

➤ **MARCHE, UMBRIA, CALABRIA:** Relazione non pervenuta.

1.4 Riepilogo dei fondi statali destinati alle Regioni e Province autonome dal 1997 al 2004

Dopo aver provato a ricostruire la situazione delle risorse destinate all'infanzia e l'adolescenza all'interno di ciascuna regione, ci appare utile riportare di seguito un dato importante e significativo, oltre che omogeneo, relativo al riepilogo dei fondi statali destinati alle Regioni e Province Autonome dal 1997 al 2004.

I dati, come accennato prima, fanno riferimento per gli anni 1997, 98, 99 alla I° triennalità della legge 285/97, finanziata dal Fondo Nazionale per le Politiche per l'infanzia e l'adolescenza; per gli anni 2000, 2001 e 2002 fanno invece riferimento al II triennio della legge, sempre finanziata dal medesimo Fondo (unica novità, il passaggio dalla Lira all'Euro).

Dal 2003, poi, le cifre fanno riferimento ai trasferimenti che lo Stato ha fatto, destinati ai vari Fondi Regionali Sociali, dunque per tutte le politiche sociali e senza alcun vincolo di spesa, e provenienti dal Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, "indistinto" come ricordato più volte.

In questo senso le cifre prima e dopo il 2003 non sono del tutto "confrontabili", se non in termini molto generali.

Di certo lo sono, invece, i dati riferiti alle due triennalità della legge 285/97; la somma del primo triennio corrisponde a L. 518.350.004.999, quella del secondo corrisponde a L. 620.199.999.950 (per una migliore confrontabilità abbiamo riportato la cifra in Lire, anche se dal 2002 la cifra era espressa in Euro); tra il primo ed il secondo triennio si registra pertanto un incremento del 19,54%.

Come accennato, infine, non è possibile mettere a confronto queste cifre con quelle successive al 2003, se non che tra il 2003 ed il 2004 si è passati da € 700.176.123 a € 479.565.306.

Ecco qui di seguito la tabella riassuntiva con tutte le cifre, ricavate come detto dai vari decreti ministeriali di riparto approvati negli anni, dal 1997 al 2004.

REGIONI-PROVINCE AUTONOME	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (risorse indistinte)	2004 (risorse indistinte)
Abruzzo	L. 2.536.454.552	L. 6.753.032.058	L. 6.763.878.804	L. 6.066.414.000	L. 5.580.322.861	€ 2.881.996	€ 17.162.513	€ 11.754.965
Basilicata	L. 1.812.630.963	L. 4.825.934.892	L. 4.833.682.568	L. 4.616.550.000	L. 4.246.634.321	€ 2.193.204	€ 8.615.234	€ 5.900.755
Calabria	L. 5.376.617.554	L. 14.314.653.708	L. 14.337.646.811	L. 15.806.411.000	L. 14.539.871.878	€ 7.509.217	€ 28.793.430	€ 19.721.224
Campania	L. 11.894.041.047	L. 31.666.608.043	L. 31.717.442.792	L. 34.570.498.000	L. 31.800.426.101	€ 16.423.549	€ 69.897.978	€ 47.874.591
Emilia Romagna	L. 3.919.466.344	L. 10.435.165.273	L. 10.451.910.250	L. 10.022.179.000	L. 9.219.119.948	€ 4.761.278	€ 49.389.023	€ 33.827.577
Friuli Venezia Giulia	L. 1.616.683.238	L. 4.304.257.371	L. 4.311.155.302	L. 4.098.774.000	L. 3.770.346.267	€ 1.947.221	€ 15.358.015	€ 10.519.027
Lazio	L. 3.929.019.682	L. 10.460.590.858	L. 10.477.385.820	L. 11.541.979.000	L. 10.617.141.130	€ 5.483.296	€ 60.218.114	€ 41.244.649
Liguria	L. 1.190.393.613	L. 3.169.284.498	L. 3.174.382.968	L. 3.355.271.000	L. 3.086.418.778	€ 1.594.002	€ 21.139.675	€ 14.479.007
Lombardia	L. 8.956.941.191	L. 23.846.887.997	L. 23.885.176.511	L. 23.484.390.000	L. 21.602.627.550	€ 11.156.826	€ 99.072.905	€ 67.857.109
Marche	L. 1.917.838.107	L. 5.106.037.412	L. 5.114.234.952	L. 4.710.233.000	L. 4.332.810.395	€ 2.237.710	€ 18.732.639	€ 12.830.377
Molise	L. 1.342.254.171	L. 3.573.596.181	L. 3.579.344.457	L. 3.408.782.000	L. 3.135.642.607	€ 1.619.424	€ 5.585.057	€ 3.825.322
Piemonte	L. 4.102.115.789	L. 10.921.430.701	L. 10.938.975.438	L. 11.191.338.000	L. 10.294.595.809	€ 5.316.715	€ 50.280.771	€ 34.438.354
Prov. aut. Bolzano	L. 1.213.903.499	L. 3.231.877.556	L. 3.237.075.996	L. 2.351.019.000	L. 2.162.635.779	€ 1.116.908	€ 5.766.964	€ 3.949.914
Prov. aut. Trento	L. 691.161.623	L. 1.840.148.545	L. 1.843.097.661	L. 2.041.388.000	L. 1.877.815.562	€ 969.811	€ 5.910.735	€ 4.048.387
Puglia	L. 7.504.486.616	L. 19.979.923.921	L. 20.011.964.309	L. 18.732.169.000	L. 17.231.193.711	€ 8.899.169	€ 48.850.673	€ 33.458.850
Sardegna	L. 3.388.922.675	L. 9.022.631.483	L. 9.037.127.135	L. 8.510.022.000	L. 7.828.129.738	€ 4.042.892	€ 20.728.054	€ 14.197.079
Sicilia	L. 10.219.651.068	L. 27.208.765.940	L. 27.252.402.849	L. 26.657.529.000	L. 24.521.509.548	€ 12.664.303	€ 64.314.247	€ 44.050.176
Toscana	L. 3.566.207.073	L. 9.494.640.101	L. 9.509.885.527	L. 9.775.723.000	L. 8.992.412.217	€ 4.644.193	€ 45.893.714	€ 31.433.567
Umbria	L. 1.134.994.072	L. 3.021.802.312	L. 3.026.650.858	L. 3.195.945.000	L. 2.939.859.239	€ 1.518.311	€ 11.494.867	€ 7.873.075
Valle d'Aosta	L. 332.456.536	L. 885.151.181	L. 886.550.762	L. 775.421.000	L. 713.288.082	€ 368.383	€ 2.020.799	€ 1.384.088
Veneto	L. 5.253.760.587	L. 13.987.584.965	L. 14.010.028.232	L. 13.487.965.000	L. 12.407.198.481	€ 6.407.783	€ 50.950.715	€ 34.897.213
TOTALE	L. 81.900.000.000	L. 218.050.004.999	L. 218.400.000.000	L. 218.400.000.000	L. 200.900.000.002	€ 103.756.191	€ 700.176.123	€ 479.565.306

2. L'implementazione della legge 285/97

2.1 Il coordinamento

Nel corso di questi anni, abbiamo messo più volte in evidenza, all'interno delle relazioni nazionali, come l'implementazione della legge 285/97 abbia trovato un suo punto di forza nelle strutture di coordinamento, a livello regionale e/o provinciale, create ad hoc per rendere possibile il funzionamento di un sistema complesso che ha visto sempre, nel corso di queste "triennalità", coinvolti nella realizzazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza molti attori, molti "partecipanti", espressione delle realtà locali coinvolte (gli Enti locali, le Usl, le scuole, i Tribunali per i minori etc.).

Tutto ciò non solo è valido ancora oggi, ma assume significati diversi con l'introduzione della legge 328/00.

Intanto perché, come ci ricorda la regione Lazio "La differenza rispetto alla L. 285/97 è che, con i piani di zona, le Amministrazioni provinciali hanno ridotto le proprie competenze in materia di programmazione e coordinamento, pur mantenendo un ruolo preminente nel monitoraggio e nella formazione".

Probabilmente questo rafforza di nuovo il ruolo di coordinamento già svolto in questi anni a livello regionale attraverso, ricordiamolo ancora, i comitati o gruppi tecnici di coordinamento variamente denominati.

Del resto, ricordiamo ancora che in moltissimi casi, le Regioni si sono dotate da tempo di strutture importanti; si pensi ai molti Centri regionali di documentazione che in questi anni hanno consolidato la loro attività, così come agli Osservatori regionali.

Sempre in merito alle strutture e alla loro capacità di svolgere il ruolo richiesto, ci sembra interessante vedere nel dettaglio il funzionamento di alcune di queste, dove in particolare la programmazione 328/00 ha trovato maggiormente sviluppo.

Ci riferiamo, tra le altre, all'esperienza della Toscana, che ci pare particolarmente significativa da riportare, anche perché mette in luce un aspetto importante: la valorizzazione delle Zone come soggetto centrale. Ciò sembra, per inciso, perfettamente coerente con l'esperienza maturata con la legge 285/97 (e al ruolo innovativo affidato agli ambiti territoriali) ed anche col principio di sussidiarietà (richiamato dai testi di molte Regioni) introdotto di recente nella nostra Costituzione come regola fondamentale di governo.

La Toscana (in forza della L.R.72/97), ha costituito 3 soggetti e a questi “ha imposto di funzionare in maniera sistemica ed integrata al fine di programmare realizzare, monitorare i servizi nelle singole zone socio-sanitarie”.

Le tre strutture in questione sono:

- Le Articolazioni Zonali della Conferenza dei Sindaci: costituisce l'organo di indirizzo politico del sistema dei servizi alla persona a livello locale;
- la Segreteria tecnica: è la struttura chiamata a concretizzare, in termini tecnici, l'indirizzo politico dell'Articolazione Zonale della Conferenza dei Sindaci ed a coordinare l'azione degli attori impegnati nella realizzazione dei servizi sul territorio.
- Osservatori sociali provinciali: sono 10 osservatori provinciali che svolgono un duplice ruolo: da un lato essi costituiscono i sensori sul territorio dei fenomeni sociali, dall'altro rappresentano delle vere e proprie strutture di staff rispetto alla Articolazione Zonale della Conferenza dei Sindaci e alla Segreteria tecnica.

Possiamo ancora registrare, allo stesso tempo, che restano in funzione, nelle Regioni che hanno mantenuto metodi e programmazioni “285”, le strutture di coordinamento sia regionali che provinciali.

Nel caso dell'Emilia Romagna, qui riportato, segnaliamo anche il collegamento importante realizzato con la Città Riservataria. “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”.

Ancora, e per concludere su questo punto, vanno ricordate quelle forme di coordinamento “a rete” che con la legge 285 hanno trovato impulso in questi anni e che rappresentano certamente dei punti di riferimento validi anche per il futuro.

A titolo di esempio riportiamo l'esperienza del Friuli Venezia Giulia, nella quale (come già altre volte segnalato nelle relazioni nazionali), spicca l'esperienza dei “Punti monitor”.

Leggiamo, nella relazione che “(...) I Comuni, a cui compete la gestione diretta dei progetti esecutivi di cui ai Piani territoriali, sono inseriti in rete con Regione e Province attraverso la definizione degli Ambiti territoriali; l'applicazione della legge 285 si è quindi inserita in un'organizzazione dei servizi sociali e sanitari preesistente, che vede, di fatto, coincidere gli Ambiti

con i Distretti Sociosanitari e gli Ambiti socio- assistenziali, così come definiti da leggi regionali. In sede di Ambito la rete locale si irrobustisce ulteriormente col raccordo previsto dagli accordi di programma (Conferenza dei servizi) e dalla presenza del Collegio di vigilanza.

La struttura di rete prevede inoltre un coordinamento provinciale e un raccordo regionale, nel contesto degli interventi e delle attività avviate dal Centro Regionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza (CRDA). (...) L'attività del gruppo tecnico regionale con il supporto del CRDA ha operato in stretto contatto con le Amministrazioni provinciali e con gli Ambiti territoriali, in ragione della rete che ha previsto l'istituzione dei Punti Monitor" (Friuli Venezia Giulia).

Pur se le attività di coordinamento dei vari organismi ora descritti ha svolto e svolge certamente un ruolo di impulso, di stimolo alla programmazione, evidenziamo che nel periodo di interesse (che del resto vede gran parte delle Regioni in fase conclusiva della seconda triennalità 285), il monitoraggio e la valutazione emergono come i temi sui quali si è concentrata maggiormente l'attenzione (ma su questo punto torneremo più avanti).

Da segnalare, tra gli altri, che il Gruppo ristretto Regione/Province della Regione Abruzzo ha concentrato i suoi lavori, con lo scopo di raccordare le attività di gestione dei Piani, sul versante della rendicontazione, tema molto delicato e spesso problematico per molti ambiti territoriali.

2.2 Le attività informative e promozionali

Molte, anche in questo anno, poi le iniziative svolte in tutte le Regioni di natura informativa e/o promozionale.

Ci preme intanto ricordare che a queste iniziative, laddove possibile, il Centro Nazionale ha sempre garantito la sua pubblicità attraverso la sezione eventi del sito www.minori.it; ad ogni modo rimandiamo alla lettura delle relazioni regionali per avere un quadro completo di tutte le interessanti e creative occasioni di scambio e dibattito avvenute in questo anno.

Allo stesso tempo un elemento che accomuna tutte le iniziative segnalateci dalle Regioni, (sia nelle relazioni in esame che attraverso altri canali di informazione), è la non "ritualità" delle stesse.

L'obiettivo, infatti, delle iniziative messe in campo, è stato sempre quello di riflettere, confrontare esperienze, fare il punto della situazione, "celebrare" (come il caso del 20 novembre) non tanto una ricorrenza, quanto piuttosto una giornata dedicata a e per l'infanzia e l'adolescenza.

Accanto a queste, ci sono state occasioni dove il protagonismo e la partecipazione dei ragazzi ha trovato piena attuazione. Citiamo, in questo senso, la Regione Campania: "Una delle azioni messe in campo per sostenere ancor più l'attuazione della 285/97 è stata la prima assemblea regionale

delle ragazze, dei ragazzi e degli adulti campani “Io voglio... identità, desideri e progetti”, svoltasi il 7 e 8 maggio 2004 presso la Città della Scienza di Napoli. Si è inteso in tal modo realizzare un incontro tra ragazzi e adulti campani per programmare le politiche e gli interventi necessari ad una comunità che voglia essere accogliente e rispettosa dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza. La Signora Regione Campania (così l’hanno definita i ragazzi intervenuti all’evento di maggio), annunciò che l’assemblea era il primo indispensabile passo per costruire un luogo di incontro, dialogo e confronto. Ciò è avvenuto”.

Infine, pur se collegata ad una attività non solo di informazione, ma anche di formazione, per la sua peculiarità ci piace ricordare qui quello che è accaduto in Veneto per la realizzazione di un progetto di informazione e formazione su problematiche emergenti relative all’area infanzia e adolescenza. In particolare, l’Osservatorio regionale per l’infanzia e l’adolescenza, ha ideato, gestito e realizzato un progetto specifico sulla promozione dei diritti dei bambini rivolto alle classi elementari della Regione Veneto, dal titolo “I diritti dei bambini...nella testa dei bambini”.

Il progetto/concorso ha avuto i seguenti obiettivi:

- introdurre nella scuola dell’obbligo i contenuti della Convenzione sui diritti dell’infanzia, perché questo possa favorire lo sviluppo di relazioni più significative fra i protagonisti dei percorsi educativi, che quotidianamente interagiscono all’interno dell’istituzione scolastica;
- prevenire possibili manifestazioni di intolleranza e favorire il riconoscimento di pari dignità e opportunità a tutti;
- educare alla partecipazione per favorire, attraverso la formazione di una mentalità dialogica, il confronto e la cooperazione.

Infine ricordiamo, il Convegno Nazionale, svoltosi a Torino il 22/23 marzo 2004, dal titolo “Tutti i bambini hanno diritto ad una famiglia”, realizzato dalla Regione Piemonte e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

3. La documentazione degli interventi/attività dei Piani Territoriali e dei Piani di Zona (area infanzia e adolescenza), e dei progetti esecutivi

3.1 Il decentramento

Il passaggio dalla prima alla seconda triennalità della 285, ha comportato come noto diverse modifiche negli assetti e nelle procedure interne a ciascuna regione, sotto vari profili (come abbiamo già ricostruito nelle precedenti relazioni nazionali).

Uno di questi, molto rilevante, è proprio inerente la documentazione degli interventi dei Piani territoriali, così come di quelli riguardanti i Piani di Zona.

Il punto centrale segnalato dalla maggior parte delle relazioni è il “decentramento” avvenuto nella raccolta e nel mantenimento della documentazione in oggetto a favore degli ambiti territoriali.

Se, dunque, alla Regione resta il compito (più spesso realizzato dai Centri e/o Osservatori regionali sull’infanzia e l’adolescenza) di farsi promotrice degli strumenti di elaborazione o di promozione (attraverso ad esempio i siti web) della documentazione, sono gli ambiti che raccolgono e detengono questi (preziosi) materiali.

Questo “decentramento” è stato riscontrato dal Centro Nazionale anche nel momento in cui è stata prodotta la banca dati dei progetti 285/97 relativa al secondo triennio; in quella occasione, infatti, molte Regioni hanno indicato di non avere la disponibilità materiale dei progetti e delle documentazione inerente e che ciò si sarebbe trovato al livello di ambito territoriale. Ad ogni modo, sull’argomento rimandiamo in questa relazione alla parte ad esso specificamente dedicata.

Ci pare però importante ricordare in questa sede che i progetti e la documentazione raccolti dal Centro nazionale, inerenti il secondo triennio di attuazione della legge 285/97 (per Regioni, Province Autonome e Città Riservatarie), pur con le difficoltà evidenziate, sono disponibili on line dai primi mesi del 2005.

Altro punto messo in evidenza dalle relazioni è quello della ormai diffusa prassi di dar conto di questa documentazione attraverso la creazione di banche dati ad hoc (sia di ambito che regionali), e più in generale attraverso apposite pagine dedicate dei siti web regionali.

Per questo motivo suggeriamo, per l’approfondimento di tale argomento, di visitare i siti in questione, dei quali viene data notizia nelle relazioni regionali.

Ricordiamo che il Centro Nazionale ha contribuito e contribuisce alla promozione di questo livello di informazioni attraverso i suoi strumenti quali il sito web www.minori.it o le pubblicazioni (come ad esempio l’Agenda settimanale dei diritti dell’infanzia e l’adolescenza predisposta nel 2005 e già in via di elaborazione per il 2006).

4. Il monitoraggio e la verifica dei Piani Territoriali e dei Piani di Zona (area infanzia e adolescenza), e dei progetti esecutivi.

4.1 Metodi e strumenti consolidati

Come già ricordato, le Regioni nel periodo di interesse di questa relazione si trovano in maggioranza nella conclusione del secondo triennio 285.

Per questo motivo, l'oggetto preso in esame nell'attività di monitoraggio e verifica dei Piani e dei progetti riguarda per lo più questa fase, ed in alcuni casi l'impatto (e dunque la valutazione) complessivo della seconda triennalità.

Riguardo agli strumenti ed i metodi del monitoraggio abbiamo già evidenziato nella relazione precedente, tra le altre cose, la continuità importante tra quello che è stato elaborato ed introdotto con la 285/97 in questi anni, rispetto all'attuazione della legge 328/00.

Schede di ricognizione, schede di valutazione, relazioni, incontri con i Responsabili/referenti dei progetti, questi gli strumenti predisposti dalle Regioni, secondo alcune linee che emergono chiaramente anche nelle relazioni di questo anno:

- a) la definizione di strumenti *ad hoc* pensati e modellati per ciascun territorio di riferimento;
- b) la partecipazione ed il coinvolgimento nell'elaborazione degli strumenti dei referenti territoriali e di progetto;
- c) l'adesione alle schede di ricognizione elaborate dal Centro Nazionale per tutte le Regioni e gli Ambiti territoriali;
- d) il coinvolgimento di soggetti esterni alla Regioni per la realizzazione dei percorsi di valutazione (Università, enti di ricerca);
- e) l'importanza del monitoraggio per l'orientamento della programmazione successiva e futura.

Di seguito, da alcune relazioni regionali, è possibile trovare il senso di questa sintesi ora descritta.

“Le attività di monitoraggio ed analisi attivate sono state considerate positivamente dai Referenti dei progetti, in particolare laddove il percorso è stato costruito congiuntamente, attivando nel contempo momenti di formazione e scambio di esperienze” (Piemonte).

Interessante, nel caso della Regione Abruzzo, che ha incaricato l'Università di Teramo per realizzare l'attività di valutazione dei Piani Territoriali, verificare anche il processo non solo di partecipazione ma anche di formazione degli operatori innestato.

“Il modello di valutazione del Piano regionale di attuazione della L. 285/97 per il secondo triennio è stato costruito congiuntamente al Gruppo interistituzionale di lavoro ristretto, che ha coinciso con il gruppo di allievi partecipanti alla formazione, secondo quanto previsto dal Programma di formazione, scambi ed assistenza tecnica proposto dal Dipartimento di Scienze dell'Educazione” (Abruzzo).

I passaggi “tecnici” e le metodologie attuati a livello regionale prevedono alcune fasi, per lo più simili o confrontabili tra loro.

Ci sembra interessante segnalare, a titolo di esempio, quello adottato dalla Regione Basilicata, la quale peraltro ha avviato il processo di attuazione della legge 328/00; dunque si riferisce ai Piani di Zona e può essere significato di ciò che sta accadendo in quel tipo di Regioni.

Per l'attività di monitoraggio e valutazione è prevista sia una fase intermedia che una finale, con le seguenti modalità: “...l'intera attività si è sviluppata seguendo cinque fasi fondamentali: 1) Costruzione e condivisione con la Dirigente e i funzionari regionali dello strumento di monitoraggio; 2) somministrazione dell'intervista ai coordinatori dei 15 Ambiti territoriali; 3) Raccolta sistematica ed elaborazione delle informazioni e dei dati; 4) Organizzazione del workshop sullo stato di attuazione; 5) Stesura del Report conclusivo di valutazione sullo stato di attuazione dei Piani di Zona” (Basilicata).

Altro esempio significativo, di una “regione 328” è quello costituito dalla Toscana e dagli strumenti utilizzati; in particolare si fa riferimento a schede di programmazione finanziaria, (già al secondo anno di sperimentazione), che appaiono utili per la programmazione zonale delle attività in termini finanziari e che allo stesso fondamentali per il monitoraggio dei progetti.

Nel dettaglio “Le schede di programmazione finanziaria relative all'anno 2003, la cui base informativa è stata composta dalle 34 zone socio sanitarie, sono state le seguenti:

- Piano Finanziario dei Trasferimenti;
- Piano Riepilogativo per Zona Socio Sanitaria;
- Verifiche soglie minime di utilizzo risorse a budget;
- Piano per modalità di gestione risorse (in forma singola o associata) (Toscana).”

4.2 Primi risultati

Da una parte, certamente, l'attività di verifica, oltre ad orientare la progettazione futura, ha stimolato – come è stato ben descritto – “...l'interesse dei soggetti territoriali per un lavoro integrato di valutazione congiunta circa i risultati e l'impatto territoriale delle progettualità messe in campo, oltre che per un metodo volto a stimolare collaborazioni e sinergie per lo sviluppo di una cultura dei servizi a livello locale in sintonia con gli indirizzi programmatori della L. 285 ripresi ed ampliati dai nuovi indirizzi della riforma del welfare trentino” (Trento).

Dall'altra, il monitoraggio ha fatto e sta facendo emergere anche alcuni nodi, critici e non, che appaiono fondamentali da affrontare per mantenere fluido il cammino della 285 a distanza di 8 anni dalla sua approvazione.

Tra questi, vi sono ad esempio le criticità organizzative createsi con l'inserimento della L. 285 nei piani di zona, legate alla redistribuzione trasversale delle competenze tra le aree della Direzione regionale (Lazio), oppure alle difficoltà per gli ambiti territoriali di assicurare gli impegni richiesti nei tempi e alle scadenze indicati dalla Regione (Campania).

Ma più in generale, ed in maniera trasversale, il monitoraggio e la verifica ha fatto emergere alcuni elementi salienti, che sono stati così sintetizzati, in maniera a nostro giudizio molto chiara ed esplicativa nella relazione della Regione Emilia-Romagna:

- un'esigenza diffusa di raccordare maggiormente la progettazione 285 alla progettazione zonale;
- la constatazione che tutti i Piani di zona hanno assunto gli obiettivi e gli interventi 285;
- l'importanza che vi sia il tavolo tematico sull'area infanzia e adolescenza all'interno dei tavoli tecnici di zona;
- criticità sulle forme di rappresentanza, sui livelli decisionali, sulla definizione dei ruoli, su un adeguato equilibrio tra assistenza, prevenzione e promozione;
- suggerimenti: raccordo tra Ufficio di Piano e progettisti 285, maggiore integrazione fra scuola e territorio, maggiore circolarità dell'informazione, mantenimento flessibilità dei progetti, attenzione al rapporto con il terzo settore.

Ci resta infine da rimandare per ulteriori approfondimenti, alla lettura delle relazioni regionali, quest'anno molto ricche di informazioni su questo punto e di spunti di sicuro interesse per tutti gli operatori di questo settore.

In particolare, segnaliamo il report finale inviatoci dalla Regione Lombardia, per gran parte dedicato a questo tema (e facente parte integrante della relazione stessa, inviata per questo anno), "Monitoraggio, analisi e valutazione dei piani territoriali di intervento e dei progetti finanziati dalla Legge 285/97 - Piano di attività 2003-2004", o affidato all'IReR dalla D.G. Famiglia e Solidarietà sociale della Regione Lombardia, sia per la sua corposità, per la valenza della metodologia utilizzata, e per la qualità delle considerazioni espresse.

Quello che si sembra in questa sede importante mettere in evidenza è la premessa che sta alla base dell'indagine valutativa realizzata, che contiene affermazioni molto interessanti e valide per un approccio corretto a questo tipo di attività.

Il punto di partenza viene individuato nella rilevanza che la stessa legge 285 attribuisce alla valutazione, considerata parte integrante del processo di progettazione e realizzazione delle politiche e degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza.

Ciò posto, si legge nella premessa del report che “ L’approccio della L. 285/97 alla valutazione si presenta quindi particolarmente innovativo rispetto alle prassi in uso presso i servizi sociali e socioeducativi, ponendo sicuramente un problema in merito alla fattibilità tecnica delle valutazioni di impatto dei piani e degli interventi, soprattutto se si considera che l’oggetto della valutazione è spesso rappresentato da progetti con finalità molto generiche ed a carattere preventivo e promozionale, i cui esiti risultano oltre che scarsamente prevedibili anche difficilmente quantificabili in termini di cambiamenti e benefici per i destinatari finali.

In quest’ottica, al termine di questo secondo triennio si è posta l’esigenza di uno studio che, oltre a valutare i risultati della triennalità in corso, permetta un bilancio dell’esperienza complessiva dell’attuazione della L. 285/97 in Lombardia. In particolare, sono stati individuati quattro macroobiettivi:

1. Comparare l’andamento della l. 285/97 nei suoi due trienni di attuazione relativamente a attori coinvolti, stabilità degli interventi, fattori critici di successo;
2. Definire le caratteristiche e le modalità di ideazione/realizzazione/erogazione degli interventi di tipo innovativo finanziati dalla L. 285/97;
3. Identificare il livello di stabilizzazione degli interventi innovativi (continuità tra i due trienni e modalità di eventuale messa a regime);
4. Individuare raccordi/sinergie/diseconomie con L.R. 23/99 e L. 34/96 e le connessioni tra L. 285/97 e L. 328/00” (Lombardia).

5. Struttura, caratteristiche ed evoluzione dei Piani territoriali e dei Piani di Zona (area infanzia e adolescenza)

5.1 Una situazione immutata

La stragrande maggioranza delle relazioni regionali, in merito alla struttura, alle caratteristiche ed alla evoluzione dei Piani (territoriali o di zona) rimanda a quanto già espresso nelle relazioni degli anni precedenti.

Questo è dovuto, riteniamo, alla fase nella quale si trova la programmazione regionale, vale a dire, in alcuni casi, di chiusura della seconda triennalità e, in altri, di avvio già avvenuto di quella successiva.

Non possiamo quindi, come le Regioni, fare altro che rimandare alla precedente relazione nazionale, pur con la premura di ribadirne i punti salienti, e cioè:

- a) il consolidamento della logica di Piano, specie alla luce della diffusione di piani sempre più integrati, anche grazie all'avvio della legge 328/00;
- b) un investimento sia sull'innovazione che sul consolidamento degli interventi a favore dei minori e della famiglia;
- b) il consolidamento della metodologia partecipata tra enti e tra persone;
- c) il ruolo fondamentale svolto dal terzo settore;
- d) lo sviluppo di forme sempre più accentuate di cofinanziamento regionale e locale (rispetto a quello statale) alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza;
- e) la tendenza, che emerge dopo la fine del secondo triennio, come già accennato, ad un passaggio verso una pianificazione annuale (legata al finanziamento statale annuale), pur mantenendosi molti casi di pianificazione pluriennale.

Per evitare di ripetere quello che in questi anni abbiamo più volte ribadito, a completamento di questo breve ragionamento utilizziamo una espressione molto efficace, a nostro avviso, contenuta nella relazione della Regione Sicilia: "...in questi anni è in generale cresciuta nelle figure professionali, amministrative e tecniche, la capacità di lavorare insieme e soprattutto la consapevolezza che l'uso integrato e complementare delle risorse è la più efficace strategia per incidere sulla complessità dei bisogni sociali.

La comunità locale è sempre più percepita dagli operatori come il luogo all'interno del quale occorre attivare il processo di comunicazione e di integrazione fra le istituzioni, i servizi, gli enti e le famiglie" (Sicilia).

Su questo punto, infine, pare utile aggiungere un'ultima riflessione, frutto delle ripetute considerazioni fatte da tutte le Regioni in questi anni sulla pianificazione per progetti (grande innovazione apportata dalla legge 285/97).

Ciò che infatti occorre ribadire in questa sede è che questo tipo di progettazione contiene delle fasi e delle elaborazioni molto precise e allo stesso tempo complesse da affrontare.

Lo spunto ci viene dato, in questa relazione, dal testo del Friuli Venezia Giulia, che in maniera molto lucida ha tentato di mettere in fila queste fasi, considerandole "vincoli per la stessa progettazione".

È una prospettiva molto interessante che riportiamo perciò qui di seguito e che viene definita fondamentale in quanto porta a determinare per ogni singolo progetto:

- ✓ una conoscenza del contesto su cui s'intende operare;
- ✓ il riconoscimento della complessità dei problemi con un'articolazione coerente di obiettivi e azioni, con una definizione dei risultati che s'intendono perseguire;
- ✓ l'individuazione di responsabilità dirette e indirette nella traduzione operativa dei progetti;
- ✓ l'individuazione delle risorse disponibili che, organizzate nel percorso temporale ipotizzato, rendono praticabili le aspettative di risultato;
- ✓ l'indicazione degli strumenti di monitoraggio e degli indicatori di valutazione che accompagnano la realizzazione degli interventi programmati.

5.2 Positività e criticità nello stato di attuazione dei Piani territoriali e dei Piani di Zona (area infanzia e adolescenza)

Sulle positività e criticità dei Piani, le informazioni contenute nelle relazioni regionali non sono molte. Allo stesso tempo, dobbiamo segnalare che in alcuni casi, specie per quanto riguarda gli elementi critici, le relazioni ribadiscono concetti e punti già detti negli anni precedenti. Tuttavia, è possibile ricavare ancora spunti importanti di riflessione.

Per prima cosa, nella individuazione delle positività, registriamo un approccio concreto ed importante, perché capace di dare valore, in un settore molto delicato come quello sociale, a tutti i gli elementi della programmazione.

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

La “casistica delle positività” appare poi orientata anche dalla introduzione di strumenti di valutazione e di analisi sempre più affinati e “pertinenti” alla tipologia degli interventi e delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

In questa ottica, ad esempio, leggiamo la messa in luce dell'aumento della qualità degli interventi realizzati, grazie alla estensione di procedure e di standard di qualità e di strumenti del lavoro sociale (Abruzzo).

Interessante, poi, un caso segnalato dalla Regione Basilicata, particolarmente innovativo. Si tratta della creazione, all'interno della rete dei servizi sociali legati all'implementazione dei Piani di Zona, di un Ufficio sociale comunale.

“Nelle strategie programmatiche e riformistiche del piano Sociale regionale viene previsto quale elemento fondamentale della dotazione minima di servizi in ambito comunale e zonale il servizio sociale comunale.

Viene esplicitamente dichiarato che ogni comune deve istituire entro il primo anno di vigenza del Piano tale servizio e viene anche esplicitata la sua dotazione organica. Le figure professionali richieste sono:

- 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti per un impegno orario minimo di 18 ore settimanali;
- 1 psicologo ogni 12.000 abitanti per un impegno orario settimanale pari a 18 ore;
- 1 funzionario amministrativo comunale;
- 1 sociologo per ogni ambito zonale” (Basilicata).

L'elenco delle criticità, purtroppo, resta molto simile a quello individuato nelle relazioni degli anni precedenti.

Ci sembra, allora, importante continuare a riportare ancora gli elementi di difficoltà incontrati nell'attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, sottolineandone il rischio di cronicità e di involuzione che può derivarne.

In particolare, si tratta:

- a) della ripetuta carenza di personale, con particolare riferimento ad alcune figure professionali;
- b) della vistosa lentezza delle procedure di gara;
- c) dei frequenti cambiamenti di figure politiche di riferimento (Sindaci, Assessori ai Servizi sociali), ma anche di responsabili di servizio e di operatori sociali;
- d) della difficoltà a lavorare in modo realmente integrato con le altre istituzioni coinvolte.

6. Valutazioni rispetto all'attuazione della seconda triennalità della legge 285/97

6.1 Occorre essere tanto grandi da prendere sul serio le cose dei piccoli

Una rivoluzione culturale. Una grande opportunità. Una legge di portata innovativa. Una legge che ha obbligato servizi diversi a lavorare insieme. Una legge che ha riconosciuto la centralità dei diritti dei bambini e degli adolescenti.

Queste sono le definizioni che ancora oggi le Regioni – in maniera univoca –, dopo due trienni di attuazione, continuano ad utilizzare per raccontare che cosa ha rappresentato il lavoro con la 285/97.

Sono affermazioni forti, che abbiamo imparato a leggere e sentire in tante occasioni, in questi anni, ma che a distanza di anni acquistano significati sempre diversi, sempre più intensi.

Intanto, riflettendo su termini come innovatività, rivoluzione culturale, metodologia efficace, viene da pensare che tutto questo porta con sé un elemento fondamentale; e cioè che le valutazioni relative a questa legge devono e dovranno essere riferite ad un periodo di tempo medio-lungo.

Una rivoluzione spesso produce i suoi effetti in momenti molto distanti dal suo “scoppio”; l’innovatività spesso comporta la difficoltà di realizzare qualcosa per la quale non si è ancora pronti; i metodi trovano un loro riconoscimento nella continua e reiterata prassi; dare centralità ai diritti di quanti, fino a prima, hanno faticato e faticano a vedere riconosciuta la piena titolarità degli stessi è un’operazione complessa.

Al di là di queste considerazioni a carattere generale, e della universale gratitudine espressa nelle relazioni delle regioni (in questo anno, come negli altri) proviamo a vedere meglio, nel dettaglio, qual è il quadro della situazione in “materia di valutazioni”.

Per prima cosa occorre ricordare che le Regioni non si trovano tutte nello stesso identico periodo di attuazione del secondo triennio; ciò comporta che alcune di esse hanno già elaborato valutazioni sul complessivo andamento, altre lo hanno fatto per un periodo parziale, altre lo devono ancora realizzare.

Allo stesso tempo dobbiamo ricordare che, nel corso del secondo triennio, in molte Regioni (come già detto) vi è stata l’attuazione della legge 328/00; ciò in alcuni casi ha significato o una integrazione tra le due leggi, o in altri (pochi) casi, una vera e propria sostituzione della programmazione 285 con quella 328/00.

In questo senso, dunque, le valutazioni risentono ovviamente di questo passaggio, talvolta, le ha rese più complesse, il più delle volte riconducibili ad un periodo “transitorio”.

Come abbiamo fatto in altri punti di questa relazione, rimandiamo certamente all’esame attento delle relazioni regionali, che contengono molte ed interessanti riflessioni in materia (spesso in forma di report ad hoc).

È comunque possibile tentare di rintracciare e di evidenziare gli elementi che accomunano le singole valutazioni espresse delle Regioni (che del resto sono riferite al proprio territorio, pur se di ampio respiro).

6.2 I destinatari

Una prima riflessione, di metodo, che emerge e che condividiamo, è quella intanto dell'importanza della diffusione e della conoscenza dei processi di valutazione realizzati: "Più i risultati raggiunti dai progetti e dai piani saranno riconoscibili, visibili, comunicabili, più aumenteranno le probabilità che le politiche per infanzia e adolescenza che, grazie anche alla 285, hanno avuto un impulso, non arretrino, ma che anzi, procedano nel loro consolidarsi, svilupparsi, migliorarsi." (Emilia Romagna).

Un punto evidenziato più volte dalla relazioni regionali è quello dei destinatari raggiunti con la 285.

Si sottolinea da una parte il numero molto elevato di bambine e bambini, ragazze e ragazze "intercettato" dalla legge in questo triennio, che supera, "ad esempio il 20% della popolazione regionale." (Emilia Romagna).

Allo stesso tempo si evidenzia che questo coinvolgimento, diretto a promuovere il benessere dei più piccoli, ha finito per riguardare inevitabilmente anche gli adulti, e più in generale tutta la comunità locale.

Del resto, l'elemento che risulta determinante in tutto questo è quello che è stato individuato come un radicale cambiamento di approccio riservato ai destinatari dell'intervento; "Alla concezione del lavoro sociale prevalentemente riparativa e residuale rispetto alle politiche sociali in senso ampio, la L. 285/97 ha sostituito quella promozionale e globale che considera il lavoro sociale come quella parte integrante della politica sociale il cui fine è garantire il benessere e la qualità della vita della persona nelle specifiche età della sua vita, indipendentemente dal suo trovarsi in una situazione di disagio" (Friuli Venezia Giulia).

E ancora, come è stato efficacemente detto, i bisogni dei destinatari, in questo tipo di intervento, vanno saputi cogliere, trovando metodologie flessibili in grado anche di modificare in itinere l'intervento: "l'efficacia dei progetti dipende in gran parte da come e quanto i destinatari vengono coinvolti e recepiti" (Emilia Romagna).

Altra questione che emerge trasversalmente è quella del grande numero di risorse umane e professionali coinvolte con l'attuazione della 285.

Questo aspetto non poteva che essere il naturale corollario di quanto sin qui detto in termini di partecipazione e coinvolgimento attivato con la legge, ma contiene allo stesso tempo degli elementi di contraddizione interna.