

In qualche caso la Regione per la definizione degli Ambiti territoriali di intervento della L. 285/97 non ha considerato (almeno in parte) l'organizzazione territoriale strutturata da qualche normativa regionale ma ha individuato ambiti specifici per l'attuazione di questa legge.

L'importanza della scelta dell'Ambito territoriale emerge anche, e forse soprattutto, in quelle situazioni regionali in cui si sono incontrate difficoltà; nella Relazione della Regione Calabria si legge che 'la concezione di 'ambito' non è stata percepita da tutti i Comuni nel senso più positivo di Comunità funzionale all'accorpamento di risorse, di strategie sinergiche di azioni ed interventi, istituzionali e non, per migliorare condizioni di vita di bambini e bambine. Gli individualismi sono riemersi in alcune realtà e, forse, la costituzione in poli territoriali (Comuni associati con popolazione non inferiore a 15.000 abitanti) all'interno di molti ambiti, ha riequilibrato le forze centrifughe e rafforzato le volontà progettuali degli Enti Locali in direzione applicativa della L. 285/97.

Quasi tutte le Regioni hanno individuato nelle procedure applicative della L. 285/97 delle linee indirizzo e delle priorità negli interventi da attuare; ma i criteri individuati sono molto eterogenei, sia rispetto alla distribuzione dei finanziamenti in base agli articoli che definiscono le attività finanziabili, che in relazione alle priorità vere e proprie, in genere collegate agli obiettivi dei Piani sociali o sanitari della Regione.

Tutte le priorità e le linee di indirizzo individuate si trovano all'interno dell'articolato della L. 285/97; naturalmente ci sono Regioni che accentuano alcuni aspetti mentre altre sottolineano di più alcune necessità ed obiettivi.

Il panorama degli obiettivi di interesse regionale è molto vasto ma volendo 'raggruppare' i diversi orientamenti è possibile individuare la seguente tipologia:

- rilevazione dello stato attuale della situazione dei minori;
- contrasto delle cause che condizionano negativamente la qualità della vita dei minori;
- attivazione e sviluppo degli interventi preventivi specifici e diffusi
- tutela ed integrazione di tipologie particolari di minori: stranieri, con handicap, devianti, oggetto di abuso o sfruttamento sessuale, abbandonati, maltrattati;
- miglioramento della qualità dei servizi e degli interventi.

La 'contraddittorietà' di situazioni in cui, ad esempio, una Regione ha distribuito i finanziamenti per il 60% a interventi inerenti l'art.4 della legge e per il 40% a interventi che si riferiscono agli artt. 5-6-7 mentre un'altra Regione sceglie di fare il contrario (il 40% dei finanziamenti per azioni sull'art.4 ed il 60% agli artt. 5-6-7) è giustificabilissima in quanto le priorità e le scelte delle Regioni, in base a quanto hanno scritto nelle Deliberazioni e riassunto nella Relazione al DAS, sono state determinate sulla base della conoscenza dei bisogni del territorio e della distribuzione delle risorse e dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

Nello spirito della L. 285/97, e con la finalità di responsabilizzarli ulteriormente, diverse sono le Regioni che nelle linee di indirizzo hanno vincolato gli Enti Locali, ai diversi livelli, a contribuire con fondi propri per integrare il finanziamento statale previsto dalla L. 285/97, a cui spesso, le Regioni hanno aggiunto una quota propria con l'istituzione di un apposito fondo regionale, previsto dalla legge.

Un rilievo generale riguarda una tendenza, abbastanza confermata dall'analisi della tipologia degli interventi avviati riportata da diverse Relazioni delle Regioni, a concentrare le priorità, e quindi anche i progetti e le azioni, sull'articolo 4 della L. 285/97 'Servizi di sostegno alla relazione genitore-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali' che è il più 'articolato' e riguarda le condizioni di disagio e le 'urgenze' dell'infanzia e dell'adolescenza; le priorità di intervento sulle condizioni di 'normalità' sono, a volte, meno accentuate e definite, anche perché, forse, è più consolidata l'organizzazione dei servizi e l'azione rivolte alle situazioni di difficoltà e di sofferenza. Tra le linee di indirizzo c'è chi ha approfondito le motivazioni della scelta di individuare nella Provincia l'Ambito territoriale di riferimento, in quanto alle Province sono stati assegnati compiti di promozione e coordinamento nella fase di progettazione, funzioni di verifica e monitoraggio sui progetti nella fase di attuazione; anche per evitare parcellizzazione e frammentazione degli interventi a livello territoriale; nell'ottica del "sistema integrato" con progetti esecutivi che riguardano tutte le aree di intervento previste dalla L. 285/97.

Qualche Regione ha utilizzato la necessità di individuare linee programmatiche e di indirizzo per la L. 285/97, per offrire indicazioni generali per l'intero sistema dei servizi sociali, utilizzando il settore dell'infanzia e dell'adolescenza come luogo privilegiato di sperimentazione per: la promozione di interventi con obiettivi di riqualificazione, intesa come valorizzazione/rigenerazione dell'intero contesto socio-relazionale del minore; l'avvio di processi di qualità e non solo l'offerta di servizi; il coinvolgimento della comunità locale nella programmazione degli interventi; l'organizzazione di una operatività di rete.

In altre situazioni in cui la strutturazione del sistema di servizi socio-assistenziali è notevole, come per esempio in Lombardia, non si è rinunciato ad effettuare delle scelte strategiche complessive, che riflettessero, anche nella L. 285/97, l'impianto complessivo di un approccio globale alle politiche sociali, non limitate all'infanzia e all'adolescenza; tra le indicazioni date si sottolinea l'importanza di opzioni quali:

- rafforzare l'intesa tra Regione, Province e Città riservataria;
- istituire in ogni ambito territoriale d'intervento un Gruppo Tecnico quale luogo di raccordo interistituzionale a supporto delle scelte locali rispetto alle priorità, alla definizione del piano territoriale d'intervento, alla prima istruttoria dei progetti e alla proposta di suddivisione del budget a disposizione dell'ambito;

- prevedere all'interno del medesimo ambito d'intervento più accordi di programma che entrando nello specifico, assicurassero una assunzione maggiore di responsabilità da parte degli enti coinvolti e definissero i progetti esecutivi d'intervento;
- consentire l'aggiornamento annuale dei piani territoriali d'intervento per evitare rigidità che avrebbero potuto bloccare lo sviluppo dell'applicazione della legge nel triennio;
- prevedere l'erogazione del finanziamento su annualità singole per consentire l'effettivo controllo dell'utilizzo dei fondi e la verifica costante dell'andamento dei progetti;
- incentivare la compartecipazione degli enti al finanziamento dei progetti attraverso la messa in comune di risorse proprie, seppure limitate.

In qualche caso le priorità non sono state individuate; una Regione spiega i motivi con il fatto che gli ambiti territoriali definiti presentavano una sufficiente omogeneità di servizi a promozione e tutela dei minore e dell'adolescente e quindi si è indicato di fare riferimento ai 'Piani di Zona' che, nella normativa regionale, costituiscono lo strumento più rilevante a per l'attuazione della strategia dell'integrazione delle politiche socio-sanitarie con quelle sociali e tende a realizzare l'integrazione non solo tra il sociale e il sanitario, ma anche tendenzialmente tra il pubblico ed il privato. Nella Provincia di Trento le priorità della L. 285/97 sono state fatte coincidere con gli obiettivi della legge provinciale 12 luglio 1991, n. 14 "Ordinamento dei servizi socio-assistenziali in provincia di Trento"; conseguentemente gli interventi realizzati nell'ambito della L. 285/97 sono alcuni di quelli che risultano in buona parte disciplinati dalla legge provinciale, per cui lo stanziamento della L. 285/97 è andato, in parte ad integrare la spesa per la rete dei servizi rivolti ai minori ed in parte a finanziare nuove iniziative.

In altri casi, come in Calabria, in considerazione dei tanti ostacoli di ordine politico-istituzionale ed organizzativo-professionale che si frapponevano alla tempestiva applicazione della Legge 285/97, sono state scelte linee d'intervento e procedure meno standardizzate, perciò flessibili nelle risposte in relazione alle diversità delle situazioni che si sono presentate a livello regionale, provinciale e di ciascun ambito territoriale d'intervento.

In Valle d'Aosta si è provveduto alla elaborazione di un nuovo Piano di intervento, con aspetti di novità rispetto al precedente, in cui la definizione delle priorità di intervento è resa possibile dalla realizzazione di una mappatura a livello regionale; viene ribadita la centralità dell'ente pubblico nella progettazione, con un ruolo attivo e non solo recettivo di proposte; si prevede l'accompagnamento alla progettualità con definizioni più precise sia delle finalità a cui i progetti devono attenersi, sia dei criteri di valutazione a cui sono soggetti.

Molteplici sono state le azioni intraprese per favorire l'applicazione della L.285/97 dalle diverse Regioni, come diverse sono state le tipologie delle iniziative attuate in relazione

al 'coordinamento della progettazione', alla 'informazione', alla 'formazione', al 'raccordo della attuazione'...

Tutte le Regioni hanno realizzato iniziative sia a livello territoriale regionale che di ambito di intervento; sono stati coinvolti sia il piano politico che quello tecnico che quello dell'opinione pubblica per affrontare i diversi aspetti ed implicazioni della L. 285/97.

Alcune Regioni, come ad esempio l'Abruzzo ed altre del sud, hanno utilizzato il supporto, autorizzato dal DAS, dell'Agenzia di Servizi per il terzo settore Aster-X per un servizio di formazione, supporto tecnico, consulenza tecnica.

Sul piano politico le iniziative hanno riguardato principalmente la concertazione per la definizione degli ambiti ed il confronto sugli indirizzi programmatici a livello regionale e di ambito territoriale (con buon coinvolgimento delle Province anche in quelle regioni dove non sono state individuate come Ambiti di intervento); a livello locale ha spesso funzionato la Conferenza dei Sindaci anche rispetto al coordinamento della progettazione.

Sul piano tecnico a livello Regionale sono stati costituiti Gruppi di coordinamento istituzionale, in genere interassessorili, e sono state utilizzate le Conferenze dei Servizi mentre a livello degli Ambiti territoriali in molti casi sono stati previsti incontri programmatici e conferenze dei servizi, tavoli di confronto e concertazione che hanno coinvolto i diversi soggetti istituzionali previsti dall'articolato della L. 285/97 ma anche con le forze sociali ed il volontariato.

In alcune regioni, come la Basilicata, le iniziative avviate per favorire l'applicazione della L. 285/97 hanno inteso esplicitamente 'rafforzare l'espletamento delle funzioni di coordinamento e sostegno ai Comuni, al fine di:

- spostare l'attenzione dalle attività di mera assistenza e recupero a quelle positive di tipo promozionale che attengono alla qualità della vita e, quindi, al benessere dell'infanzia e dell'adolescenza;
- imporre una nuova modalità operativa agli EE.LL. chiamati a svolgere un ruolo di primo piano nella programmazione ed erogazione degli interventi, anche al fine di promuovere: le forme associative ai fini della programmazione e gestione dei Piani Territoriali di intervento e dei progetti esecutivi; la definizione di accordi di programma con tutti i soggetti interessati; la partecipazione privato sociale'.

In diverse regioni è stato messo in luce, come esplicitato dall'Emilia-Romagna, che l'aver promosso Conferenze di servizio in ciascuna provincia, con la partecipazione di tutti i soggetti, pubblici e privati, potenzialmente interessati agli interventi promossi dalla legge, è stata occasione di confronto allargato: per mettere a fuoco e concordare insieme il percorso a livello territoriale, per fornire informazioni sulle linee di indirizzo

che la Regione stessa intendeva adottare e insieme raccogliere informazioni di ritorno che consentissero di mettere a punto e precisare tali linee, sulla base delle esigenze e delle potenzialità evidenziate dal territorio.

Le diverse iniziative realizzate hanno costruito spesso un percorso concordato insieme che ha sottolineato la necessità e la ricchezza (oltre alla grande difficoltà) di una progettazione costruita a più voci e fondata su una conoscenza condivisa delle risorse già presenti nel territorio di riferimento e sulla conseguente individuazione concertata dei punti critici e delle iniziative da attivare.

Molto spesso è stato avviato un Gruppo tecnico territoriale per ogni ambito, con compiti diversificati da Regione a Regione, ma che in genere riguardano le diverse funzioni collegate con l'implementazione della L. 285/97: coordinamento della progettazione prima e della gestione in seguito, informazione, formazione, monitoraggio interno sull'attuazione dei progetti e degli interventi.

In Sicilia, ad esempio, si è provveduto alla costituzione in tutti gli ambiti provinciali di comitati tecnici rappresentativi sia delle istituzioni che dei diversi soggetti del privato sociale. Differentemente, in Valle d'Aosta, il nuovo gruppo interistituzionale 'non prevede più tra i suoi componenti rappresentanti delle ONLUS in quanto la precedente esperienza ha evidenziato la incompatibilità della presenza ONLUS sia nella fase di indirizzo che in quella attuativa'.

Sul piano del coinvolgimento dell'opinione pubblica lo strumento privilegiato è sembrato essere l'assemblea pubblica, sia a livello di Ambito territoriale che a livello di Comuni associati e singoli, ma anche incontri, dibattiti, convegni, seminari.

4.2. Riparto economico delle risorse ex L.285/97

Tra i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie messe a disposizione dalla L.285/97 all'interno dei territori regionali, prevalgono, in base a quanto riportato dalle Relazioni delle Regioni, quelli 'generali' definiti dalla legge stessa; in particolar modo l'entità della 'popolazione tra 0 e 17 anni' all'interno degli ambiti territoriali è esplicitamente richiamata da 16 Regioni; altre Regioni fanno riferimento alla 'carenza di strutture per la prima infanzia' (6), al 'numero di minori accolti in presidi residenziali socio-assistenziali' (8), alla 'percentuale della dispersione scolastica' (4), alla 'percentuale di famiglie al di sotto della soglia di povertà' (3), alla 'incidenza delle attività criminose minorili' (6).

Tra gli altri criteri individuati dalle singole amministrazioni regionali si possono identificare alcune 'direttrici':

- tipologia territoriale (si privilegiano le aree montane e rurali, quelle con maggiore dispersione territoriale...)
- tipologia familiare (maggiori finanziamenti ai territori in cui è maggiore l'incidenza delle famiglie con un adulto solo con bambini, incidenza dell'affido familiare ed eterofamiliare...);
- tipologia servizi presenti (finalizzando le risorse ad un riequilibrio dei servizi nell'area minori e alla 'copertura' di carenze evidenziate; maggiori finanziamenti per gli ambiti in cui è minore il numero di bambini negli asili nido e nelle scuole materne...).

L'individuazione dell'Ente gestore fondi della L. 285/97 è un elemento di significativa differenziazione tra le diverse Regioni, con implicazioni di una certa rilevanza sul piano amministrativo e della rendicontazione.

Come evidenziato in altre parti della presente relazione, una delle difficoltà riscontrate nell'attuazione della legge è stata la questione amministrativa in quanto, per scelta coerente con lo spirito della legge che valorizza il decentramento amministrativo, le modalità di gestione effettiva dei finanziamenti sono state affidate alle Regioni che, in qualche caso, hanno incontrato difficoltà nella individuazione di procedure in grado di conciliare le consolidate normative regionali in materia di finanziamenti di progetti nei servizi sociali, con le esigenze di flessibilità connesse con l'orientamento innovativo della L. 285/97.

In genere l'Ente gestore è stato identificato nel Comune capofila dell'Ambito territoriale o nel Comune referente per ambito o sede legale/amministrativa dei distretti sociali dell'Ambito territoriale; in altri casi è il Comune capofila del progetto o l'Amministrazione Provinciale o, più genericamente, l'Ente capofila degli accordi di programma-primo titolare dei progetti.

Da qualche Regione non è stato definito o non è stato previsto negli atti iniziali di avvio dell'attuazione della L. 285/97 l'Ente gestore dei fondi, in qualche caso si fa riferimento agli Enti locali indicati nei piani territoriali; in qualche altro i fondi sono attribuiti secondo le indicazioni dei progetti previsti negli accordi di programma approvati e quindi i finanziamenti vengono erogati direttamente agli enti che hanno presentato i progetti approvati.

Riferimenti diversi hanno adottato le Regioni anche rispetto all'ammissibilità delle spese.

C'è chi, come la Lombardia, allo scopo di finalizzare correttamente le risorse economiche, ha individuato due criteri base di ammissibilità delle spese quali: scelta preferenziale delle spese di parte corrente per la gestione degli interventi e dei servizi, riducendo l'ammissibilità di spese per gli interventi strutturali ai soli progetti ritenuti indifferibili e urgenti per le rilevate necessità dell'ambito territoriale; spese coerenti e

congruenti alla finalità e alle previste attività del progetto con l'attenzione a evitare dispendio di risorse.

Altre Regioni hanno adottato criteri più 'rigidi' per cui, ad esempio in Sardegna, 'la valutazione di ammissibilità al finanziamento di soli 11 progetti riguardanti 7 ambiti, sul totale dei 23 ambiti territoriali regionali, ha comportato una rigorosa selezione in conformità ai criteri attuativi imposti dalla stessa legge. (...) L'alta selettività è conseguente allo spirito innovativo della L. 285/97 che vincola la progettazione territoriale a forme associative non ancora stabilizzate, benché già sperimentate e incentivate dalla normativa regionale ed anche ai tempi ristretti riservati alla predisposizione dei piani territoriali in rapporto alla loro complessità sul piano metodologico ed amministrativo.' Oppure in Valle d'Aosta, dove c'è un nuovo piano di attuazione della legge 'i progetti presentati entro i termini sono stati 13; sono stati approvati tre progetti.'

Sullo stato dell'impegno e del trasferimento dei fondi la situazione tra le Regioni si mantiene molto diversificata in quanto, a fronte della liquidazione alle Amministrazioni regionali da parte del Dipartimento per gli Affari Sociali delle annualità 1997 e 1998 previste nel Decreto attuativo dell'art.1 della L. 285/97, i criteri individuati dalle Regioni per l'erogazione agli Ambiti territoriali e lo stato dell'impegno e del trasferimento dalla Regione agli Enti gestori sono molto diversificati. È probabile che possibili ritardi nei trasferimenti e alcune particolari procedure scelte delle Regioni abbiano contribuito a rallentare e rendere più difficoltoso l'avvio dei progetti attivati con i fondi della L. 285/97, anche se, in generale le procedure per i trasferimenti sono abbastanza lineari.

A titolo di esempio della 'varietà' delle situazioni si riportano le situazioni: del Lazio, in cui 'il fondo regionale ex Legge n. 285/97 relativo alle annualità 1997 e 1998 è stato totalmente impegnato e liquidato agli Enti locali interessati ad esclusione della quota pari al 5% destinata alla formazione. La quota, invece, relativa all'anno 1999 è stata assegnata ma non impegnata in quanto non ancora trasferita dallo Stato.'; della Sicilia, in cui 'con appositi decreti assessoriali sono stati approvati i nove piani territoriali degli ambiti provinciali e i due piani delle città riservatarie; per i primi, si è provveduto contestualmente ad accreditare le somme già pervenute dal Dipartimento Affari Sociali sugli esercizi 1997 e 1998: alle Province Regionali, nel caso di progetti da queste predisposti per interventi di rilievo sovracomunale; ai Comuni capofila.'; della Toscana, dove 'le somme attribuite per il 1997 e 1998 sono state impegnate entro dicembre 1998 e liquidate nel periodo dicembre 1998-gennaio 1999. Lo stanziamento 1999 sarà liquidato entro ottobre avendo le Conferenze dei Sindaci entro il 30 giugno provveduto a confermare i piani territoriali approvati nel 1998 o ad apportare le variazioni ritenute necessarie.'; della Campania, Regione in cui 'con delibera del dicembre '98 è stata

impegnata la cifra di L.11.299.338.995 ed è stato liquidato a ciascun Comune capofila il 50% della cifra assegnata; la 2^a tranche pari al 30% verrà liquidata ad avvenuto avvio delle attività. Il restante 20% verrà liquidato ad avvenuta rendicontazione.'; e dell'Umbria, dove 'si liquida il 60% contestualmente all'approvazione dei Piani territoriali di intervento, il restante 40% previa presentazione dell'atto attestante l'avvenuta realizzazione.'; della Calabria, dove 'l'erogazione tempestiva delle risorse e la responsabilizzazione dei Comuni capifila degli ambiti, sostenuti e coordinati dalle rispettive Province, per l'avvio e l'esecutività dei progetti e per la rendicontazione, si sono rese necessarie ad evitare di produrre quei ritardi che costituiscono i punti più deboli della progettualità, che è soggetta spesso a mutamenti anche nell'arco di una stessa annualità.'

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

Entrando nello specifico dello stato di attuazione degli interventi previsti dalla L. 285/97, in base a quanto riportato dalle Relazioni delle Regioni, la prima questione affrontata riguarda le Procedure relative all'approvazione dei Piani territoriali di intervento.

Tra i criteri di valutazione dei Piani di intervento adottati dalle diverse Regioni si rileva come siano abbastanza diversificati anche in relazione allo 'strumento' adottato per la valutazione e l'approvazione dei Piani territoriali.

In genere vengono ribaditi i criteri, da un lato, di conformità dei progetti ai servizi ed interventi previsti dagli artt. 4, 5, 6 e 7 della L. 285/97 e, dall'altro, di rispondenza agli indirizzi e agli obiettivi individuati dalle Amministrazioni Regionali.

Sul piano delle 'qualità' dei Progetti si tende a valorizzare elementi quali:

- le caratteristiche innovative e sperimentali;
- la razionalizzazione degli interventi, al fine di evitare frammentazione ed duplicazione di offerta, anche con l'avvio di nuovi servizi in aree ancora sprovviste;
- gli enti con capacità progettuali e responsabilità dirette nell'assumersi oneri finanziari;
- il livello di integrazione tra agenzie proponenti, volontariato e associazionismo;

Caratteristiche innovative;

- l'estensione e la generalizzazione sul territorio anche attraverso l'attuazione di interventi in strutture rientranti nelle aree urbane degradate;
- la capacità di coordinare ed integrare risorse ed interventi e di favorire la corrispondenza domanda e risposta.

Viene confermata da alcune Regioni anche rispetto alla valutazione dei Piani di intervento la scelta di dare ampio risalto all'autonomia degli Enti e dei soggetti chiamati

a realizzare gli interventi, senza tuttavia rinunciare al ruolo programmatico e di indirizzo proprio della Regione.

D'altra parte pur cercando di rispettare il più possibile le forme di concertazione concluse a livello locale, le attività istruttorie e di valutazione a livello regionale si sono rese necessarie, in ogni caso, perché spesso, tra l'altro, alcuni Piani Territoriali presentavano richieste di finanziamento superiori rispetto ai budget previsti con Delibera del Consiglio Regionale. Questo è successo, ad esempio, in Piemonte e in Campania, dove i piani sono stati elaborati da parte dei sub ambiti senza precisi riferimenti di budget per cui in molti casi sono risultati mastodontici e velleitari; le richieste quindi sono risultate di gran lunga superiori alle disponibilità per ciascun ambito. In sede di istruttoria e valutazione, pertanto, fatta in prima battuta da funzionari del Settore Assistenza e, successivamente, dal gruppo interassessorile, è stata attuata una forte selezione tra i progetti sulla base delle priorità e degli obiettivi delle Linee di Indirizzo e, anche dei tagli in alcuni dei progetti ammessi al finanziamento.

Le scelte di individuare un criterio di selezione piuttosto che un altro, sono spesso determinate dal fatto che in diverse Regioni, come segnalato dalla Relazione dell'Umbria, l'attuazione della L.285/97 sconta la presenza di problemi diversi, ed in particolare:

- una frammentazione delle competenze tra le Amministrazioni (Comuni, Province, Scuola, ASL) e tra i soggetti impegnati nel settore;
- una certa residualità dell'attenzione all'infanzia nelle politiche sociali a livello locale, con un conseguente prevalere delle risposte di tipo assistenziale e riparatorio su quelle promozionali e preventive;
- una modesta capacità progettuale innovativa, legata a problemi di ordine istituzionale, organizzativo e culturale.

Per questo nella valutazione preliminare sono stati spesso privilegiati:

- il lavoro per progetti (dal punto di vista metodologico);
- un'azione sociale rivolta al potenziamento delle funzioni di promozione (a livello di sistema).

Nonostante le difficoltà, in genere le metodologie di lavoro realizzate per la scelta dei Piani territoriali, hanno portato a dei risultati finali della prima fase di attuazione della L.285/97 da ritenersi molto positivi. Questo perché in diverse Regioni, come nel Lazio, per la prima volta è stata avviata, in modo così diffuso nel territorio, una politica organica e una programmazione intersettoriale degli interventi sull'infanzia e sull'adolescenza; in Calabria la L. 285/97 ha rappresentato e rappresenta una spinta propulsiva alla programmazione regionale nella materia organica delle politiche sociali per l'Infanzia e l'Adolescenza.'

La struttura e le caratteristiche dei Piani territoriali di intervento predisposti e attuati dalle varie Regioni varia in relazione agli obiettivi e alle priorità individuate ma, soprattutto, alle procedure indicate dalle diverse Amministrazioni per la stesura dei progetti. In molte relazioni delle Regioni viene positivamente valutata l'esperienza della pubblicazione del 'manuale' di orientamento alla progettazione degli interventi previsti dalla L. 285/97 predisposto dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza; questo soprattutto perché non dà indicazioni prescrittive e procedurali attorno ad una 'modulistica' di progettazione (sarebbe stato contrario allo spirito della legge) ma offre spunti per elaborare una 'metodologia progettuale' in grado di adattarsi alle diverse esigenze territoriali.

Le 'dimensioni territoriali' hanno un qualche rapporto con le caratteristiche dei corrispondenti Piani territoriali e dalla verifica dello stato di attuazione si possono ricavare alcune considerazioni generali, anche se non generalizzabili:

- nelle zone più piccole, con minore popolazione o che hanno avuto quote di finanziamento più basse i Piani si sono spesso concentrati su pochi interventi che hanno continuità nel triennio;
- nelle zone che hanno avuto quote di finanziamento più corpose la progettazione è molto articolata e tende a cogliere tutte le opportunità della legge.

I 'Piani di intervento' rappresentano lo strumento progettuale individuato dalla L. 285/97 per la realizzazione degli interventi. In base alle indicazioni operative delle diverse Regioni ciascun Piano territoriale, in genere di durata triennale, presentato dagli Ambiti territoriali, doveva contenere una serie di elementi caratterizzanti e le Regioni li hanno approvati, anche, in relazione alla presenza di queste fasi metodologiche di processo:

- analisi quali-quantitativa della situazione dei minori presenti su ciascun territorio, con la rilevazione dei bisogni;
- l'analisi delle risorse, del patrimonio dei servizi e delle iniziative, pubbliche e private, disponibili o attuabili sul territorio, dei flussi di finanziamento sull'area minori propri dell'ambito territoriale;
- l'identificazione delle finalità e degli obiettivi territoriali da raggiungere nel triennio 1998/2000 in relazione all'articolato della L. 285/97 e delle priorità indicate dalle regioni;
- l'articolazione degli interventi mediante progetti immediatamente esecutivi, anche di diversa durata, formulati dagli Enti Locali in collaborazione con gli altri Enti di cui all'accordo di programma e dalle forze sociali coinvolte, e che dovranno preferibilmente avere caratteristiche di stabilità e incidenza permanente sul territorio;

- la formulazione del piano di finanziamento che dovrà dimostrare la copertura totale dei costi dei progetti previsti, anche mediante il cofinanziamento derivante dalle risorse economiche, umane e strumentali assicurate da parte dei soggetti interessati ai progetti in aggiunta all'utilizzo dei fondi L. 285/97 attribuiti all'ambito territoriale di intervento;
- indicazioni delle modalità di valutazione (intesa come strumento di lavoro che consente di monitorare i processi ed i risultati degli interventi attuati) dell'attuazione dei piani stessi.

Nella prima sintesi sullo Stato di attuazione della L. 285/97 predisposta dall'Agenzia Aster-X, incaricata dal DAS per le funzioni di consulenza e di assistenza tecnica finalizzate al raggiungimento degli obiettivi della L. 285/97, vengono acutamente tratteggiati i 'tre scenari che hanno caratterizzato la formulazione dei documenti progettuali della legge. Il primo vede lo sviluppo di un Piano territoriale che si articola coerentemente in una serie di coordinati progetti attuativi; il secondo la formulazione di un Piano che non trova riscontro coerente nei progetti proposti; il terzo infine la stesura di progetti slegati in cui il Piano è praticamente inesistente.'

Dalle Relazioni delle Regioni non emergono che pochi elementi specifici su questo argomento; le indicazioni che si possono dare, allo stato attuale della realizzazione dei Piani di intervento, sono le seguenti:

- In quei territori dove è più consolidata l'abitudine a 'progettare' e a 'progettare insieme' tra istituzioni pubbliche e con le forze sociali, ma anche dove i riferimenti normativi regionali vanno nella direzione di un approccio complessivo e 'trasversale' alle politiche sociali i Piani territoriali predisposti per l'attuazione della L. 285/97 hanno le caratteristiche di globalità e di coordinamento degli interventi e, probabilmente, troveranno anche le condizioni per poter raggiungere gli obiettivi prefissati. È difficile quantificare la 'quota' di Ambiti territoriali che rientra in questa situazione perché, se è vero che in Italia ci sono Regioni più attrezzate di altre anche nel campo delle politiche sociali, non è automatico che tutti i territori di quelle Regioni siano adeguati, né che non ci siano anche in Regioni poco 'avanzate' territori in cui, per consuetudine, per la presenza di bisogni particolari o capacità specifiche, la L. 285/97 sia stata strutturata con un Piano organico ed efficace.

- La maggioranza degli Ambiti territoriali si trova nelle condizioni di sperimentare per la prima volta, grazie alle indicazioni della L. 285/97, modalità progettuali, gestionali ed operative innovative che possono modificare radicalmente non solo il sistema dei servizi e degli interventi dedicati all'infanzia e all'adolescenza, ma l'intero comparto delle politiche sociali innescando una 'contaminazione virtuosa' nel momento in cui si potranno apprezzare i risultati e, soprattutto, che il fine che si vuole raggiungere è strettamente legato al modo in cui viene perseguito. L'esito dipenderà dalla capacità di superare diffidenze e resistenze ma anche dal tempo che verrà dato per continuare un

esperimento che, data la potenzialità di cambiamento radicale dell'organizzazione dei servizi sociali di cui è portatore, non può ritenersi 'fallito' perché, probabilmente, non raggiungerà tutti gli esiti previsti nei primi tre anni di applicazione della L. 285/97.

- Sono certamente tante le difficoltà strutturali ed operative di molti Ambiti territoriali impegnati nell'attuazione della L. 285/97 e che, quindi, hanno approntato un Piano territoriale probabilmente più 'assemblato' che 'pensato' ma l'esperienza di progettazione condivisa e di gestione partecipata che la L. 285/97 potrà avere frutto se si svilupperà e rinforzerà il circuito informativo (ai diversi livelli e con i mezzi più diversi) che permetterà di favorire ed incrementare la comunicazione tra gli Ambiti territoriali, tra i Progetti esecutivi, tra i singoli Interventi.

Qualche Regione è molto esplicita nel segnalare i 'pericoli' del secondo e terzo scenario individuati da Aster-X, confermando però l'utilità e la positività della metodologia proposta; la Campania, ad esempio, afferma che 'non sempre i piani presentati hanno il carattere di piani territoriali di intervento; si tratta a volte di un assemblaggio di progetti provenienti dai diversi partners; anche i contenuti degli accordi di programma sono apparsi in molti casi superficiali e generici anche perché collegati ad intese non sempre concrete e sostanziali, ma a volte piuttosto formali e approssimative. In buona parte dei casi comunque, si tratta di un reale e concreto atto di programmazione.'

Gli 'accordi di programma', come sottolineano alcune Regioni tra cui il Friuli Venezia Giulia, 'rappresentano l'elemento più pregnante della legge, su cui si regge l'intero impianto. L'obbligatorietà della stipula dell'accordo di programma ha posto le basi per la concretizzazione delle scelte. Gli impegni sono chiari, sottoscritti, formalizzati in un atto pubblico. La formalità dell'atto la definizione dei compiti e degli impegni dei singoli sottoscrittori si sta rilevando una garanzia per la realizzazione di quanto è stato deciso.'

In questa sede, come del resto nelle Relazioni delle Regioni, non viene negata la difficoltà di rendere operativi ed effettivi gli accordi di programma stipulati nell'ambito della L. 285/97, né la necessità di un faticoso lavoro di raccordo per dare continuità al processo; d'altra parte questa è la sfida della legge e la strada scelta, ma se ne possono cercare altre, per rendere 'obbligatoria' la progettazione e la realizzazione di interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

I 'Progetti esecutivi' sono l'articolazione dei Piani territoriali; ogni progetto è, a sua volta, articolato in interventi. Come viene rilevato dalla Regione Emilia-Romagna, il 'temine 'intervento' tuttavia non ha una definizione esplicita e condivisa, per cui gli interventi si diversificano notevolmente, da un piano all'altro, per complessità: vi sono interventi a loro volta complessi ed articolati in azioni distinte, interventi che hanno invece natura puntuale e specifica.

La 'gestione' della progettualità operativa è anch'essa molto diversificata non solo tra le Regioni, ma anche da Ambito ed Ambito nella stessa Regione ed ancora all'interno dello stesso Ambito in base alla differenza tra i progetti. La quantificazione tra le diverse modalità di gestione degli interventi (Realizzazione diretta da parte degli enti locali proponenti/coinvolti o tramite affidamento/convenzione alla cooperazione sociale, al volontariato, a liberi professionisti...) è stata già sottolineata ed è emersa l'indicazione per la prevalenza di una soluzione 'mista', che sottolinea anche l'idea di una pluralità di approccio e di offerta finalizzata a dare risposte adeguate anche in termini di modalità gestionali.

D'altra parte l'estrema diversità dei soggetti chiamati a gestire i progetti sottolinea la necessità, ma anche la difficoltà, di un raccordo serrato per mantenere l'unitarietà ai Piani.

In Umbria è stata fatta la scelta dei Comitati interistituzionale e tecnico regionali che costituiscono, per tutta la durata dei piani la sede di confronto, verifica e coordinamento. I Gruppi tecnici territoriali di progetto, coordinati dal comune capofila, rappresentano il centro della progettazione ed attivazione degli interventi.

Nella Regione Toscana, in relazione al coinvolgimento delle risorse umane, si rileva che oltre il 54% dei progetti approvati è attuato attraverso le organizzazioni del terzo settore ed in particolare associazioni di volontariato e cooperative sociali.

Continuando con esempi sparsi si rileva come anche in Emilia-Romagna, in tutti i progetti è previsto il coinvolgimento dei soggetti del privato sociale, visti come partners fondamentali; da una parte (la cooperazione sociale) per la stessa gestione degli interventi, con affidamento in appalto; dall'altra (volontariato ed associazionismo) la compartecipazione è ricercata come garanzia di "efficacia", poiché assicura quel grado di capillarità, di aderenza alla quotidianità, di penetrazione nella comunità locale, che le istituzioni da sole non potrebbero assicurare. In effetti c'è chi, come il Friuli Venezia Giulia, sottolinea come 'il livello di coinvolgimento del terzo settore rappresenta un punto di criticità in quanto non omogeneo su tutto il territorio regionale. Molto è dipeso dalla situazione complessiva pregressa, dalla capacità propositiva delle organizzazioni stesse, dalla sensibilità degli operatori pubblici e degli amministratori.'

Un ulteriore elemento innovativo della legge che ha indubbiamente favorito il suo successo è l'istituzione del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e le modalità di finanziamento dei piani. Gli amministratori locali hanno apprezzato la certezza del finanziamento e la tempestiva disponibilità dei fondi per realizzare quanto programmato.

I 'finanziamenti' erogati dalle Regioni hanno permesso di avviare la maggioranza degli interventi finanziati con i fondi della prima annualità. Qualche Regione è più indietro

anche perché l'avvio di molti progetti era legato all'inizio dell'anno scolastico o ha trovato difficoltà di implementazione nel periodo estivo (a parte alcune attività legate al tempo libero); nella maggior parte dei casi i Comuni sono comunque attualmente impegnati negli avvisi pubblici e nelle gare per il reperimento delle figure professionali, delle sedi operative, degli enti gestori e per l'acquisto delle attrezzature.

Un altro elemento riguardante l'investimento economico complessivo della L. 285/97, che emerge direttamente ed indirettamente dalle Relazioni delle Regioni, è che, nella quasi totalità dei Piani territoriali di intervento, il costo globale è molto più elevato dei contributi derivanti dalla legge, sia per esplicito vincolo di qualche delibera regionale, che per autonomo processo di responsabilizzazione innescato dall'attuazione della L. 285/97. Ai finanziamenti 'espliciti' dei livelli statale, regionale e delle altre istituzioni chiamate a contribuire specificamente, vanno aggiunte le risorse umane e strutturali di tanti Enti Locali, istituzioni pubbliche, forze sociali dell'associazionismo e del volontariato ma anche aziende e società hanno attivato, e non 'contabilizzato' per coinvolgersi nella realizzazione della L. 285/97. Questo rilievo dimostra non solo una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, ma soprattutto la prova concreta dell'innovativo impegno degli Enti Locali ad investire in servizi per l'infanzia.

Le 'iniziative di informazione, raccordo, coordinamento, formazione' sono diventate spesso 'prassi' normale a livello di tanti Ambiti territoriali di diverse Regioni; è soprattutto a livello locale, di sub-ambito dove previsto, di territorio delimitato in cui viene attuato un singolo accordo di programma, che la circolarità delle informazioni e la conoscenza di quanto sta avvenendo attorno alla implementazione della L. 285/97 si sta avviando in maniera positiva e crescerà in proporzione alla visibilità dei progetti.

Le Relazioni delle Regioni danno molto risalto alle iniziative formative connesse con l'utilizzo del 5% dei fondi stanziati per questa legge. Apprezzamento viene espresso per la formazione nazionale organizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze con il supporto del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ma viene dato, giustamente, ampio spazio alle iniziative di formazione a dimensione interregionale, nelle quali, in molti casi, diverse Regioni si sono 'strutturate' stabilmente con positive collaborazioni e scambi reciproci; da segnalare, ad esempio, l'articolato programma, concordato congiuntamente da cinque Regioni centrali: Lazio, Marche, Toscana, Umbria e Abruzzo, ed in parte già realizzato, con eventi in Umbria sulla valutazione dei servizi e in Abruzzo sul maltrattamento e l'abuso all'infanzia.

La possibilità di destinare il 5% delle risorse per la formazione e gli scambi interregionali su esperienze significative è sicuramente un elemento importante che ha conferito al Coordinamento delle Regioni il grande compito di realizzare l'opportunità che la legge offre: di far crescere una cultura diffusa sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. La formazione e l'aggiornamento sono entrate a pieno titolo nella

programmazione regionale che per favorire la partecipazione degli operatori alle singole iniziative formative ha trasferito i fondi agli Ambiti territoriali e alle Province.

4.4. Monitoraggio e valutazione degli interventi

Dalle Relazioni delle Regioni si coglie come, complessivamente, le procedure di monitoraggio e verifica non rappresentino ancora una prassi consolidata ed agganciata direttamente alla fase di progettazione in quanto sono circa un terzo le Regioni che hanno attivato degli interventi a livello regionale.

Sono le stesse Regioni a segnalare la situazione di difficile fattibilità e la criticità rispetto al monitoraggio; la Regione Lombardia, ad esempio, indica come 'La fase del monitoraggio e della valutazione degli interventi rappresenta il successivo sviluppo del percorso intrapreso a livello nazionale, regionale e locale. A seguito del positivo lavoro preparatorio all'attuazione della legge, realizzato con l'ausilio di Province, ASL, enti locali e altri soggetti pubblici e privati, si ritiene vi sia una realistica possibilità di incidere in modo innovativo e sinergico, rispetto ai livelli istituzionali diversi, per la diffusione della cultura della valutazione e per la valorizzazione del patrimonio di esperienze, interventi, professionalità e servizi di cui la Regione è ricca.'

Si coglie una certa omogeneità sia rispetto ai contenuti di monitoraggio e valutazione, che agli strumenti utilizzati, mentre le diversità maggiori tra le Regioni si trovano nell'indicazione dei soggetti incaricati.

In relazione ai contenuti prevale una valutazione di carattere generale sul raggiungimento delle finalità fissate dai piani, sul rispetto dei tempi di attuazione, sul livello di coinvolgimento dell'utenza prevista, sull'impatto sui minori destinatari e sulla comunità locale, sul grado di partecipazione delle istituzioni e dei soggetti privati. Indicazioni più analitiche arrivano da alcune Regioni e riguardano soprattutto:

- la valutazione dell'impatto e dell'efficacia degli interventi finanziati agli enti locali tramite il monitoraggio dei progetti da realizzarsi a livello territoriale;
- l'identificazione di nuove tipologie di servizi e modalità d'intervento, da introdurre nella programmazione regionale d'area;
- la diffusione della cultura della valutazione e della metodologia di verifica tra i livelli istituzionali e soggetti sociali coinvolti dalla L.285/97;
- la conoscenza aggiornata e approfondita della condizione minorile nella Regione, con l'osservazione sulle evoluzioni dei bisogni e dei relativi interventi sociali.

Rispetto agli strumenti del monitoraggio, in genere, sono utilizzate: schede, check list, raccolta di materiali, interviste e indagini che evidenziano il raggiungimento degli obiettivi e, in qualche caso, la rispondenza ad un set di indicatori di qualità individuati

specificamente per l'attuazione della L. 285/97, spesso in collaborazione con strutture regionali che si occupano della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.

In diverse Regioni il compito di monitoraggio è assegnato alle Province (in qualche caso anche quando non sono i referenti dell'Ambito territoriale, e questa è una situazione che garantisce trasparenza) o, ma in qualche caso anche e, a gruppi di lavoro degli Ambiti, o a soggetti esterni, istituzionali o no. È comunque diffusa l'indicazione dell'utilizzo di una relazione sullo stato di attuazione della legge in ogni ambito con cadenza annuale.

Ad esempio l'Emilia-Romagna afferma di aver adottato 'una forma di controllo non intrusiva, che vuole sottolineare la responsabilità diretta dell'Ente Locale nella valutazione del significato degli interventi come nella gestione dei finanziamenti, ma nello stesso tempo individua nella Regione un punto di raccordo fondamentale verso il quale far confluire informazioni e valutazione, affinché la Regione possa efficacemente svolgere il ruolo di programmazione che le è proprio. Si è scelta la strada di far emergere la "motivazione", di dare voce ad una cultura della valutazione, piuttosto che quella di "costruire delle procedure".'

Tutte le Relazioni delle Regioni indicano, sicuramente a ragione, come allo stato attuale della implementazione della L. 285/97 si possa ancora dire poco rispetto a obiettivi conseguiti, efficacia degli interventi, impatto sui minori e sulla società. D'altra parte l'aver inserito questo 'titolo di paragrafo' nell'indice comune proposto alle Regioni, ha il significato di sottolineare come ci si aspetti, a livello centrale e periferico, il raggiungimento degli obiettivi prefissati ed una modificazione positiva, sostanziale e persistente, nel sistema dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza e nella qualità della vita di bambine e bambini, di ragazze e ragazzi.

Le modalità di progettazione 'imposte' dalla L. 285/97 hanno rappresentato, per molte Regioni, un primo risultato concreto della legge stessa; qualcuno ha scritto: 'Progettare è già, di fatto, una forma di intervento, che introduce cambiamenti nella realtà, se non altro perché genera aspettative.'

Le modalità di realizzazione degli interventi previste dal comma 2 dell'articolo 2 della L.285/97 hanno attivato quasi ovunque un processo, non univoco e uniformemente diffuso, ma ampio e, per certi versi, irreversibile di progettazione; in particolare:

- gli accordi di programma, definiti ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142, che vincolano gli enti locali ricompresi negli ambiti territoriali di intervento a collegarsi per realizzare gli interventi, hanno costituito un difficile (soprattutto negli ambiti con un maggior numero di comuni) ma sicuro strumento di collegamento politico ed operativo;
- il coinvolgimento di altre istituzioni pubbliche (in particolare i provveditorati agli studi, le aziende sanitarie locali e i centri per la giustizia minorile...) nell'elaborazione e nell'approvazione dei Piani territoriali di intervento, ha allargato la prospettiva degli