

Regione Campania

Regione Campania

Lo stato d' attuazione della L. 285/97 – Anno 2003**1. Linee di intervento e procedure****1.1 Procedure**

La Regione Campania, pur riconfermando gli obiettivi fondamentali individuati per il precedente triennio, con l'atto deliberativo 1220/01, nel definire:

- gli obiettivi;
- i contenuti e le priorità;
- le spese ammesse a contributo;
- le procedure per la presentazione ed approvazione dei piani;
- le modalità di liquidazione dei finanziamenti assegnati agli ambiti territoriali

ha inteso – per il successivo triennio - fornire ai progettisti locali uno strumento per comporre azioni concrete che, attraverso una più attenta lettura dei bisogni espressi dal territorio, rafforzassero e affinassero gli interventi a tutela dei minori. Ha, cioè, fornendo uno strumento di lavoro omogeneo, stimolato una progettazione e una programmazione a livello locale con l'offerta di un quadro chiaro e condiviso in un linguaggio comune a tutti i soggetti interessati. Ha, altresì, individuato standard, requisiti di funzionalità dei servizi, tale da rendere possibile una verifica e valutazione degli interventi, in una logica di rete di prestazioni d'opera per l'infanzia e l'adolescenza che necessariamente deve ulteriormente specificarsi e svilupparsi in relazione all'attuazione dei piani di zona ex lege 328/00.

I piani territoriali tutti pervenuti entro i termini previsti, sono stati valutati nel corso di una serie di riunioni del Gruppo Interassessorile costituito con dec. 406/01. Il Gruppo, integrato dai rappresentanti delle cinque Amministrazioni Provinciali campane, al fine di rendere operative le innovazioni introdotte dalla L. 328/00, ha inteso uniformare la valutazione dei piani proposti dagli ambiti ai criteri di valutazione annunciati con le “Linee guida di programmazione regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali” adottate con l'atto deliberativo 1826/01.

Con la deliberazione n.7086/01 ai Comuni capofila degli ambiti sono state assegnate le risorse finanziarie disponibili e contestualmente liquidato il 60% dell'importo a ciascuno attribuito. La liquidazione del restante 40% è stata rinviata al verificarsi delle condizioni indicate nella deliberazione 1220/01. In sede di erogazione della seconda tranche di finanziamento le Amministrazioni Provinciali avvalendosi anche degli uffici regionali ed attenendosi ai criteri di monitoraggio e verifica delle attività progettuali fissati in seno al gruppo Interassessorile, hanno aggiornato la Regione, che in assenza di motivi ostativi, ha erogato le restanti risorse finanziarie assegnate a ciascun ambito.

1.2. Altri atti

- Deliberazione n.6317/02 – BURC n. 4/03

“Linee d'indirizzo per l'accoglienza familiare e comunitaria di minori in difficoltà personali e socio-familiari-Servizi residenziali-Regolamentazione”

Con tale documento la Regione Campania ha inteso offrire uno strumento atto ad integrare le offerte di servizi educativi forniti dal territorio ed avviare una riflessione concreta ed operativa sul significato e sugli impegni necessari per tendere al superamento dell'istituzionalizzazione.

Regione Campania

- Deliberazione congiunta Assessorato alle Politiche Sociali e Assessorato alla Sanità 1666/02 – BURC 29/02

“Linee guida relative all’adozione nazionale ed internazionale” Le su indicate linee guida elaborate attraverso un lavoro di concertazione promosso dalla Regione Campania tra gli enti istituzionalmente investiti di compiti in relazione alla materia, assumendo il territorio come luogo delle politiche sociali e l’integrazione quale agire organizzativo progettuale e sinergico, onde rendere omogenei gli interventi hanno inteso promuovere la sottoscrizione di atti di intese tra gli EE. LL. e le AA.SS.LL. finalizzati all’individuazione e strutturazione in ogni ambito territoriale di un’equipe integrata socio sanitaria formata dai servizi sociali territoriali e dalle unità materno infantili delle aziende sanitarie locali.

- Dec. Dir. 826/03

Con tale atto è stato affidato ad idonea impresa la realizzazione di un sistema di comunicazione e di monitoraggio in rete in materia di adozione nazionale ed internazionale in Campania.

- Dec. Dir. 827/03

Ad un Ente di formazione con comprovata esperienza in materia di interventi a favore della famiglia e dei minori è stata affidata la conduzione di un’attività di formazione ed aggiornamento per 120/130 operatori socio-sanitari degli EE.LL, delle AA.SS.LL. e degli Enti autorizzati ex art. 31 L. 476/98.

1.3. Azioni messe in atto per l’applicazione della 285/97

1.3.1. Iniziative di coordinamento.

Il Gruppo Interassessorile di concerto con le unità tecnico operative attivate con l’avvio dei piani di zona ex L. 328/00, si è riunito per approfondire le questioni legate al passaggio dalla prima annualità del secondo triennio all’avvio dei progetti di cui alla seconda e terza annualità che sostanzialmente rappresentano “parti” dei Piani di Zona della prima e seconda annualità di esecuzione della L. 328/00. In tal modo la regione Campania con l’efficace contributo delle Amministrazioni provinciali, ha garantito il necessario accompagnamento per realizzare una discreta continuità nella gestione territoriale del processo, naturalmente, nei limiti delle molteplici modalità organizzative.

1.3.2. Iniziative di raccordo

Sia pur in una situazione normativa più organica la Regione Campania ha attivato strutturate occasioni (conferenza dei Sindaci, incontri con i responsabili degli Uffici di Piano, ed altro) per rendere operative forme organizzative e promozionali atte a rendere le attività ed iniziative più efficaci.

1.3.3. Iniziative informative/formative

Al fine di assicurare la più ampia diffusione delle conoscenze, la Regione ha pubblicizzato nel suo sito web i documenti prodotti inerenti agli indirizzi programmatici, le procedure e i criteri di riparto dei fondi. Contestualmente le iniziative informative/formative sono consistite in innumerevoli riunioni ed incontri con i soggetti firmatari degli A. di P. sia a livello politico sia a livello tecnico. Con il livello tecnico la Regione e le Amministrazioni Provinciali hanno discusso oltre che delle problematiche minori, anche delle eventuali difficoltà inerenti alla realizzazione delle articolazioni

Regione Campania

progettuali previste dai piani territoriali e delle necessarie variazioni rispetto alla programmazione proposta.

1.4. Riparto economico

Per la prima annualità del secondo triennio il criterio di riparto adottato ha suddiviso il fondo disponibile in ragione del 60% rispetto alla popolazione minorile residente ed il 40% in ragione della qualità progettuale. Per le successive annualità il riparto è avvenuto in ragione della popolazione minorile residente in ciascun ambito territoriale.

Annualità	Importi assegnati	Importi liquidati
Prima (*)	18.484.286,80	16.026.615,52
Seconda (**)	17.811.520,42	17.541.253,01
Terza (**)	16.475.072,38	11.626.098,73
	52.770.879,60	45.193.967,26

Sullo stato di impegno e del trasferimento dei fondi ai titolari dei piani la situazione è la seguente:

(*) Non comprende le risorse assegnate alla città riservataria di Napoli

(**) Comprensivi dei fondi assegnati alla città di Napoli

2 - Stato di attuazione degli interventi previsti dalla 285/97**2.1 Stato della documentazione****2.1.1 Raccolta e catalogazione.**

Tutti i dati relativi ai progetti finanziati nel secondo triennio sono stati acquisiti in via cartacea. Cosicché agli atti del Settore Politiche Sociali della Regione Campania sono raccolti tutti i piani territoriali d'intervento, gli accordi di programma sottoscritti per la loro attuazione e varie note/comunicazioni inerenti variazioni, report intermedi sullo stato di avanzamento dei progetti, etc. Su supporto informatico allo stato è disponibile la programmazione della terza annualità, mentre l'informatizzazione dei dati è riferibile alla rilevazione dei progetti afferenti la prima annualità. In proposito è verosimile ipotizzare che in tempi brevi tutti i dati relativi ai programmi del secondo triennio saranno catalogati e restituiti ai territori.

2.1.2 Diffusione e circolarità

La diffusione e circolarità dei dati ed elementi più significativi, oltre che dagli scambi con i referenti territoriali, è agganciata alla partecipazione dei dirigenti e funzionari regionali alle innumerevoli tavole rotonde, convegni, seminari e dibattiti che gli enti locali ed organizzazioni del terzo settore programmano sulle tematiche riferibili alla 285/97.

2.1.3 Raccordo con gli adempimenti ex 451/97

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.

2.2 Monitoraggio e verifica

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

Regione Campania

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:

a) 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;

b) rilevazione annuale sulla spesa sociale dei Comuni, nel mese di luglio 2003, per utilizzare i dati del bilancio consuntivo”¹.

I dati provenienti dal su indicato monitoraggio saranno ampiamente diffusi, sia attraverso lo spazio web, sia in occasione di incontri pubblici e seminari territorialmente organizzati.

La criticità emersa, rispetto all'azione di monitoraggio fin qui realizzata, è riconducibile alle difficoltà per gli ambiti territoriali di assicurare gli impegni richiesti nei tempi e alle scadenze indicati dalla Regione.

2.3 – Struttura, caratteristiche dei Piani.

Nella Regione Campania complessivamente- per la prima annualità- sono stati predisposti n:

- 6 piani nella Provincia di Avellino;
- 4 piani nella Provincia di Benevento;
- 6 piani nella Provincia di Caserta
- 17 piani nella Provincia di Napoli;
- 18 piani nella Provincia di Salerno
- 4 piani in materia di contrasto all'abuso e al maltrattamento dei minori trasversali a tutti gli ambiti delle province di Avellino, Caserta, Benevento e Salerno.

Nelle successive annualità resta identico il numero dei piani predisposti nelle Province di Avellino e Benevento. Muta, invece, il numero dei piani nelle province Napoli, Caserta e Salerno, rispettivamente in 18, 7 e 8 piani.

La progettazione degli interventi strutturati nei piani territoriali, nel coinvolgere una pluralità di soggetti ed istituzioni interessate alla tutela dei minori, è stata oggetto di specifici accordi di programma, definiti e sottoscritti con le indicazioni previste dalla L.285/97 e dagli indirizzi forniti dalla Regione. 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.

Tenendo conto della classificazione progettuale indicata negli articoli di riferimento della 285, i dati ad oggi censiti e catalogati (piani prima annualità del secondo triennio di tutto il territorio regionale ad esclusione del piano redatto dalla città di Napoli; piani della seconda annualità degli ambiti territoriali coincidenti con i confini geografici della provincia di Salerno), evidenziano che la tipologia d'intervento prevalente è quella che riguarda progetti legati ad attività educative ed aggregative (40,8%-n.108 progetti). Seguono, nella misura del 18,2% i progetti (48) che sostengono servizi di accoglienza residenziale alternativi agli istituti e per il 17,3% le attività (46) rivolte ad azioni a sostegno della famiglia. In termini percentuali il 7,4% dei progetti esecutivi (20) riguarda sportelli informativi e punti di ascolto/accoglienza. I progetti finalizzati a contrastare e prevenire localmente situazioni di abuso e maltrattamento rappresentano il 4,6% (12). L'affidamento familiare è stato oggetto del 11,7% (31) dei progetti esecutivi. La durata dei progetti esecutivi, si estende in prevalenza su tutto il triennio ed evidenzia un'operatività attestata su di una media temporale di 8/9 mesi per ciascuna annualità.

¹ dalle “Linee guida per la programmazione sociale 2003 e per il consolidamento del sistema di welfare della Regione Campania.

Regione Campania

Le risorse finanziarie assegnate agli ambiti territoriali, sulla base dei flussi informativi organizzati, sono state valorizzate in ragione del 53,6% per progetti (140) per la cui realizzazione è occorso un importo inferiore ai 50.000 €; per la realizzazione di progetti (80) il cui costo è compreso tra 50.000 e 100.000 € è stato utilizzato il 30,7% delle risorse trasferite; ai progetti (41) la cui spesa ammonta ad un importo superiore ai 100.000 € è stato utilizzato il restante 15,7% di quanto assegnato. Infine la ripartizione per tipologia di spesa si attesta in modo massiccio sui compensi per gli operatori impegnati nei progetti che hanno assorbito il 73% delle risorse finanziarie. Per beni strumentali e per sostenere gli oneri gestionali gli ambiti hanno rispettivamente utilizzato il 10% e l'8%. Per spese varie e per ristrutturazione sono state utilizzate risorse rispettivamente per il 6% e 3%.

2.4 - Positività e criticità

Lo stato di avanzamento dei piani a tutela dei minori, complessivamente può ritenersi soddisfacente. Soddisfazione che assume particolare rilievo se si tiene conto del fatto che tutti gli ambiti, pur se a livelli diversi, hanno segnalato ritardi nell'avvio della seconda annualità, che inserendosi finanziariamente nella prima annualità di realizzazione dei piani di zona, ha subito maggiori difficoltà di ordine procedurale derivanti dallo svolgimento delle gare di appalto o degli altri strumenti previsti per l'esternalizzazione dei servizi. Altro motivo di soddisfazione si ritiene possa essere individuato nel fatto che nella programmazione e realizzazione della 285/97 in molti ambiti si è registrato un buon impegno a migliorare e promuovere il coinvolgimento del terzo settore. Un ulteriore elemento di positività può essere individuato nel target delle persone fruitrici/destinatari degli interventi/azioni. I dati ad oggi disponibili, infatti, evidenziano una dimensione estesa dei destinatari/fruitori. Sebbene le classi d'età più rappresentative riguardano gli intervalli compresi tra i 6 e i 10 anni (18,7%) e gli 11 e i 13 anni (19,8%), appaiono spalmati in modo equilibrato gli interventi a favore della fascia d'età prescolare (8,7%) e dei bambini/e da zero a trentasei mesi (7,1%). Agli adolescenti e giovani sono stati offerti interventi per il 23,5%. I progetti trasversali a tutte le classi d'età, rappresentano il 14,1%. Gli adulti – verosimilmente genitori ed operatori- rappresentano l'8,1% dei fruitori/destinatari.

Rispetto al coinvolgimento delle risorse umane, in fase di valutazione e validazione dei piani, di frequente è emerso che gli operatori degli enti titolari e dei partners sottoscrittori degli accordi di programma per realizzare le attività hanno previsto di avvalersi della collaborazione di professionisti convenzionati prevalentemente di cooperative sociali. In modo significativo ed uniforme si è distribuita la partecipazione di associazioni culturali, sportive, di volontariato, ecc. alla realizzazione dei progetti. Residuale è 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.

3 - Secondo triennio – Primo bilancio

Il coinvolgimento di tutti i Comuni campani nell'attuazione della 285/97 rappresenta, indubbiamente, un risultato rilevante se si assume quale priorità la necessità di assicurare una capillare ed omogenea diffusione degli interventi su tutto il territorio. Infatti, i finanziamenti erogati ai sensi della 285/97 hanno sicuramente permesso di rafforzare i servizi già attivati nel primo triennio e di avviare interventi di base che pur dovendo confrontarsi con la permanenza della cultura del campanilismo, hanno diffuso l'attenzione alle politiche sociali in generale, spostando la riflessione dai soli casi conclamati alle situazioni ed aree a rischio oltre che al diffuso disagio della normalità. Cosicché l'impatto della 285/97 nel territorio campano sia in termini di offerte ed opportunità ai ragazzi e alle loro famiglie, sia con l'avvio di servizi, non può che definirsi rilevante. Se a ciò, poi, si aggiunge l'espandersi di nuovi ed alternativi processi culturali e la

Regione Campania

coscienza comunitaria delle nuove esigenze e richieste espresse dai minori per l'attuazione della 285/97, diviene notevole.

4 La nuova programmazione.

Si rinvia a quanto detto nei precedenti punti e alle regole e documenti prodotti dalla Regione, pubblicizzate sul sito web.

Regione Emilia-Romagna

Regione Emilia-Romagna

Lo stato d' attuazione della L. 285/97 – Anno 2003**1. Linee di intervento e procedure relative alla completa attivazione della L. 285/97 in Regione****1.1 Atti integrativi delle procedure di avvio della L. 285/97 adottati dalla Giunta regionale**

Delibera della Giunta Regionale, 2 agosto 2002, n. 1496 Assegnazione dei finanziamenti agli Enti Locali per la realizzazione dei piani territoriali di intervento previsti dalla L. 285/97 - quota 2001 - in attuazione della delibera del Consiglio Regionale n. 156/01

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

Legge Regionale n. 2 del 12 marzo 2003 Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali Anno 2002

Consorzio Se Delibera della Giunta Regionale, 9 dicembre 2002, n. 2397 Assegnazione finanziamento al rvizi Sociali di Ravenna per un progetto sperimentale relativo all'affidamento familiare rivolto a minori stranieri

Delibera della Giunta Regionale, 11 novembre 2002, n. 2049 Assegnazione alle Province relativa alle quote di finanziamento dei corsi di preparazione per le coppie candidate all'adozione.

Delibera del Consiglio Regionale, 12 febbraio 2002, n. 331 Approvazione del Progetto regionale adozione e dello schema di Protocollo di intesa tra Regione Emilia-Romagna, Province, Enti titolari delle funzioni in materia di minori, Enti autorizzati in materia di adozione internazionale

Delibera del Consiglio regionale n. 373 del 18 giugno 2002 Indirizzi triennali per interventi di qualificazione delle scuole dell'infanzia (progetti 0-6) ai sensi della L.R. 8 agosto 2001, n. 26

Delibera del Consiglio regionale n. 396 del 30 luglio 2002 Linee di indirizzo, obiettivi e criteri per i contributi regionali per l'avvio e la qualificazione dei Centri per le famiglie anno 2002 - Art. 11 e 12 della L.R. 27/89

Delibera della Giunta Regionale, 2 agosto 2002, n. 1495 Ripartizione e assegnazione dei fondi a favore delle Province per gli interventi di cui all'art. 3 della Legge Regionale 8 agosto 2001, n. 26 in attuazione della delibera del Consiglio Regionale n. 373/2002

Delibera della Giunta Regionale, 2 agosto 2002, n. 1527 Programma degli interventi per lo sviluppo e la qualificazione dei sevizi educativi rivolti ai bambini in età 0-3 anni.

Delibera della Giunta Regionale, 9 settembre 2002, n. 1553 Approvazione modalità di accesso di soggetti pubblici e privati ai finanziamenti finalizzati all'attivazione di iniziative promozionali a norma degli Art. 2 e 41 della L.R. 2/85 in attuazione delibera Consiglio Regionale n. 394/02 punto A1 lettera B.

Delibera della Giunta Regionale, 25 novembre 2002, n. 2247 Ripartizione e assegnazione dei fondi alle amministrazioni provinciali in attuazione delibera Giunta 1527/02: "L.R. 1/2000 Programma degli interventi per lo sviluppo e la qualificazione dei servizi educativi rivolti ai bambini 0-3 anni".

Delibera della Giunta Regionale, 2 dicembre 2002, n. 2275 Programma per l'area donne in difficoltà anno 2002 ripartizione ed assegnazione ai comuni destinatari delle risorse in attuazione della delibera C.R.N. 394 del 30/7/2002

Delibera della Giunta Regionale, 2 dicembre 2002, n. 2277 Formazione coordinatori pedagogici e operatori servizi educativi per l'infanzia- progetto di formazione e scambi 3^ annualità - Attribuzione e riconoscimento finanziamenti a titolo di rimborso spese

Delibera della Giunta Regionale, 9 dicembre 2002, n. 2396 Assegnazione finanziamento alle province per la promozione e qualificazione dell'affidamento familiare

Regione Emilia-Romagna

Delibera della Giunta Regionale, 9 dicembre 2002, n. 2398 Progetto sperimentale di sistematizzazione e implementazione della documentazione educativa tramite l'utilizzo del Centro Documentazione del Comune di Bologna

Delibera della Giunta Regionale, 9 dicembre 2002, n. 2402 Programma e promozioni di azioni positive contro il lavoro minorile

Delibera della Giunta Regionale, 9 dicembre 2002, n. 2405 Promozione di attività di documentazione educativa dei servizi per l'infanzia, a livello provinciale, da realizzare attraverso i coordinamenti pedagogici provinciali

Delibera della Giunta Regionale, 23 dicembre 2002, n. 2608 Assegnazione alle province per interventi finalizzati alla realizzazione di attività di contrasto alle forme di abuso in danno a minori

Delibera della Giunta Regionale, 23 dicembre 2002, n. 2609 Convenzione tra Regione Emilia-Romagna, ANCI-E.R., U.P.I., Lega autonomie Emilia-Romagna e Università degli studi di Bologna, facoltà di scienze della formazione - dipartimento scienze dell'educazione

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

Nell'attuazione della legge 285/97 il raccordo tra territorio e Regione è stato garantito dalla costituzione del gruppo di coordinamento interprovinciale (composto dai referenti di tutte le province e della città riservataria per l'area dei minori e dai referenti regionali), che ha rappresentato la forma più efficace di connessione e che, attraverso la costruzione e l'implementazione dei piani territoriali, ha acquisito progressivamente un vero e proprio ruolo di direzione, di punto di riferimento, di stimolatore del processo complessivo.

In particolare in questo periodo è stata restituita al gruppo interprovinciale l'analisi elaborata dal gruppo regionale su tutte le schede di presentazione di intervento con l'intento di estrapolare alcune considerazioni generali relative alle modalità di compilazione della scheda, a debolezze di impostazione metodologica (mancanza della motivazione dell'intervento o della rilevazione del bisogno) accanto ad un forte investimento sulla documentazione, ad un'adesione alle priorità regionali (attenzione in tutte le aree territoriali alla preadolescenza e all'adolescenza), ad un evidente inserimento dell'intervento all'interno di una rete di collaborazioni.

Accanto a questa restituzione vi è stato un forte raccordo con le Province per la messa a punto dello schema di rapporto provinciale e per il successivo sostegno tecnico in fase di adozione.

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 30/06/03 sono stati impegnati e liquidati i fondi da destinare agli Enti locali per la seconda annualità del secondo triennio (anno 2001) pari a 4.968.982,55 Euro, ai quali sono stati aggiunti 232.405,60 Euro, quali risorse regionali integrative a valere sulla L.R. 40/99 "Promozione delle città dei bambini e delle bambine"; restano da impegnare 185.994,83 Euro come fondi residui dell'esercizio finanziario 2001 e 211.142,30 Euro per l'esercizio finanziario 2002, entrambi relativi al 4% per attività di scambio e formazione interregionale per un totale di 405.008,78 Euro.

Regione Emilia-Romagna

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

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

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

All'interno del sito internet della Regione Emilia-Romagna del Servizio Politiche familiari, infanzia e adolescenza vi è un sito specifico per tutte le iniziative proprie della legge 285/97, inoltre tra i link suggeriti vi è il sito di Camina che contiene la raccolta di tutti gli interventi relativi agli artt. 6 e 7 della seconda annualità della legge 285/97.

L'altro tassello importante è la costituzione recente dell'Osservatorio regionale su infanzia e adolescenza che dovrebbe costituire un punto di riferimento fondamentale per le politiche sull'infanzia e l'adolescenza.

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 stesura delle parti successive della relazione è stata stralciata dal rapporto regionale di monitoraggio e valutazione degli interventi della L. 285/97 anno 2002-2003, realizzato con la consulenza e il supporto scientifico e tecnico dell'Istituto di ricerca sociale di Milano.

Il tentativo, che abbiamo fatto in Regione Emilia Romagna è stato di connettere fra di loro i diversi livelli locali adottando il medesimo approccio metodologico e strumentazioni complementari, fra progetti, Province, e Regione. Abbiamo di fatto realizzato una valutazione partecipata nel rispetto della *sussidiarietà verticale*, dove cioè i diversi livelli di governo valutano, ciascuno autonomamente, ma in modo complementare ed integrato.

Infatti appare utile sottolineare che poiché il sistema di governo è stratificato, su più livelli, è importante che la valutazione sia diffusa sugli stessi livelli, in un quadro, però nel quale tali livelli si alimentino a vicenda, divenendo l'uno risorsa per l'altro.

Le valutazioni regionali divengono così stimoli per le Province per meglio riflettere sul proprio ruolo e orientare le proprie analisi valutative; oppure le valutazioni dei singoli progetti divengono preziose fonti informative per le valutazioni provinciali e regionali.

La funzione regionale di valutazione in questo quadro è stata infatti considerata come una funzione cruciale nell'ottica di governo delle politiche per infanzia ed adolescenza. La Regione infatti attraverso le azioni di monitoraggio e valutazione ha espresso propri giudizi sui processi di sviluppo dei piani e sulle proprie politiche di governo del processo di implementazione della legge e pertanto ha acquisito utili suggerimenti per definire le proprie linee e strategie di supporto ed indirizzo anche trasferibili nel prossimo piano sociale.

La valutazione regionale si è proposta inoltre come occasione di riflessione e stimolo per le Province e i progettisti locali per una ri-progettazione e programmazione operativa degli interventi previsti dal secondo piano territoriale e, allo stesso tempo, come opportunità per rilevare le esigenze di coordinamento, accompagnamento e formazione che investono le funzioni provinciali.

Il lavoro, condotto in circa un anno, è stato orientato all'utilizzo di metodologie di valutazione partecipata e al coinvolgimento degli attori regionali, provinciali e locali in tali percorsi. Inoltre un'attenzione specifica è stata posta all'efficacia della valutazione stessa, e cioè all'utilizzo dei risultati delle analisi nell'ambito dei processi decisionali riguardanti la progettazione operativa.

Regione Emilia-Romagna

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.

Quelle realizzate sono infatti tutte azioni valutative finalizzate da un lato a fornire alla Regione linee di indirizzo per la sua programmazione dall'altro sono rilevanti per poter costruire un dialogo e un legame saldo con Province e territori, fornendogli continui feedback sul loro operato.

Si è trattato di un'esperienza a somma positiva, dalla quale cioè i diversi attori istituzionali coinvolti hanno tratto significativi benefici. Auspichiamo pertanto che tale esperienza si possa sviluppare nella stessa direzione e con lo stesso taglio metodologico in occasione della conclusione dei piani territoriali 285, ma anche che diventi un prezioso modello di riferimento (debitamente riorientato ed adattata) per le valutazioni dei processi di implementazione dei piani di zona.

L'investimento che la Regione ha compiuto in questo secondo triennio sul versante del monitoraggio e della valutazione ha prodotto diversi effetti.

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."*

Questo programma di monitoraggio e di valutazione ha richiesto un grandissimo sforzo ai territori già particolarmente impegnati nella gestione degli interventi e in tutto ciò che comporta una progettazione partecipata; si è trattato di avviare una prassi articolata e impegnativa la quale ha però prodotto un buon livello di risposta poiché vi è stato un'alta percentuale di compilazione delle schede (il 96%).

Il percorso di monitoraggio e di valutazione non si è limitato a coinvolgere i livelli locali ma ha impegnato in modo considerevole le Province che a loro volta hanno compiuto un grosso lavoro di raccolta e di sistematizzazione del materiale prodotto a livello locale.

Tutte le Province e il comune di Bologna hanno partecipato agli incontri di costruzione degli strumenti di monitoraggio e di valutazione; vi è stato chi ha ritenuto opportuno somministrare direttamente la scheda privilegiando alcune parti.

Si è trattato di un vero e proprio lavoro di cordata in cui, in una sorta di staffetta si sono avvicendati i diversi livelli istituzionali in un disegno strategico comune, condiviso.

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
- finanziamenti (ex L.285/97, cofinanziamento da Enti locali)
- iniziative di informazione, raccordo, coordinamento, formazione

Regione Emilia-Romagna

- raccordo con la normativa regionale in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza

Oltre a quanto già illustrato nella relazione dell'anno precedente alla quale si rimanda per quanto concerne tutto l'assetto di impostazione della L. 285/97, è opportuno soffermarsi sui principali risultati descritti dal rapporto di monitoraggio e di valutazione che possono fornire l'itinerario futuro da percorrere, evidenziando i passaggi che richiedono un sostegno e quelli che necessitano di un potenziamento o, più semplicemente, si possono rivelare utili spunti di arricchimento nello scambio di esperienze fra territori.

Il primo elemento consistente che viene messo in luce dal rapporto riguarda l'alto numero di **destinatari** coinvolti: gli interventi 285 hanno reso partecipi seppure con diverse modalità circa il 20% della popolazione minorile regionale, per un totale di 124.969 minori e sono andati a toccare ben 88.247 adulti che hanno relazioni con bambini e adolescenti.

A consolidare ulteriormente questo dato è l'alta percentuale dei destinatari raggiunti rispetto a quelli ipotizzati: circa l'80% dei destinatari previsti sono stati coinvolti con particolarità eccezionali in alcuni casi, dove si è registrato un forte ampliamento dei destinatari raggiunti che ha superato le aspettative dei progettisti (il 125%).

Ma questi effetti inattesi non hanno riguardato solo i destinatari primari poiché in alcune realtà si è puntato molto a coinvolgere adulti per promuovere il benessere dei più piccoli e il target più colpito da effetti inattesi è risultato la comunità allargata, ovvero *“si è evidenziato agli occhi della comunità e degli amministratori locali il valore di azioni e iniziative volte a tutelare i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in particolare rispetto al diritto di cittadinanza di questa particolare fascia d'età”*.

Accanto a questo dato occorre porre alcune sottolineature:

i principali destinatari sono i preadolescenti e gli adolescenti;

gli interventi rivolti all'area adolescenziale e genitoriale sono quelli che hanno richiesto maggiori modifiche in itinere per le difficoltà emerse di coinvolgimento;

queste difficoltà sono state lette come risorse per adeguare l'intervento alle esigenze espresse dai destinatari.

Risulta quindi importante cogliere i bisogni dei destinatari e adottare metodologie flessibili che sappiano rispondere in modo adeguato agli interessi individuati, come enuncia un rapporto provinciale quando afferma che *“l'efficacia dei progetti dipende in gran parte da come e quanto i destinatari vengono coinvolti e recepiti”* (per questo motivo è stata avviata una ricerca azione sui servizi educativi e i bisogni delle famiglie con minori).

Le energie attivate dalla progettazione 285 non riguardano solo i destinatari coinvolti ma anche il personale; sono 6909 le **risorse umane** che hanno contribuito alla realizzazione della L. 285 in questo secondo triennio. Di queste 6909 solo la metà risulta personale retribuito con situazioni molto variegata all'interno dei diversi distretti dove il coinvolgimento di personale volontario ha picchi più o meno alti da un minimo del 7% a un massimo del 75%.

Come suggerisce un rapporto provinciale *“in generale, comunque, le riorganizzazioni delle risorse umane vedono un aumento di personale per incrementare la rete sul territorio, per un numero crescente di utenti, per migliorare il servizio e l'alto numero di risorse umane impegnate; (...) la L. 285 ha portato nuova linfa al terzo settore e all'associazionismo, che si è misurato spendendo professionalità sempre più formate e competenti nel campo sociale: non a caso uno dei fattori facilitanti la realizzazione degli interventi concerne proprio il buon livello di motivazione del personale, i percorsi formativi svolti, la continuità del gruppo di lavoro e la condivisione della mission”*.

Sotto questo aspetto è opportuno evidenziare che se da un lato la spesa più consistente è relativa al personale, per contro la spesa più bassa riguarda la **formazione** (il 3%), che spesso è la prima ad essere sacrificata nel caso di revisioni e aggiustamenti di spesa dell'intervento.

Regione Emilia-Romagna

Un altro elemento che caratterizza la progettazione 285 è l'alto numero di presenza di personale **insegnante**, in media il 25% del totale, che risulta essere la figura professionale più interessata anche se non necessariamente coinvolta in prima persona a livello operativo. Questo dato diventa allora particolarmente significativo in quanto rappresenta l'alto livello di implicazione delle istituzioni scolastiche nella progettazione 285 che costituiscono le principali agenzie educative; da ciò discende quanto gli interventi 285 si caratterizzino per una forte connessione con la realtà dell'educazione, della promozione, dello sviluppo e non solo esclusivamente con un filone prettamente sociale.

Si riafferma con forza la portata innovativa della legge che per prima ha fatto incontrare sistematicamente la realtà dei servizi sociali e la realtà educativa nell'intervento con i minori.

Gli interventi hanno registrato anche una consistente ridefinizione delle attività, una sorta di dinamismo gestionale, per il quale il 30% degli interventi ha visto delle modifiche prevalentemente con posticipo o ampliamento di azioni, perlopiù per adeguare l'intervento agli interessi espressi dai destinatari. In molti casi ciò ha richiesto una grande capacità di reperimento di **risorse aggiuntive** per approfondire tematiche non previste o per un numero di utenti maggiore rispetto a quanto preventivato; tali risorse sono state recuperate attraverso una riorganizzazione dell'intervento, o un ulteriore contributo da parte degli Enti locali, o un sostegno da agenzie private che in alcuni casi sono stati particolarmente cospicui.

L'articolazione degli interventi 285 si caratterizza per le attività complesse che essa richiede: non si tratta solo di organizzare azioni rivolte all'utenza ma anche di costruire un sistema favorevole all'interno del quale realizzare queste azioni. Risulta infatti che la metà delle azioni previste sono di supporto rispetto a quelle rivolte all'utenza, e che le attività di supporto sono risultate le più difficili da realizzare, hanno rappresentato l'80% delle azioni non realizzate, di cui, nello specifico, il 25% ha riguardato l'attivazione e la promozione del lavoro di rete.

Si sono sviluppate reti di collaborazione con i servizi e gli attori del settore ma anche con settori diversi ciò consolida l'idea che *“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”*.

Quindi si è prodotta attraverso un lavoro invisibile una capacità di contaminazione di un universo articolato di attori, molti dei quali poco abituati ad interagire.

Dal rapporto però emerge in modo chiaro che la maggiore difficoltà concerne proprio **l'attuazione e la promozione del lavoro di rete** che per contro risulta il principale fattore di successo nella realizzazione.

Se da una parte l'80% ha avviato rapporti con i servizi territoriali con un giudizio positivo e una buona percezione di accoglienza da parte dei servizi (il 90%), dall'altra si registra la difficoltà a mantenere i rapporti tra tutti gli attori coinvolti, la mancanza di condivisione di obiettivi e metodologie e di coordinamento, la difficoltà a rapportarsi con gli attori del territorio, esterni alla rete.

Tra gli ostacoli evidenziati uno dei più frequenti si situa 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.

La dimensione di piano risulta molto debole, prevale l'orientamento al singolo intervento, e le connessioni tra gli interventi del piano sono scarse e poco sviluppate: gli scambi avvengono su singoli interventi, e non sulla coprogettazione di politiche, di percorsi di azioni comuni.

Come descrive un rapporto provinciale vi sono “difficoltà di alcune aggregazioni distrettuali ad identificarsi in una identità programmatica più ampia, in un'ottica che vada oltre la semplice

Regione Emilia-Romagna

aggregazione di progetti e che invece venga a considerare quale orizzonte d'azione un ambito territoriale più vasto, quale quello distrettuale.”

Una delle principali lezioni apprese riguarda la necessità di un lavoro di rete sistematico e non improvvisato.

Come rileva un'altra provincia “nel lavoro di rete vi è la possibilità di arrivare alla conciliazione delle diverse impostazioni non in maniera verticistica o autoreferenziale, a condizione che ogni componente del gruppo tecnico rappresenti effettivamente una figura di sistema e sia portatore dei bisogni e delle valutazioni riscontrate nel rispettivo ambito d'intervento.”

In un rapporto di monitoraggio e di valutazione una posizione speciale è ricoperta dalla dimensione della **valutazione** che in generale è risultata un'attività diffusa e consolidata specialmente se si tratta di autovalutazione la cui funzione è riconosciuta e fatta propria da tutti gli attori. Molto diffuse risultano anche le forme di feed-back per i destinatari che spesso hanno fornito le coordinate per ricalibrare l'intervento in itinere; tale diffusione rappresenta un significativo cambiamento di atteggiamento da parte degli operatori nella relazione con i bambini e i ragazzi.

Accanto però a un buon livello di valutazione si registra una scarsa documentazione di questa attività: il 30% delle attività di valutazione non sono documentate e questo dato appare presente più o meno in tutte le realtà territoriali, ciò segnala la necessità di un forte investimento in questa direzione.

Uno degli ultimi tasselli caratterizzanti la legge 285 in Emilia-Romagna riguarda il ruolo della **provincia**.

Come citano le province stesse:

“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”.

“la provincia si è messa in azione concretamente nello svolgere quelle funzioni di supporto, indirizzo e accompagnamento della programmazione locale che le competono”;

“la coprogettazione del gruppo tecnico provinciale ha avviato un meccanismo di collaborazione/creazione di contesti accoglienti”;

“per promuovere un allargamento dei confini 285 sarebbe opportuno un coordinamento provinciale che sviluppasse iniziative e momenti di confronto e studio, per esempio sulle buone prassi locali”.

“Si ribadisce la necessità di un maggiore coordinamento provinciale e distrettuale che approfondiscano criticità e positività delle diverse realtà, stimolino la valutazione e la sua documentazione, che prevedano percorsi formativi”.

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.

Le indicazioni provinciali future si concentrano sull'opportunità di:

- diffondere e far conoscere i rapporti di monitoraggio e di valutazione con particolare riferimento ai risultati raggiunti rispetto ai servizi attivati di alta valenza contenutistica, salvaguardando quindi, nella fase di restituzione dei risultati, la qualità degli interventi che più di altri hanno saputo interpretare gli obiettivi innovativi della legge 285/97;
- programmare azioni formative sul lavoro di rete, sul monitoraggio e sulla valutazione, sulla comunicazione come strumento nella gestione dei rapporti con la rete dei servizi;
- promuovere i progetti connessi all'area dei diritti e di connessioni e coordinamenti con gli altri ambiti di programmazione a favore dell'infanzia (coordinamento adozione, affidamento, progetto abuso...);
- dedicare una percentuale definita in termini di risorse alla progettualità per i minori da inserire nei Piani di zona;