

Regione Emilia-Romagna

sta producendo, di chiedersi quanto di nuovo ha introdotto e quanto è andata ad incidere sulle politiche locali, sul livello di sensibilizzazione degli amministratori, della cittadinanza, dei servizi e sul loro coordinamento per l'attuazione dei diritti dei più piccoli. La Regione ha voluto sostenere, anche economicamente, questa funzione e continuerà a farlo, nella convinzione dell'importanza strategica di disporre di una base di informazioni costantemente aggiornata e di sostenere uno sviluppo di una cultura della valutazione nel settore degli interventi socio-educativi: tanto maggiore è l'attenzione prestata a tali attività, tanto più mirata e innovativa diviene la progettazione dei nuovi interventi.

Si è posta quindi maggiore attenzione all'impianto di tipo metodologico che compone le varie fasi di costruzione dell'attività di programmazione, realizzazione, monitoraggio e valutazione della progettazione relativa alla legge 285/97 all'interno di un percorso organico attento alla creazione dei relativi strumenti.

Si è tentato di omogeneizzare le modalità di presentazione degli interventi attraverso una scheda, costruita e condivisa con il coordinamento interprovinciale, al fine di fornire una base comune alla progettualità esistente e di fungere da strumento di accompagnamento e sostegno alla progettazione. Inoltre sono state date indicazioni per la costruzione del Piano territoriale provinciale che in fase istruttoria si è analizzato.

Si è costruito un percorso di monitoraggio per tutte le realtà provinciali, che è stato messo a punto attraverso un'azione progressiva di appropriazione da parte dei tecnici coinvolti e sono stati definiti similmente percorsi e strumenti per la valutazione, che nello scorso triennio era stata una dimensione trascurata.

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 una adeguata banca dati costantemente aggiornata, la capacità di elaborare in modo significativo le informazioni raccolte e di adottare strumenti per la valutazione degli interventi sono stati posti come elementi strategici per la piena attuazione della legge.

La messa a punto di strumenti e procedure per il monitoraggio e la valutazione degli interventi, è stata accompagnata e sostenuta da percorsi formativi, condivisi sia a livello provinciale che a livello territoriale.

Il monitoraggio e la valutazione, nella legge 285/97, non sono concepiti come forme di controllo ispettivo o di adempimento burocratico, ma di ricerca della maggiore efficienza ed efficacia della politica e degli interventi, nell'interesse di tutti gli attori in campo.

Anche nel secondo triennio i Piani territoriali provinciali sono stati accompagnati, sostenuti e valutati affinché insieme contribuissero a costruire una politica regionale organica, nell'ottica dello sviluppo di comunità rivolta all'infanzia, alla adolescenza e a tutta la cittadinanza che interagisce con i bambini e i ragazzi.

A tal fine è stato costituito un gruppo di lavoro regionale con il compito di esaminare, valutare i piani territoriali d'intervento e formulare una proposta alla Giunta regionale per la loro approvazione. Il gruppo di lavoro è composto da funzionari regionali che si occupano dei diversi ambiti della legge 285/97 (genitorialità e prima infanzia, forme di accoglienza dei minori -adozione, affidamento familiare e inserimenti in strutture residenziali-, tutela minorile, promozione dei diritti, città a misura di bambino e di bambina...), e da un rappresentante del Centro città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza.

Dopo l'esame dei piani territoriali e una restituzione alle Province il gruppo ha proseguito la sua attività nel corso del triennio con un'analisi di tutte le schede di presentazione degli interventi. Questa preziosa sinergia di competenze e prospettive diverse potrà essere utilizzata e valorizzata ora, nel proseguire il percorso di monitoraggio e valutazione e, soprattutto, nel contribuire alla stesura del Piano sociale regionale.

Un ulteriore elemento di novità che ha contraddistinto il secondo triennio è stata l'indicazione di porre un'attenzione particolare alla preadolescenza, all'adolescenza e ai bambini immigrati. Tali

Regione Emilia-Romagna

contenuti hanno rappresentato un terreno d'azione tradizionalmente meno sviluppato, come sottolineato anche dal Piano d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001.

La risposta nel territorio regionale per queste tematiche è stata massiccia: negli interventi vi è una netta prevalenza di quelli rivolti a questa fascia d'età. Essi risultano distribuiti in modo capillare anche nei piccoli centri, sono sostenuti spesso con investimenti propri da parte degli Enti locali e, nella varietà delle tipologie di interventi proposti, vi sono anche forme di promozione di cittadinanza attiva, di stimolo alla responsabilizzazione personale dei bambini e degli adolescenti.

Si tratta di un segnale molto importante da raccogliere che denota un grosso lavoro in un terreno in parte inesplorato e con forti caratteristiche sperimentali, che necessita per questo di un sostegno continuativo, di momenti di scambio, elaborazione e riflessione in ambito locale e regionale.

In generale in questo secondo triennio vi è stata una maggiore tensione verso la ricerca di spazi di riflessione, di valutazione di quanto fatto e di valorizzazione delle esperienze realizzate. L'impegno comune, su percorsi condivisi, anche se ancora non attraversa la globalità degli interventi, costituisce senza dubbio già in sé un risultato: ha prodotto rinnovate sensibilità e conoscenze e maggior consapevolezza reciproca; ha creato punti di vista nuovi. Tale processo ha inoltre posto in evidenza aspetti importanti della professionalità degli operatori, a cui è necessario dedicare maggiore attenzione nei percorsi formativi futuri.

3. Primo bilancio dell'attuazione del secondo triennio di realizzazione della L. 285/97

3.1 Valutazioni, a livello regionale e di ambiti territoriali, su:

- • obiettivi conseguiti
- • efficacia degli interventi
- • conseguenza sulle politiche sociali regionali e locali

I dati emersi dal monitoraggio, oltre che fornire una fotografia dello stato di avanzamento dei lavori ad un anno dall'avvio degli interventi, consentono di evidenziare una serie di fattori che sembrano concorrere al maggiore/minore grado di successo nella implementazione.

Attraverso il monitoraggio non è possibile una analisi approfondita di tali fattori, ma solo metterne in evidenza l'esistenza (questa infatti è la funzione del monitoraggio).

Alcuni di questi verranno quindi ripresi ed approfonditi nelle parti successive del report, quelle relative agli aspetti di valutazione.

Ci limitiamo quindi per ora ad elencarli, offrendo in questo modo prime direzioni ed indicazioni per approfondimenti successivi.

Il grado di implementazione dei piani provinciali e della politica regionale nel suo complesso nel primo anno di attività è nel complesso buono. In media infatti le attività previste sono state realizzate nella misura dell'86%, dato molto alto considerando che - trattandosi del primo anno - i processi di avvio implicano comunque maggiori sforzi e dispendi di risorse.

Positivo è pure il fatto che il livello di implementazione è più o meno equamente distribuito su tutto il territorio regionale, con alcune punte di eccellenza e nessuna situazione critica: tutte le situazioni provinciali infatti sono sopra l'80%.

Ulteriori tendenze altamente positive che emergono dal monitoraggio riguardano la capacità dei progetti 285 di attrarre destinatari. In primo luogo va sottolineata la grande eterogeneità dei target: infanzia, preadolescenza, adolescenza ma anche genitori, insegnanti, operatori e adulti di riferimento. In secondo luogo è interessante notare che, a livello regionale, si sono effettivamente coinvolti, fino ad oggi, già circa 4 destinatari sui 5 che si intendono coinvolgere nei progetti. Si

Regione Emilia-Romagna

tratta di un risultato significativo che in ordine allo sviluppo dei piani rafforza anche il precedente dato sullo stato di avanzamento dei progetti.

Infine, pur dovendo leggere il dato con una certa cautela, va detto che fino ad oggi i progetti 285 hanno coinvolto (magari per una relazione duratura oppure solo per un evento occasionale) circa il 20% della popolazione minorile regionale. **In termini di valori assoluti sono stati contattati 124.969 bambini e ragazzi.**

Si può dire, approssimando, che la 285 ha dunque intercettato un minore emiliano romagnolo su 5. È indubbiamente un risultato forte, un segno di quanto la 285 sia presente e visibile in Regione.

Il positivo livello di implementazione della legge assume ancora maggiore rilevanza considerando la complessità degli interventi messi in campo: come mostrano i dati infatti, la metà delle attività svolte è attività di supporto e preparazione alle azioni direttamente rivolte all'utenza.

Tali azioni di supporto peraltro sembrano essere le più complesse e faticose, soprattutto considerando che in questo primo anno si tratta di operazioni necessarie a dare avvio a tutto il processo. Come emerge dall'analisi delle azioni non realizzate o realizzate in ritardo rispetto ai tempi previsti infatti, la grande maggioranza (l'80%) consiste in azioni di supporto e non di attività rivolte all'utenza. Questi dati sembrano dunque indicare che le maggiori aree critiche si concentrano sugli aspetti di "back office", quelli connessi al "mettere in moto la macchina": una volta trattati questi problemi, la parte di lavoro più inerente i contenuti e direttamente rivolta all'utenza sembra scorrere senza grandi ostacoli.

Una analisi più dettagliata delle azioni non realizzate – e delle motivazioni a spiegazione di ciò – conferma quanto appena detto, e questo in maniera omogenea su tutti i territori.

L'aspetto più critico (la maggioranza delle azioni non realizzate) riguarda la attivazione e promozione del lavoro di rete, uno degli elementi cruciali sui quali si fonda l'intero impianto della L.285. Tale aspetto, come si potrà vedere più oltre, rappresenta la "croce e delizia" dei progetti 285 perché da un lato viene considerato un fattore cruciale da perseguire, ma dall'altro, come in questo caso, emerge come ostacolo. Un intervento su 4, fra coloro che hanno accumulato ritardi o non realizzazioni in questo primo anno di lavoro, si è inceppato su questo punto; per contro, l'aver esperienze pregresse di collaborazione con altri attori, come nel caso di tutti gli interventi che si collocano in continuità rispetto al triennio precedente, è considerato dalla maggioranza degli interpellati il principale fattore di successo nella realizzazione.

Su questo punto si tornerà in seguito, nella parte del report che tratta della valutazione di processo, nella quale sarà possibile effettuare approfondimenti qualitativi. Vale comunque la pena sottolineare sin da ora questo aspetto, che il monitoraggio indica come dato problematico, in quanto fortemente connesso agli aspetti di andamento complessivo, e quindi elemento su cui lavorare nel futuro.

Un secondo punto critico, pur all'interno di una dimensione positiva, che sembra emergere dal monitoraggio sono le difficoltà – segnalate da molti interventi – legate al raggiungimento dei propri destinatari.

Il tema dei destinatari sembra essere problematico fin dagli stessi aspetti di definizione; non a caso è proprio su questo che si sono avute le maggiori difficoltà anche compilative dei report, con la conseguenza che la parzialità e spesso la non precisione dei dati forniti non hanno consentito elaborazioni raffinate, che forse avrebbero aiutato a meglio capire il problema.

Quello che comunque i dati segnalano è che c'è un buon livello medio di destinatari raggiunti rispetto a quelli previsti (l'80% al livello regionale). Però in molti casi questo risultato è stato conseguito con notevoli dispendi di risorse e di tempo, come segnalano le molte modifiche realizzate in corso d'opera nella definizione dei destinatari o le molte azioni modificate per meglio raggiungere i destinatari. Peraltro il problema sembra essersi manifestato anche nella direzione opposta, come mostrano i molti interventi che si sono trovati a dover fronteggiare un esubero di utenti effettivi rispetto a quelli preventivati in partenza, e che per questo motivo hanno dovuto riorganizzare il lavoro in corso d'opera per gestire la nuova situazione.

Regione Emilia-Romagna

Analizzando i dati per area tematica emerge come la categoria maggiormente problematica da questo punto di vista è quella degli adolescenti e dei pre-adolescenti, oggettivamente una categoria più difficile da raggiungere perché fortemente sfuggitiva ed imprevedibile nei comportamenti.

Al di là delle oggettive difficoltà di raggiungimento di specifiche fasce di utenza tuttavia, il problema dei destinatari, sia nella definizione che nel coinvolgimento, sembra essere un nodo critico dal punto di vista progettuale, sul quale forse varrà la pena di investire nel secondo triennio.

Un altro elemento problematico segnalato riguarda le molte difficoltà logistiche segnalate, che hanno determinato in diversi casi un rallentamento dei lavori o la rinuncia alla realizzazione di azioni. Fra le più citate sta la difficoltà a reperire ed attrezzare sedi e spazi fisici per la effettuazione delle attività previste. Non a caso fra le azioni rivolte all'utenza realizzate parzialmente o non realizzate stanno la organizzazione di eventi ed attività (tipo laboratori, corsi etc.) che richiedevano una precisa sede. Se da una parte questo sembra segnalare una certa difficoltà in fase progettuale, relativamente alla valutazione degli aspetti di fattibilità dell'intervento, dall'altra pare anche indicare — ancora una volta — le difficoltà oggettive esistenti nel doversi coordinare a rete con altri attori per la realizzazione degli interventi.

Infine, per quanto dai dati emerga con una diffusione ed un peso del tutto marginale, desideriamo segnalare un ulteriore fattore che appare potenzialmente problematico. Il dato riguarda quegli interventi che hanno effettuato modifiche nella distribuzione delle risorse interne per la realizzazione delle attività. Il 15% di questi hanno scelto — per fronteggiare difficoltà emerse — di tagliare risorse destinate ad azioni di supporto a favore di azioni direttamente rivolte all'utenza. Se da una parte ciò è comprensibile, e testimonia la volontà di comunque offrire i servizi progettati, dall'altro pare un elemento rischioso, soprattutto in riferimento al fatto che — come visto all'inizio — sono proprio le azioni di supporto e di sostegno al lavoro sul campo quelle che più di altre sembrano favorire o meno il successo degli interventi.

Se fin qui sono stati messi in luce principalmente gli aspetti problematici che si sono manifestati in questo primo anno di attività, è comunque doveroso evidenziare pure una serie di aspetti positivi, che il monitoraggio ha ben messo in luce.

Il primo aspetto che desideriamo sottolineare è quello connesso alla consistente attività di ridefinizione delle attività che si è verificato. In media un intervento su tre ha effettuato modifiche rispetto al percorso di azione definito in fase di progettazione, dato che in alcune province sale fino al 50%. E — come già detto — non irrilevanti sono pure gli interventi che hanno effettuato ridefinizioni dei destinatari in corso d'opera; il 28% inoltre ha modificato la quantità o la composizione delle risorse umane, così come il 21% ha ri-ponderato le risorse finanziarie a disposizione.

Se nelle specifiche situazioni tutto ciò segnala — seppur indirettamente — ostacoli che i progetti si sono trovati a dover fronteggiare in corso d'opera, il dato complessivo è di un grande dinamismo e può essere letto come indicatore di una consolidata cultura progettuale presente più o meno ovunque nei territori. Tutto ciò evidenzia infatti una grande capacità di riflessione nel corso dell'azione, di fronteggiamento di eventi problematici e situazioni impreviste, di “costruire facendo” e saper correggere il tiro senza immobilismi o rigidità. In effetti i buoni risultati ottenuti in termini di implementazione dei progetti nonostante l'alto tasso di modifiche conferma quanto appena detto; di più, alcuni dati sembrano mostrare che chi più ha modificato più ha conseguito successo nello stato di avanzamento del Piano. Ulteriori elementi emergono analizzando la direzione assunta dalle modifiche effettuate e le motivazioni portate a sostegno. Solo in una piccola minoranza dei casi tali modifiche sono di ri-dimensionamento a fronte di minori risorse a disposizione; per contro nella grande maggioranza si tratta di azioni di arricchimento e/o approfondimento di quanto previsto all'inizio. E — come traspare dalla motivazioni addotte a spiegazione — tali modifiche sono state realizzate principalmente per la percezione di nuovi bisogni emersi in corso d'opera o per la percezione di opportunità che si sono manifestate e che si sono sapute cogliere. Ancora una volta, tutto ciò pare evidenziare una grande capacità progettuale ed una

Regione Emilia-Romagna

consolidata capacità di apertura rispetto all'ambiente esterno, al territorio, alla propria utenza, atteggiamento decisamente facilitante rispetto al tipo di azioni ed interventi in gioco — contro qualsiasi rischio di autoreferenzialità ed immobilismo, fattori che come altre analisi hanno mostrato sono forti elementi di penalizzazione ed ostacolo.

Un secondo elemento di successo che vale la pena sottolineare riguarda le modalità attraverso le quali gli interventi hanno reperito risorse aggiuntive, nei casi in cui sono state realizzate modifiche che le hanno rese necessarie. Di segno positivo è innanzitutto il fatto che gli interventi si sono mobilitati per trovare tali risorse; solo una piccola minoranza infatti a fronte di un ridimensionamento dei finanziamenti ottenuti, o di fronte alla necessità di risorse maggiori rispetto a quelle preventivate ha avuto un atteggiamento di chiusura e ripiegamento, tagliando o ridimensionando in conseguenza le attività. La grande maggioranza invece ha mostrato di saper attrarre nuove risorse, mobilitandosi per ottenerle, e con successo.

Fra questi, quelli che maggiormente colpiscono, sono coloro che si sono attivati aggregando risorse provenienti da canali differenziati o esplorando canali e modalità inedite di attrazione delle risorse necessarie. Il riferimento è a quegli interventi che per esempio hanno esplorato la possibilità di ottenere finanziamenti aggiuntivi da altre leggi, e soprattutto a quelli che hanno mobilitato risorse ricorrendo a privati (attraverso sponsorizzazioni, convenzioni etc.).

Tali comportamenti sono un diretto indicatore di un atteggiamento imprenditivo, che senza dubbio rappresenta un fattore di facilitazione e successo, principalmente in riferimento alle capacità ed alle chances di auto-sostentamento da parte degli interventi, oltre che essere un decisivo elemento di innovazione rispetto alle modalità convenzionali di azione in ambito pubblico.

Un ulteriore elemento positivo che emerge dai dati di monitoraggio riguarda le attività di valutazione. Contrariamente a quanto succedeva in passato, le attività di valutazione sembrano essere divenute pratiche diffuse e consolidate sul territorio. I dati infatti mostrano una media regionale dell'83% circa di presenza di tali attività, con punte di eccellenza di quasi il 95% in alcuni territori. E positivo è pure il fatto che quasi il 9% delle risorse umane sono in media impegnate in tali attività. Di segno positivo inoltre è pure il fatto che nella grande maggioranza dei casi le attività sono gestite all'interno dei progetti, e si connotano come attività di autovalutazione: si tratta quindi di una funzione sempre più riconosciuta e sempre più internalizzata, alla quale vengono dedicate specifiche risorse. Ancora una volta dunque, tutto ciò testimonia della diffusione di una cultura progettuale che rappresenta un importante plus-valore prodotto da questi anni di attività aperti dalla L.285, patrimonio che risulta altamente spendibile anche al di là di questa specifica legge.

L'unico punto debole relativamente alle attività di valutazione riguarda la capacità di documentazione delle attività svolte. A questo proposito infatti i dati mostrano come il 30% delle attività di valutazione realizzate non viene documentato. Si tratta di una percentuale ancora significativa, tuttavia in netto miglioramento rispetto al primo triennio, dove, le province che avevano inserito questo indicatore di monitoraggio nei propri report, le percentuali di valutazioni non documentate erano decisamente superiori.

Desideriamo infine sottolineare, come dato altamente positivo, la alta percentuale di compilazione delle schede che costituiscono la base della presente analisi. Il 96% degli interventi realizzati ha infatti compilato e restituito la scheda, che oggettivamente si presenta come uno strumento complesso ed articolato. Riteniamo un grande successo questo dato, che rappresenta il risultato del grande investimento fatto dalla Regione e dalle Province in questa direzione, e che testimonia — ancora una volta — la maturità ed il consolidamento del patrimonio progettuale presente ovunque sul territorio.

Regione Emilia-Romagna

La valutazione in itinere della prima annualità del secondo triennio 285**3.2 Valutazione di processo****a) Gli attori mobilitati dalla L.285 ed il loro ruolo nei processi di avvio ed attuazione degli interventi**

Ovunque l'avvio e l'attuazione dei piani 285 ha mobilitato reti complesse di attori.

Tali reti assumono connotazioni differenti negli specifici contesti locali, coinvolgendo tipi diversi di attori: restituire tali specificità al livello regionale è impossibile. Quello che traspare da uno sguardo "dall'alto" è come vi siano attori che rappresentano ovunque i nodi cruciali delle reti, ed attori che invece giocano ruoli, anche importanti, ma solo in specifiche situazioni.

Fra i primi compaiono i Comuni, gli attori del Terzo settore, le Scuole, le Ausl, le Province, le Comunità montane, gruppi più o meno organizzati di utenti (famiglie, consorzi servizi sociali centri per la famiglia, gruppi organizzati di cittadini etc.), singole professionalità.

La lista dei secondi tipi di attori è invece più composita, e comprende:

- Parrocchie
- Centri sociali
- Centri di Informazione Professionale
- Centri per l'impiego
- Prefettura
- Autorità giudiziaria
- Centro servizi amministrativi
- Comunità Europea
- Circoscrizioni
- Casa di Riposo
- Centri formazione professionale
- Centri di documentazione pedagogica
- Imprese private
- ONG
- Università

Si tratta indubbiamente di un universo articolato di attori, molti dei quali poco o per nulla abituati ad interagire, i quali danno origine a reti e legami in molti casi temporanei e parziali, finalizzati alla realizzazione degli interventi.

Questo vale soprattutto nel caso dei secondi tipi di attori, il cui ruolo nei processi di avvio ed attuazione è in tutti i casi (ovviamente con uno sguardo dal livello regionale) circoscritto e definito, e fortemente correlato al ruolo che essi già svolgono abitualmente, fuori da tali reti. È tuttavia significativo che essi siano stati "intercettati" dai processi della 285, e che la loro partecipazione abbia favorito positive "contaminazioni", che potrebbero, se coltivate, germinare in altre virtuose interazioni, assumendo caratteri di maggiore consolidamento. Si pensi per esempio ai potenziali ruoli di attori come le imprese private, o la Comunità europea, entro tali processi.

Per quanto riguarda gli altri tipi di attori, essi si configurano ovunque come la struttura portante delle reti, i suoi nodi cruciali. Sono questi gli attori che hanno giocato il ruolo principale nell'avvio e che hanno i ruoli più stabili e continuativi lungo tutto il processo, svolgendo ruoli e funzioni complesse, che accompagnano gli interventi lungo tutto il loro dispiegarsi.

Ma quale è la distribuzione dei ruoli e delle funzioni fra questi attori?

Una prima lettura dei ruoli giocati da ciascuno mostra ovunque due caratteristiche principali.

La prima riguarda la complessità dei ruoli giocati da ciascuno, nel senso che ogni attore non svolge una specifica funzione, in una logica di distribuzione dei compiti, ma parecchie.

La seconda — che deriva direttamente dalla prima — è che si verificano parecchie contrapposizioni nei ruoli, che rende difficile, almeno da un livello regionale, attribuire a ciascun attore specifici ruoli e funzioni.

Regione Emilia-Romagna

Per alcuni tipi di attività – principalmente quelle che già il dettato legislativo indicava come attività della rete e non di singoli attori - ciò significa che esse sono state realizzate effettivamente in una logica di rete, collegialmente, e pertanto il dato indica una effettiva caratterizzazione in senso partecipativo dei processi avviati. È il caso per esempio delle funzioni di progettazione e programmazione, o di verifica, valutazione e monitoraggio, che risultano “spalmate” su tutti gli attori. Per altri tipi di attività invece la mancanza di un attore responsabile e referente certo può contenere il rischio della perdita di presidio sulla funzione, con i conseguenti rischi in termini di performance. È il caso per esempio della funzione di promozione e gestione della rete, che risulta più o meno distribuita fra i diversi nodi.

Per meglio comprendere come hanno funzionato le reti nel primo anno di attività abbiamo cercato di estrapolare, fra tutte le funzioni attribuite a ciascun attore, quelle più citate e tendenzialmente meno “spalmate” (eliminando quindi le funzioni in comune con gli altri attori).

Questi i risultati:

Amministrazioni comunali, Comunità montane

- Coordinamento 10
- Predisposizione atti amministrativi 9
- Allestimento sedi, organizzazione logistica 7
- Ricerca e selezione del personale, individuazione risorse umane 6
- Contribuzione e gestione risorse finanziarie 5
- Pubblicizzazione 5
- Raccordo fra soggetti istituzionali 2

Associazionismo, volontariato, cooperative

- Gestione 8
- Promozione 4
- Selezione del personale 3
- Raccordo con volontariato

AUSL

- Individuazione utenza 5
- Coordinamento e formazione operatori 4
- Formazioni specifiche 3
- Coordinamento con servizi sanitari ed ospedalieri

Scuole

- Gestione 5
- Mantenimento contatti con terzo settore, famiglie 4
- Promozione 4
- Concessione uso spazi 4
- Attivazione reti di scuole 2

Singole professionalità

- Formazione
- Supervisione
- Ricerca valutativa
- Consulenza
- Organizzazione seminari e laboratori
- Documentazione

Regione Emilia-Romagna

Provincia

- Coordinamento³
- Verifica ²
- Assistenza tecnica

Gruppi organizzati di cittadini/utenti

- Collaborazione e partecipazione alle attività

Quali osservazioni si possono trarre da tale lista?

- Il ruolo di regia a livello locale è senza dubbio giocato dalle amministrazioni comunali, alle quali tutti i report provinciali attribuiscono la funzione di coordinamento; a livello sovralocale, provinciale, invece non emerge un ruolo forte di regia e coordinamento, almeno non nelle percezioni di chi ha compilato le schede (solo in tre casi vengono attribuite alla Provincia funzioni di coordinamento) e non si registrano attribuzioni di funzioni di coordinamento al distretto sociale/ambito zonale.
- Il ruolo del terzo settore è tendenzialmente duplice: da una parte, come detto in precedenza, gli viene attribuita e riconosciuta una funzione di ideazione e progettazione, dall'altra permane forte la sua immagine di ente gestore;
- Il ruolo della AUSL sembra essere orientato in senso specialistico, consulenziale su specifici punti, e meno finalizzato alla realizzazione dei processi nella loro globalità;
- Il ruolo degli utenti e loro rappresentanze risulta ancora marginale: a differenza degli altri attori – ai quali vengono riconosciuti funzioni di programmazione e progettazione – riguardo ad essi si parla solo di “collaborazione alle attività”;
- Ciascuno degli attori individuati svolge un ruolo di mobilitazione e coordinamento delle reti di attori che gli sono più vicine: i comuni svolgono un ruolo di raccordo con gli attori istituzionali, le AUSL con i servizi sanitari ed ospedalieri, il terzo settore con le associazioni ed il volontariato, le scuole con le reti di scuole, etc. La funzione di promozione e mantenimento della rete in altre parole sembra essere non centralizzata ma decentrata fra i diversi attori, ciascuno dei quali svolge un ruolo di snodo rispetto a settori di attività specifici.

b) Analisi dei principali fattori di successo ed ostacoli all'avvio degli interventi

In media il 33% degli interventi monitorati ha incontrato ostacoli nella fase di avvio.

Come mostra la tabella sottostante, la situazione è parecchio variegata al livello provinciale, con territori quali quello della provincia di Parma in cui oltre il 70% degli interventi ha incontrato almeno un ostacolo, e situazioni quali quella di Ravenna in cui la percentuale scende al 15%.

Province	% di interventi che hanno incontrato ostacoli nel primo anno di attività
Parma	72
Ravenna	15
Rimini	20
Piacenza	43
Modena	22
Bologna	26
Forlì - Cesena	48
Reggio Emilia	17
Ferrara	33

Quali sono i principali tipi di ostacoli incontrati?

Regione Emilia-Romagna

Una aggregazione in macro-categorie mostra i risultati seguenti, che presentano un andamento simile nei diversi territori:

Tipo di difficoltà	% di interventi che hanno incontrato difficoltà nel primo anno di attività
Relative alla organizzazione interna del lavoro	37
Relative ai rapporti fra gli attori della rete	31
Relative al coinvolgimento dei destinatari	17
Relative ai tempi burocratici	14

La prima categoria di problemi, che è la più ampia quanto a diffusione, è pure la più eterogenea.

Al suo interno infatti si trovano tutte una serie di problemi in genere di tipo operativo e gestionale, che comprendono difficoltà logistiche (le più citate) come per esempio il reperimento e l'allestimento delle sedi, aspetti finanziari (ridimensionamento dei fondi, ritardi nei pagamenti), aspetti connessi alle risorse umane (difficoltà nel reperimento di personale qualificato, turn-over del personale, etc.), e così via. In genere tali problemi sono stati fronteggiati e superati con interventi puntuali e specifici.

Più complessi e più omogenei quanto a definizioni appaiono i problemi del secondo tipo, quelli relativi ai rapporti organizzativi con la rete degli attori. In questo caso la percezione del problema è abbastanza simile nelle differenti situazioni: gli aspetti ovunque più citati riguardano le difficoltà a costruire e mantenere i rapporti fra tutti gli attori coinvolti, la mancanza di condivisione di obiettivi e metodologie, la mancanza di coordinamento, le difficoltà a rapportarsi con gli attori del territorio, esterni alla rete.

A fronte di tali difficoltà sono in genere state realizzate strategie di fronteggiamento fondate sulla tessitura di relazioni e sulla intensificazione degli scambi, a livelli più o meno alti di formalizzazione: le azioni in questa direzione vanno infatti dalla istituzione formale di tavoli di coordinamento alla costruzione di gruppi intersettoriali, al semplice tentativo di intensificazione degli incontri, al ricorso a consulenti esterni per la promozione di una visione condivisa dei problemi e delle metodologie.

Per quanto riguarda la terza area problematica, quella relativa alla difficoltà di coinvolgimento dei destinatari, tranne che negli interventi destinati alla prima infanzia, essa si è manifestata in tutte le aree tematiche. La difficoltà principale sembra essere quella riguardante il coinvolgimento degli adolescenti, sia per quanto riguarda gli interventi universalmente diretti a questa fascia di età che nel caso di attività rivolte a ragazzi cosiddetti "a rischio": in questo caso le difficoltà principali sono state quelle connesse alle modalità di individuazione ed "aggancio". Ostacoli infine – per quanto in genere di tipo diverso – si sono incontrati anche nel raggiungere i genitori (negli interventi di sostegno alla genitorialità). Qui infatti il problema principale non è stato tanto quello della intercettazione, quanto della mancanza di interesse alla partecipazione da parte degli utenti.

Quali strategie di fronteggiamento sono state messe in atto?

Soprattutto nel caso di interventi rivolti ad adolescenti la strategia principale è stata quella di coinvolgere attori intermedi – maggiormente radicati al livello locale – che potessero fungere da "ponte" fra l'intervento ed i destinatari potenziali: associazioni, gruppi di giovani, utenti potenziali.

Nel caso invece di rifiuti o scarso interesse alla partecipazione la strategia più diffusa è stata quella dell'approfondimento: promuovendo indagini conoscitive finalizzate a meglio conoscere i reali interessi e bisogni dei potenziali partecipanti ed i motivi alla base dei rifiuti al coinvolgimento.

L'area problematica definita "tempi burocratici" infine riguarda la difficoltà a conciliare i tempi propri dell'intervento con quelli di altri attori coinvolti, tipicamente i tempi scolastici.

Oltre agli ostacoli incontrati sono stati evidenziati una serie di fattori che sulla base delle esperienze realizzate si sono dimostrati di facilitazione all'implementazione. Questi i più citati:

Regione Emilia-Romagna

Fattori di facilitazione		Numero citazioni in %
1	Costruire una rete efficace di collaborazioni e rapporti interistituzionali, la disponibilità alla collaborazione da parte dei soggetti della rete	36
2	Avere esperienze precedenti simili a quelle realizzate, operare in continuità con il primo triennio	28
3	Motivazione del personale	13
4	Coinvolgimento diretto degli utenti	8.8
5	Conoscenza del territorio e dei destinatari	7
6	Volontà politica	3.9
7	Altro	3.3

Come si può notare dalla tabella, i fattori di facilitazione citati risultano specularmente simili agli ostacoli incontrati dagli attori, segno che effettivamente questi sono i nodi cruciali sui quali si gioca il successo o meno delle iniziative.

Per quanto con sottolineature differenti, i punti 1, 2, e 6 – che assommano in totale al 68% delle citazioni – riguardano tutti la questione delle reti di attori. Uno dei principali punti di innovazione della legge 285/97 è stato quello di promuovere processi di pianificazione che assumessero la complessità della rete di attori che concretamente “realizzano” le politiche su un territorio come punto di partenza e risorsa per la costruzione dei piani. Di fatto l’esistenza di tale attore – come rete complessa di attori – è stato assunto dalla Legge come prerequisito per la progettazione. In realtà, come mostrano i risultati appena presentati, la questione della costruzione di questo attore collettivo della pianificazione resta una questione aperta, un obiettivo da conseguire e costruire nel corso dell’azione. Senza dubbio le situazioni nelle quali – o perché si opera in continuità con il primo triennio, o perché già esistevano forme strutturate e consolidate di collaborazione fra attori – tali reti già esistevano, il processo di costruzione dell’attore collettivo era già in parte realizzato, e questo ha notevolmente facilitato la realizzazione degli interventi. Per contro le situazioni nelle quali la costruzione del piano è avvenuta in assenza di un sistema consolidato di interazioni, il processo di implementazione è stato molto più lungo e faticoso, ed ha incontrato tutta una serie di ostacoli connessi alla questione della mancanza di un attore collettivo. In queste situazioni infatti la costruzione delle reti è stata di fatto un obiettivo da perseguire e non un prerequisito esistente, una sorta di lavoro “invisibile” che ha assorbito risorse e tempo, sottraendoli alle risorse ed ai tempi della implementazione degli interventi.

c) Le costruzioni di reti: il coordinamento interno

La diffusione di forme di coordinamento interno al livello provinciale

Province	Presenza di forme interne di coordinamento (in % sul totale degli interventi)
Piacenza	87
Ravenna	90
Modena	90
Rimini	75 (qui la % è calcolata sul numero dei distretti e non degli interventi)
Forlì - Cesena	100
Parma	100
Bologna	100 (qui la % è calcolata sul numero dei distretti e non degli interventi)
Reggio Emilia	100 (qui la % è calcolata sul numero dei distretti e non degli interventi)
Ferrara	96

Per quanto sia impossibile calcolare un dato medio regionale, data la disomogeneità dei dati, quello che maggiormente emerge dalla tabella e che più interessa sottolineare è la mancanza di forme di coordinamento in una buona percentuale dei casi. In altre parole, non stupiscono i risultati delle Province nelle quali il 100% delle realtà si è dato forme di coordinamento, quanto quelli delle province nelle quali il risultato è inferiore a 100. Dotarsi di una qualche forma di coordinamento – data la complessità delle azioni progettuali e degli attori in campo – è infatti una condizione indispensabile per poter gestire l’operatività.

Regione Emilia-Romagna

Senza dubbio quindi la questione delle forme di coordinamento rappresenta un nodo problematico da affrontare, in primo luogo per quelle situazioni che ne sono prive.

Modalità di coordinamento interno

Analizzando quali forme di coordinamento interno si sono date le differenti situazioni emergono modalità molto varie ed eterogenee, con maggiori o minori livelli di complessità.

Abbiamo tentato di raggrupparle in categorie omogenee sulla base di due variabili: il grado di complessità delle forme di coordinamento ed il loro grado di formalizzazione.

Su questa base emergono tre tipi principali, ai quali sono riconducibili le molteplici forme presenti nei territori:

a) Forme di coordinamento semplici e poco formalizzate

Si tratta in genere di modalità di coordinamento realizzate attraverso incontri periodici fra gli attori della rete, o loro sottogruppi, in assenza di consolidamento di tali gruppi e quindi di una loro formalizzazione. Queste modalità di coordinamento sono in assoluto le più diffuse.

b) forme di coordinamento semplici e formalizzate

In questo caso il coordinamento avviene attraverso incontri periodici fra gli attori interessati, ma tali gruppi hanno livelli di formalizzazione più elevati (gruppi tecnici di coordinamento, tavoli interistituzionali, tavoli permanenti etc.) e/o figure responsabili della loro gestione ed organizzazione (facilitatori, referenti etc.). Queste modalità di coordinamento sono al secondo posto quanto a diffusione.

c) forme di coordinamento complesse e formalizzate

In questi casi le modalità di coordinamento sono complesse perché articolate su più livelli territoriali (comunale, di area, di distretto; locale + sovrallocale) e/o funzionali (amministrativo, valutativo, etc.), e hanno livelli alti di formalizzazione e consolidamento dei gruppi di attori (tavoli, gruppi tecnici etc.). Queste forme di coordinamento sono poco diffuse (solo 4 casi).

Per quanto in generale tutti coloro che si sono dati forme di coordinamento interno hanno dichiarato che le modalità assunte si sono rivelate per lo più efficaci, e non si sono rilevate quindi sensibili differenze nei giudizi espressi, è possibile ipotizzare che a livelli maggiori di complessità e formalizzazione corrispondano livelli maggiori di efficacia. In assenza di altri dati empirici per testare questa ipotesi, abbiamo assunto come misura di efficacia il numero medio di incontri di coordinamento per tipo di modalità. È infatti ragionevole ritenere che l'obiettivo di forme di coordinamento sia quello di favorire lo scambio e l'interazione fra tutti gli attori coinvolti nella rete, e che quindi quanto maggiori siano tali contatti, maggiori siano le possibilità che il gruppo si consolidi e la rete funzioni.

La tabella sottostante riporta, per ciascuna modalità di coordinamento, il numero medio di incontri realizzati dai gruppi nel periodo di riferimento. Come mostrano i dati, la nostra ipotesi risulta confermata. All'aumentare del consolidamento delle modalità di coordinamento aumenta in media il numero di contatti ed incontri fra gli attori. A livelli minori di consolidamento dei modi di coordinamento corrispondono in media un numero minore di incontri; i contatti fra gli attori sono quindi più fragili, i legami più deboli, e ciò potrebbe avere effetti sulla tenuta ed il buon funzionamento delle reti.

Modalità di coordinamento	Media incontri nel periodo di riferimento
Forme semplici e formalizzate	7.7
Forme semplici e non formalizzate	16.3
Forme complesse e formalizzate	29.7

Regione Emilia-Romagna

d) Le costruzioni di reti: le connessioni con l'esterno

Le connessioni con il piano distrettuale

Province	% di connessioni e rapporti fra interventi del piano	Media dei giudizi su tali connessioni
Piacenza	51.6	5.7
Ravenna	42.6	6
Modena	65	5.9
Rimini	91.6	5
Forlì - Cesena	84	7.5
Parma	16.6	Dato mancante
Ferrara	90.4	7.9
Bologna	57.9	6.1
Reggio Emilia	65.7	6.3
Media regionale	62.8	6.3

Come emerge dalla tabella, ben 5 province si collocano al di sotto del valore medio regionale, che peraltro non è nemmeno alto. Il giudizio medio è appena sufficiente, ed in molte situazioni nelle quali tali connessioni si sono sviluppate i giudizi sono spesso insufficienti.

Tale dato si può spiegare considerando la notevole varietà di progetti che hanno costituito i diversi piani esecutivi distrettuali: molto spesso il finanziamento 285 ha permesso la realizzazione di interventi volti sia al sostegno della genitorialità e alla promozione dell'affido (attraverso percorsi di sensibilizzazione e corsi di formazione) sia interventi per la maggior parte volti alla tutela dell'infanzia e in particolare della preadolescenza e dell'adolescenza. È chiaro che queste due tipologie così diversificate di interventi si sono mosse parallelamente costruendo percorsi e progettazioni specifiche; ciò risulta evidente dalla lettura dei Piani di Zona Sperimentali, nei quali tutti gli interventi 285 relativi al sostegno alla genitorialità sono stati inseriti nell'area di priorità sociale "Responsabilità Familiari" mentre quelli specificamente rivolti ai minori (infanzia, preadolescenza e adolescenza) sono inseriti nell'area "Diritti Infanzia e Adolescenza".

Tutto ciò mostra come la questione della dimensione di piano sia tuttora un nodo critico da affrontare.

Le connessioni con il sistema dei servizi

Province	Iniziative di collaborazione e scambio con il sistema dei servizi esistenti avviate (%)	Collaborazioni che hanno avuto successo su quelle tentate (%)
Piacenza	80.4	100
Ravenna	80.4	97
Modena	63.7	94.7
Rimini	91.6	87.5
Forlì - Cesena	76.1	84.2
Parma	Dato mancante	Dato mancante
Ferrara	95.8	100
Bologna	72	100
Reggio Emilia	72.2	71.4
Media regionale	78.9	91.8

Vale la pena esaminare la questione al livello distrettuale. Come mostrano i dati della tabella sottostante, nonostante in media ai livelli provinciali la tessitura di rapporti fra i piani 285 e le reti dei servizi sembri avere avuto esiti positivi, all'interno della stessa provincia si verificano situazioni molto differenti. Si consideri per esempio Modena, in cui in alcune situazioni la creazione di legami avviene nella totalità dei casi ed in altre nel 30% appena.

Ciò mostra come la questione della costruzione di rapporti con il sistema di servizi sia una questione molto locale, ed a questo livello — distrettuale — vada affrontata ed approfondita.

Regione Emilia-Romagna

Le connessioni con il sistema dei servizi: il grado di accoglienza dell'intervento da parte del sistema di servizi (dati in percentuale sul totale degli interventi provinciali) Dati mancanti: Parma

Province	Ottimo	Buono	Sufficiente	Scarso
Piacenza	15	63	7	0
Ravenna	15	63	7	0
Modena	14	62	6	2
Rimini	13	74	13	0
Forlì - Cesena	24	66	10	
Ferrara		100		
Bologna	14	72	6	8
Reggio Emilia	11	71	3	
Media regionale	13.2	71.3	6.5	1.25

Nel complesso dunque l'accoglienza da parte dei sistemi locali di servizi sembra essere buona, con una media di circa l'85% di giudizi positivi.

Tipologia di scambi e collaborazioni con il sistema dei servizi

Che tipi di scambi sono avvenuti con i sistemi locali di servizi?

Anche in questo caso l'analisi dei dati mostra forme differenti, con diversi livelli di formalizzazione e consolidamento.

Le modalità più diffuse riguardano collaborazioni specifiche con singoli attori su iniziative puntuali e specifiche attività. Particolarmente diffusi, in questo ambito, sono le collaborazioni con il terzo settore e l'associazionismo, e con il mondo della scuola; densi sono pure gli scambi con unità di offerta del sistema formale dei servizi.

I contenuti degli scambi in questo caso sono vari e finalizzati alla realizzazione di specifiche iniziative: messa a disposizione di spazi, co-gestione, segnalazione di possibili utenti etc. In pochi casi si parla di co-progettazioni.

Un'altra strategia ampiamente diffusa e finalizzata a creare e consolidare scambi e relazioni è quella dello scambio di informazioni, della presentazione degli interventi agli attori del territorio, della socializzazione di esperienze e materiali, del confronto su tematiche.

A questo stesso livello, di bassa formalizzazione, molto citati sono pure incontri più o meno strutturati con diversi tipi di attori; ai livelli più locali con singoli operatori, ed a livelli sovralocali con distretti, comuni, circoscrizioni etc.

Vi sono poi tipi di scambi - meno diffusi - ma maggiormente formalizzati, consolidati e continuativi.

Rientrano fra questi l'adozione di forme di progettazione integrata con diversi attori del territorio, la ricerca di forme di coordinamento delle azioni e delle strategie a livelli anche sovralocali, la creazione di tavoli permanenti di lavoro o la stesura di protocolli, la condivisione di percorsi formativi comuni, o di sistemi di monitoraggio del territorio comuni.

In questi casi il contenuto degli scambi non sono singole iniziative o attività ma la costruzione di percorsi comuni di azione, ovvero la creazione di politiche comuni, e gli scambi non sono bilaterali, fra due attori, ma ne coinvolgono un numero ampio.

Infine, e questa modalità riguarda solo 4 distretti su tutti quelli considerati, gli scambi sono finalizzati alla piena integrazione degli interventi nei sistemi locali di welfare, attraverso il loro inserimento nei Piani di zona.

e) Sintesi dei principali punti di forza ed ostacoli riguardo ai processi di avvio ed attuazione degli interventi

Il processo di avvio ed implementazione degli interventi in questo primo anno di attività sembra essere stato ovunque un percorso faticoso e tortuoso, e soprattutto caratterizzato da una grande quantità di lavoro "invisibile", non direttamente rivolto all'utenza e sicuramente non contemplato nelle progettazioni cartacee.

Regione Emilia-Romagna

Non a caso, come emerso dai dati di monitoraggio, quasi la metà delle azioni realizzate sono state azioni finalizzate al sostegno ed alla realizzazione delle attività con l'utenza. E non a caso un intervento su tre ha dichiarato di avere incontrato ostacoli in questo processo di avvio.

E tuttavia questo lungo e faticoso lavoro — spesso non previsto — ha portato ovunque a risultati visibili in termini di successo complessivo. Come mostrano i dati di monitoraggio infatti ovunque il processo di implementazione del piano ha raggiunto buoni livelli di realizzazione. E — come meglio si specificherà in seguito — oltre che a risultati in termini di realizzazione di quanto previsto, questo processo ha portato alla creazione di un plus-valore, di un prodotto non codificato né ipotizzato in fase di progettazione iniziale ma di gran lunga cruciale ai fini della tenuta e della continuità dei piani.

Pare utile, anche al fine di offrire suggerimenti e stimoli sulle direzioni future di lavoro, tentare di sintetizzare a conclusione della analisi quali sono stati i principali nodi sui quali i processi si sono incagliati, e quali gli aspetti che hanno facilitato il loro fronteggiamento.

Cominciamo dai nodi critici.

Per semplicità di esposizione li riassumiamo per punti, anche se in realtà si tratta di questioni fortemente correlate. Sottolineiamo pure che — essendo questa una analisi al livello regionale — senza dubbio tale livello di aggregazione delle informazioni rischia di non cogliere e bene rappresentare le singole situazioni locali — sia al livello provinciale che a maggior ragione distrettuale. Ciò che qui si vuole mettere in evidenza tuttavia sono linee di tendenza emerse a livelli e con intensità differenti nelle singole realtà territoriali.

Processi poco governati

Come già ampiamente detto anche in precedenza, la difficoltà principale nella realizzazione degli interventi e dei piani 285 è data dal fatto che questi non sono attività di singoli attori, ma derivano dalla interazione di reti complesse di attori, reti che la Legge ipotizza come già esistenti e considera come pre-requisito per l'azione, ma che in realtà nella grande maggioranza delle situazioni esistono solo nella progettazione cartacea, e nella pratica sono tutte da costruire.

Un primo nodo emerso da questo punto di vista — ed in relazione agli aspetti di processo — riguarda il governo delle reti.

Due sono in particolare gli aspetti che evidenziano come questo punto ha rappresentato un problema per molte delle situazioni considerate.

Il primo aspetto riguarda la distribuzione dei ruoli e delle funzioni fra i diversi attori della rete. Come ha mostrato l'analisi, i ruoli giocati dai diversi attori sono stati spesso ruoli complessi e in molti casi sovrapposti. Assumere la complessità come strategia per fronteggiare la complessità è senza dubbio una strategia efficace, dato che eccessive semplificazioni contengono il rischio di trascurare elementi importanti che prima o poi si ripresentano irrisolti nel processo di attuazione; gli attori maggiormente coinvolti inoltre sono ovunque organizzazioni complesse, che di per sé rivestono ruoli complessi e non monofunzionali; lo stesso dettato legislativo infine prevedeva che molte delle azioni dovessero scaturire da percorsi comuni e condivisi.

Da questo punto di vista per molti aspetti tali sovrapposizioni di ruoli e funzioni indicano una effettiva apertura dei processi, in una logica di rete.

Per altri aspetti tuttavia esse contengono il rischio di poca chiarezza sui ruoli di ciascun attore dentro il processo, e quello correlato di perdita di presidio su alcune funzioni cruciali per il dispiegarsi del percorso di azione.

I dati sembrano mostrare che questo disagio è stato avvertito in molte situazioni. Non a caso il principale nodo evidenziato riguardo ai processi di attuazione riguarda aspetti inerenti l'organizzazione interna del lavoro.

Il secondo punto — strettamente correlato al primo — è la questione del coordinamento interno.

Senza dubbio la strategia vincente per governare la complessità è quella di costituire forme di coordinamento forti, per evitare rischi di dispersioni e disorientamento. Dotarsi di forme di

Regione Emilia-Romagna

coordinamento forti peraltro è una strategia finalizzata anche alla costruzione di reti, intensificando i legami fra i diversi attori attraverso forme strutturate di scambio e confronto.

Nel complesso invece i dati mostrano come le forme di coordinamento fra i diversi attori delle reti siano forme deboli, parziali, poco strutturate e formalizzate. Sono pochi i casi (e sono quelli nei quali le reti hanno funzionato meglio) in cui le forme di comunicazione e scambio fra gli attori sono state consolidate e formalizzate in organi di governo chiari e strutturati; nella maggioranza dei casi invece si sono attuate forme deboli, informali, e la gestione delle relazioni è stata lasciata alle singole iniziative di singoli attori. E infatti al secondo posto nelle segnalazioni degli ostacoli incontrati sta la questione dei rapporti fra i diversi attori delle reti.

In sintesi questi due aspetti — la poca chiarezza nella distribuzione dei ruoli e la carenza di forme di coordinamento interno efficaci — sembrano mostrare come i processi siano stati in molti casi processi poco governati, e come questo nodo sia stato la causa di molte difficoltà ed intoppi nei percorsi di attuazione delle azioni.

La debole dimensione di Piano

Come appena visto, la questione del governo interno delle reti ha rappresentato in molte realtà, tranne alcune eccezioni, un problema.

A maggior ragione problematica è stata la questione dei rapporti con le reti esterne ai singoli interventi.

Almeno tre aspetti emersi dall'analisi lo evidenziano.

Il primo aspetto riguarda le connessioni fra gli interventi del piano. In media il 68% circa degli interventi ha sviluppato interazioni con altri interventi, ma ben 5 Province si trovano al di sotto della media regionale; il giudizio medio sulla efficacia di tali interazioni è inoltre appena sufficiente, ed anche insufficiente in una realtà (Rimini) nella quale la percentuale dei contatti è fra le più alte.

Questi dati sembrano indicare come la dimensione di Piano, quella sulla quale anche nelle indicazioni nazionali si è maggiormente investito nel secondo triennio di attuazione della Legge, sia ancora molto debole. La logica che pare tuttora prevalere è quella di orientamento al singolo intervento.

Più intensi, e soprattutto mediamente più efficaci, paiono essere i rapporti e gli scambi con le reti di servizi esistenti sui territori. Su questo tema il dato medio regionale è decisamente più alto (più dell'80%), e sono molti i territori che si collocano al di sopra; il giudizio medio sulla buona riuscita di tali interazioni è inoltre molto elevato (hanno funzionato in più del 90% dei casi), così come è decisamente buona la percezione della accoglienza da parte dei servizi.

Si tratta di un dato sicuramente positivo, che peraltro evidenzia il forte radicamento territoriale degli interventi. L'unico elemento che pare problematico a questo proposito riguarda i contenuti degli scambi e delle connessioni. Come mostra l'analisi, nella grande maggioranza dei casi si tratta di scambi puntuali, finalizzati a specifiche iniziative, e con singoli attori. Molto meno diffusi sono scambi aventi come contenuto la costruzione di percorsi di azione comuni, ovvero finalizzati alla co-progettazione di politiche, sempre in una logica di Piano. Probabilmente i tempi non sono ancora maturi per tali tipi di relazioni: è infatti possibile leggere le interazioni puntuali e parziali, temporanee, come passi di un percorso incrementale, come prime mosse verso la costruzione di legami più stabili e duraturi. Sicuramente questa è la direzione verso la quale lavorare, e altrettanto sicuramente saranno le valutazioni fatte negli anni futuri a dire se i processi in questo primo anno abbozzati tenderanno o meno in questa direzione.

In sintesi dunque quello che traspare dalla analisi sono difficoltà nella interazione con l'ambiente esterno, con gli altri interventi del Piano soprattutto ma per alcuni aspetti anche con i sistemi di servizi, soprattutto quelli formali. Tutto ciò indica la difficoltà ad uscire dalla logica del singolo intervento per agire in una dimensione di Piano. D'altro canto ciò evidentemente non costituiva la

Regione Emilia-Romagna

priorità in questo anno di avvio, data l'esistenza innanzitutto di nodi e problemi interni, relativi cioè alla costruzione e consolidamento delle reti interne di attori.

Tuttavia pare importante sottolineare come su questo punto si debba lavorare, dato che è la dimensione di piano quella che conferisce maggiore senso ed efficacia ai singoli interventi, e dato che questa è la direzione verso la quale, con i Piani di zona, si stanno dirigendo gli orientamenti nella costruzione dei sistemi locali di welfare.

A questo proposito è importante sottolineare l'importanza di una regia complessiva del piano, al livello sovralocale, che possa favorire e promuovere quelle connessioni che le singole reti – prese come sono nella fatica di trovare modalità di funzionamento interno – non sono in grado per ora da sole di realizzare. Questo punto, stando ai risultati dell'analisi, costituisce un ulteriore nodo critico.

Se questi dunque sono i due principali nodi critici relativi ai processi di attuazione degli interventi, l'analisi mostra, quasi specularmente, fattori che si pongono invece come elementi di successo.

Il primo riguarda il fatto che in tutte le situazioni gli ostacoli incontrati sono stati comunque fronteggiati, e in tutti i casi in maniera efficace, come mostra il fatto che tutti gli interventi progettati sono partiti e che mediamente gli stati di attuazione sono ad un livello avanzato.

Come emerge dall'analisi, quando sono emersi ostacoli sono stati fronteggiati con strategie puntuali e mirate, che hanno prodotto effetti. Esemplicative sono ad esempio le strategie messe in atto per trattare il problema del coinvolgimento dei destinatari, o quelle per costruire e rendere funzionali le reti di attori dei progetti.

Ancora una volta dunque ciò significa l'esistenza di una **diffusa cultura progettuale**, che rappresenta un patrimonio sedimentato, una risorsa importante per il buon esito dei processi di attuazione.

In secondo luogo, come mostrano le considerazioni svolte dagli attori circa i fattori di facilitazione all'avvio, ed il fatto che questi siano speculari alle difficoltà incontrate, esiste una consapevolezza diffusa di quali siano i nodi critici da affrontare, ed una domanda anche se indiretta di accompagnamento e sostegno in questa direzione.

Infine, come mostrano le, nel complesso, positive interazioni con i sistemi locali di servizi, gli interventi paiono radicati e per alcuni aspetti ben integrati ai livelli molto locali, e questo pare essere il buon avvio di un percorso da costruire incrementalmente, nel futuro.

In conclusione, e riprendendo quanto detto all'inizio di questo paragrafo, questo primo anno di lavoro pare essere stato un anno di investimento. La grande parte del lavoro svolto è stato un lavoro invisibile, non contemplato in fase di progettazione e forse poco riconosciuto all'esterno.

In buona sostanza i maggiori sforzi sono stati indirizzati alla costruzione di ciò che possiamo definire l'attore collettivo della pianificazione, ovvero alla costruzione di legami e connessioni fra attori eterogenei chiamati dalla legge a co-progettare e co-gestire interventi complessi.

In questo primo anno di attività dunque gli aspetti di processo si sono rivelati molto più cruciali e prioritari rispetto a quelli connessi al prodotto, ai contenuti degli interventi. Da questo punto di vista in questo primo anno è stato creato un patrimonio, un plus-valore che senza dubbio favorirà il lavoro negli anni a venire. Obiettivo di questo scritto è anche quello di rendere visibile e dare merito a questo lavoro sommerso che dati di monitoraggio non sono in grado di evidenziare, e per questo più volte ciò è stato sottolineato anche nelle pagine precedenti.

Le valutazioni circa i risultati prodotti nella prima annualità degli interventi sono state condotte dagli interventi in termini di autovalutazione.

Esse, come testimoniato dalle singole schede di valutazione e dai report provinciali, sono state utili nell'orientare gli operatori circa le direzioni da seguire negli anni successivi, le modifiche da eventualmente apportare agli interventi, i miglioramenti ottenibili.

Ad un livello di aggregazione superiore a quello del singolo intervento – come può essere quello distrettuale, provinciale o regionale – una attività di valutazione di esito non può però fondarsi sulla considerazione degli specifici esiti; ciò che appare più utile e rilevante conoscere a livelli aggregati