritta nella parte 4 della seguente relazione, e alla quale rimandiamo per avere un quadro più completo ed esaustivo dello stato della programmazione. Inoltre ricordiamo che a questo argomento è dedicato l'intero capitolo III.

Allo stesso tempo, possiamo sottolineare che è oramai un dato consolidato e ampiamente analizzato anche nelle relazioni degli anni precedenti, l'“eredità culturale” che la legge 285/97 ha apportato nell'attuazione della legge 328/00.

Citiamo ad esempio il caso della Regione Liguria: «...con il Piano Triennale dei Servizi Sociali per gli anni 2002-2004... ha riconosciuto l'efficacia della metodologia di lavoro sperimentata con i Piani Territoriali elaborati per l'applicazione della legge 285/97 che sono stati propedeutici alla stesura dei Piani di Zona stessi».

Appare dunque opinione diffusa, in sostanza, che tutto il percorso fatto in questi anni dalla legge 285 abbia facilitato e reso possibile l'avvio, per le regioni che lo hanno fatto, della programmazione 328/00, così come di tutte quelle forme di programmazione integrata che si sono avviate a livello regionale, anche prima della emanazione della legge quadro.

In tal senso, l'elemento allora che ci pare di dover mettere in luce in questa fase di chiusura della seconda triennalità, come richiesta e volontà delle Regioni, è quella di come garantire continuità ai

I. Lo stato di attuazione della legge

processi avviati dalla 285, sia in quei casi dove essa è rimasta l'unica legge di programmazione dell'“area infanzia”, sia in quei casi dove invece le integrazioni e gli intrecci con altre leggi delle altre aree delle politiche sociali sono divenute complesse.

Le riflessioni sulle quali proviamo a mettere l'accento sono quelle, perciò, che in qualche modo lasciano intuire quale possa essere prosecuzione e allo sviluppo della programmazione dell'“area infanzia”, pur integrata nella più ampia “area sociale”.

Citiamo ad esempio il caso della Campania: «Complessivamente il secondo triennio d'attuazione della 285/97 mostra un consolidamento dei piani a favore dei minori e della famiglia. Infatti la programmazione ex L. 328/00 relativamente alla macro area diritti dei minori e sostegno alle responsabilità familiari, riprende in modo pressoché uguale la pianificazione prodotta e realizzata a livello territoriale nel precedente triennio ed attualizzata con la prima annualità del secondo triennio».

Ancora, dalla relazione delle Regione Emilia: «Nel rapporto regionale di analisi del processo di costruzione dei piani di zona recentemente redatto dall'Irs e discusso nel gruppo regionale interprovinciale, si legge che in tutti i territori si sono perseguite strategie di integrazione con l'area educativa con l'eccezione di 5 casi. Questo a nostro avviso risulta essere l'esito della pianificazione delle attività rivolte all'infanzia e adolescenza realizzata attraverso i fondi della legge 285/97».

Altro caso è sicuramente quello della Regione Toscana, la quale ha adottato da tempo una programmazione integrata tra le due leggi, anche in forza di una legge regionale di settore, entrata in vigore precedentemente alla recente riforma del Titolo V della Costituzione (che come noto ha attribuito anche competenza esclusiva alle Regioni nelle politiche sociali): «La legge 285/97, anno 2002, è stata integrata in un'unica logica programmatica attraverso gli strumenti previsti dalla legge 328 e dalla legge regionale 72/97 nell'ottica di costruire un sistema integrato di interventi».

Ci pare infine significativo riportare, alla fine di questa trattazione sui piani territoriali, alcune considerazioni che sono state espresse in maniera chiara su cosa rappresentino i Piani di Zona.

Pensiamo, in tal modo, di mettere in evidenza i molti punti di contatto che si possono notare con quella che è stata sinora la programmazione della 285, anche alla luce di quanto si qui descritto riguardo al rapporto col territorio, con le sue reti, alla programmazione partecipata, alla definizione degli ambiti territoriali.

Con questa lettura, appare chiaro che il destino della programmazione dell'area minori può continuare a mantenere la centralità sin qui conquistata; allo stesso tempo la sfida e le questioni ancora da risolvere, su tutto il territorio nazionale, sono comunque molte e complesse.

«Il Piano di Zona rappresenta lo strumento principe di programmazione delle politiche sociali territoriali e la sua realizzazione introduce almeno quattro significative e, per certi versi “storiche”, innovazioni nella tradizionale gestione delle politiche sociali:

- si sintetizzano gli interventi e le politiche del settore socio-assistenziale, mettendo insieme esperienze programmatiche e fonti di finanziamento tradizionalmente considerate in modo separato ed autonomo (i fondi ex legge 285/97 per l'infanzia e l'adolescenza, i fondi ex Dpr 309/90 per la lotta alle tossicodipendenze e i fondi ex legge 328/00);
- si passa da una programmazione nella prospettiva di government (funzione di governo esclusiva del soggetto pubblico), ad una prospettiva di governance (attività “del governare” svolta attraverso la mobilitazione di una serie di soggetti pubblici, di privato sociale, della società civile);
- si programma ad un nuovo livello: “l'ambito territoriale”, superando l'impasse storica delle politiche sociali del nostro paese legate alla parcellizzazione comunale;
- si programma in modo congiunto anche con l'Ausl, non nella logica riduttiva della delega, ma in quella della collaborazione e/o integrazione operativa a livello territoriale (gli ambiti in Emilia Romagna coincidono con i distretti sanitari). I Piani per la salute previsti dal Piano sanitario regionale possono quindi rappresentare basi comuni di partenza per la programmazione sia in campo sociale che socio-sanitario. A loro volta i Programmi delle attività territoriali, anch'essi previsti dal Piano sanitario regionale possono coincidere con i Piani di zona per quanto riguarda l'area dei servizi e degli interventi socio-sanitari». (Regione Emilia Romagna).

I progetti

L'analisi relativa ai progetti fa emergere, intanto, considerazioni già espresse nelle precedente relazione dello scorso anno.

Del resto, occorre ricordare che rispetto al periodo di interesse di questa relazione, il progetti si trovano per lo più in fase finale o avanzata, e dunque sotto questo aspetto non si segnalano significative novità.

Confermata, infatti, è intanto la tendenza delle Regioni ad attribuire maggiore frequenza —rispetto alla distribuzione secondo l'articolato della legge— ai progetti riferiti all'art. 4, seguiti dai progetti relativi all'art. 6; seguono poi, sempre in ordine di “grandezza”, i progetti ex art. 7 ed infine quelli ex art. 5.

Rispetto a questa situazione consolidata (che del resto, come già evidenziato in passato rappresenta a sua volta una conferma della distribuzione dei progetti anche rispetto al primo triennio), possiamo aggiungere alcune considerazioni che le Regioni hanno espresso in merito a tali scelte.

I. Lo stato di attuazione della legge

Si legge ad esempio nella relazione del Veneto che «I progetti relativi al sostegno alla genitorialità sono stati numerosi sia nel primo che nel secondo triennio; sembrano aver costituito nella nostra regione l'asse portante della L. 285/97.

Essi hanno dato l'opportunità ai territori sia di proseguire e/o implementare progettualità sperimentali già avviate negli anni precedenti, sia di avviare per la prima volta progetti in questo ambito.

Sembra pertanto si sia consolidata tra gli amministratori e gli operatori un'acquisizione teorica già probabilmente presente nella sensibilità politica e nelle prassi, legata al fatto di non poter migliorare la vita dei bambini e dei ragazzi senza aiutare gli adulti nella funzione educativa» (Regione Veneto).

Un altro dato che ci pare importante segnalare in questa sede è poi quella della diffusa consapevolezza dell'importanza del lavoro sulla normalità e sull'agio; come è stato efficacemente sottolineato, «questa è stata la vera novità della 285 che ha portato per la prima volta a coinvolgere nel primo triennio a livello nazionale 1.350.000 bambini e ragazzi e che ha visto nella nostra Regione coinvolgerne nel secondo triennio ben 124.969.

Il lavoro sulla normalità ha anche un altro pregio: allarga la conoscenza che gli operatori dei Servizi hanno sulla condizione infantile ed adolescenziale, limitando il rischio di distorsioni professionali indotte da un contatto esclusivo con utenti afferenti all'area del disagio conclamato.

In questo modo diventa possibile acquisire elementi importanti per svolgere attività di prevenzione, ma anche mutuare nuove modalità nella relazione con l'utenza con maggiore difficoltà». (Regione Emilia Romagna).

Altro elemento che possiamo segnalare come linea di tendenza di una buona parte delle Regioni (pur con la difficoltà rappresentata dalla non omogeneità delle realtà rappresentate), è costituita dalla innovatività degli interventi realizzati.

Citiamo ad esempio il caso del Friuli : «Dal punto di vista della tipologia degli interventi previsti dai progetti dei Piani L. 285/97 emerge come la maggior parte di questi abbia privilegiato la realizzazione di interventi e iniziative caratterizzati da innovatività e sperimentazione, sia pur circoscritte al medio periodo (al massimo un triennio), piuttosto che dall'istituzione o dal potenziamento di servizi. I progetti che prevedono l'attivazione di servizi, infatti, sono 89 pari al 43,6% mentre quelli che non prevedono l'attivazione di servizi sono 115 ossia il 56,4% del totale».

Altre Regioni mettono al contempo in evidenza l'altro aspetto ora citato, e cioè il consolidamento dei progetti (che come abbiamo visto anche nella passata relazione hanno mostrato una generale tendenza alla prosecuzione di quelli del precedente triennio): «nel caso di 11 progetti... le attività previste sono sfociate nella programmazione ordinaria dei servizi da offrire. Pare quindi trasparire

dalla rilevazione effettuata come in alcuni casi i finanziamenti della L. 285/97 hanno saputo promuovere/innescare alcuni processi di adeguamento strutturale dei servizi, spesso in situazioni “di frontiera”». (Bolzano)

Per quanto riguarda poi le modalità di gestione degli stessi, rimandiamo a quanto detto al successivo punto 2.4, e più in generale alla parte di elaborazione della schede di ricognizione periodica.

Un ultimo elemento importante è poi quello del livello di cofinanziamento progetti raggiunto dai progetti.

Sul punto le informazioni che emergono dalle relazioni regionali non sono molte, e allo stesso tempo molto differenziate; la situazione sembra oscillare da casi alta partecipazione specie dei Comuni, a casi invece di difficoltà.

Anche su questo punto rimandiamo per la lettura più analitica ai dati che emergono dalle schede di ricognizione e che riguardano i singoli progetti di ambito.

Possiamo poi segnalare alcune tendenze particolarmente rilevanti; citiamo ad esempio il caso della Regione Veneto, che scrive «Nel 45% dei casi, il finanziamento ottenuto dalla L. 285/97 è stato implementato da altre forme di finanziamento (v. da altri Enti o da altri progetti).» (Regione Veneto).

Nel caso dell'Abruzzo «Il cofinanziamento degli enti locali ha superato in molti casi la quota minima prevista dal Piano regionale, (30% del costo complessivo del progetto per i Comuni non montani; 20% del costo complessivo del progetto per i Comuni montani o ricadenti all'interno dei Parchi Nazionali e Regionali)» (Regione Abruzzo).

Viene al contrario segnalato come elemento di criticità, da altre Regioni, la riconducibilità dei progetti ad un solo flusso finanziario: «Altro elemento di fragilità si può vedere nella difficoltà ad attivare forme di cofinanziamento (solo 10 progetti denunciano un'integrazione con altri finanziamenti).» (Bolzano).

2.4 Individuazione delle positività e delle criticità nello stato di attuazione dei Piani territoriali di intervento

Molte delle considerazioni espresse delle Regioni, nelle loro relazioni, sono diffuse e riprese in più parti; in alcuni casi perciò abbiamo già parzialmente riportato gli elementi di positività e di criticità relativi ai piani territoriali di intervento.

Possiamo qui aggiungere altre considerazioni che trovano anche sostegno ulteriore nella parte di analisi delle schede di ricognizione periodica, alla quale pertanto rimandiamo anche su questo punto, per approfondimenti specifici.

I. Lo stato di attuazione della legge

La prima linea di tendenza che sottolineiamo, è il diffuso stato – per la stragrande maggioranza delle Regioni - di avanzamento nel quale si trovano i progetti esecutivi.

Allo stesso tempo occorre ricordare che – come è stato già evidenziato nella relazione dello scorso anno - l'avvio della seconda triennalità ha subito uno slittamento che ha determinato alcune criticità specie per la prima fase di attuazione del triennio.

Gli elementi di difficoltà risultano ancora trasversali a tutte le Regioni, e perciò riassumibili secondo alcuni punti principali:

- difficoltà nell'esperire in tempi brevi le gare per l'aggiudicazione a terzi della gestione dell'intervento
- difficoltà legate alla mancanza di personale amministrativo all'interno degli enti locali interessati a dare attuazione ai progetti
- difficoltà a lavorare in modo realmente integrato con le altre istituzioni coinvolte

Provando anche a raccontare in maniera più dettagliata alcune di queste situazioni elencate, riportiamo ad esempio quanto detto dalla Regione Campania, e che rappresenta in una qualche maniera l'altro tassello "mancante", in merito alle modalità di gestione degli interventi.

Se infatti è l'affidamento indiretto a terzi (per lo più cooperative -come vedremo meglio successivamente dalla elaborazione delle schede periodiche), la forma di gestione più diffusa dei progetti e che come abbiamo appena visto rappresenta allo stesso uno dei nodi critici, residuale risulta la gestione diretta dell'ente pubblico.

«Quest'ultima osservazione evidenzia la permanenza di una insufficiente presenza di figure professionali sociali negli enti pubblici titolari dei piani adeguatamente attrezzate per gestire le esigenze dei nuovi, seppur non più originali, servizi.» (Regione Campania).

L'elenco iniziale delle criticità trova poi una sua specificazione anche in Regioni che hanno adottato - come il Friuli Venezia Giulia - strutture ad hoc (i "Punti Monitor", costituiti da una unità operativa con sede presso l'Ente gestore dei fondi ex lege 285/97: il personale può essere interno o a contratto e che ha funzioni di supporto tecnico e professionale al referente di Ambito per la L. 285/97 nel merito delle attività di monitoraggio degli interventi di cui ai Piani Territoriali), che pure complessivamente hanno dimostrato di funzionare positivamente; le difficoltà emerse appaiono perciò particolarmente emblematiche e significative.

Si legge nella relazione che «alcune criticità emerse nell'operatività concreta della rete dei PM e di quella degli strumenti informatizzati adottati sono state individuate in una certa difficoltà nel garantire gli impegni alle scadenze concordate e programmate, nella non sempre chiara attribuzione di responsabilità nella determinazione dei servizi e dei progetti che accompagnano il sistema a rete per la numerosità delle figure e delle responsabilità dallo stesso previste; nella disomogeneità che

caratterizza sia le competenze di base dei tecnici dei PM che i compiti di fatto richiesti loro nella quotidianità unitamente alle modalità di rapporto che gli stessi hanno con l'Ente gestore della L. 285/97.» (Friuli Venezia Giulia).

Infine, accanto alla carenza di risorse umane evidenziata come detto in larghissima maggioranza delle Regioni, in taluni casi si rinvencono ostacoli organizzativi pratici: «Il terzo fattore più citato riguarda le difficoltà logistiche, principalmente quelle legate al reperimento ed all'allestimento di spazi idonei alla realizzazione delle attività.» (Regione Emilia Romagna).

Un ultimo elemento che un discreto gruppo di regioni ha messo in evidenza tra le positività dei piani territoriali, è quello del complesso rapporto con il mondo della scuola, ritenuto da molti come centrale per la buona riuscita degli interventi, ma spesso rimasto più nelle intenzioni che non concretamente realizzato.

Si legge: «L'analisi delle schede mette in luce alcuni elementi che possono caratterizzare in termini positivi la progettualità in base alla legge 285/97 del 2002; da sottolineare in particolare la consapevolezza dell'importanza di un coinvolgimento attivo della scuola sia in relazione ai contenuti delle specifiche attività, sia come partner attivo in tutte le fasi progettuali» (Bolzano).

2.5 Analisi e considerazioni sulle scelte fatte dalla Regione/Provincia autonoma per l'attuazione del primo triennio della L. 285/97 alla luce della concreta esperienza di realizzazione dei Piani territoriali di intervento

Un gruppo molto ristretto di Regioni ha dedicato una parte della loro relazioni all'analisi delle scelte compiute per l'attuazione del primo triennio della legge.

Ovviamente occorre ricordare che tutti i precedenti rapporti nazionali da noi redatti contengono informazioni, riflessioni circa il primo triennio, di tutte le Regioni.

Non pare possibile, in questa occasione, vista appunto la esiguità della informazioni a noi pervenute, elaborare un quadro che abbia "valenza nazionale" rispetto a questo specifico punto.

Allo stesso tempo, occorre segnalare che tra queste, le relazioni di 2 regioni, (Emilia-Romagna, Abruzzo) contengono un elaborato sul punto molto dettagliato ed analitico; è possibile leggere alcuni elementi di riflessione e valutazione che si estendono dall'ambito della programmazione, a quello della documentazione, della verifica e del monitoraggio, delle modalità di finanziamento a quella della rendicontazione delle spese.

Il Piemonte ed il Lazio fanno un breve accenno.

Fatte perciò queste considerazioni, ci pare opportuno rinviare direttamente alla lettura dei pezzi redatti dalle Regioni citate, che certamente risulteranno utili ed interessanti.

Aggiungiamo poi che Trento scrive che, durante il periodo di interesse «si stanno disponendo gli elementi necessari ad una valutazione d'insieme sulle progettualità finanziate». «Ci si riserva a questo proposito di inviare appena disponibili i risultati più significativi desunti dalle relazioni di