

Esistono sicuramente ancora situazioni di disequilibrio da recuperare, tuttavia queste si riscontrano piuttosto nella distanza, ad esempio, tra aree urbane e aree rurali, tra comuni di medie e comuni di piccole dimensioni, così come è diversa, in queste aree, la consistenza, intensità, la stessa tipologia di problemi da affrontare e di iniziative da promuovere. Di conseguenza il Consiglio regionale ha adottato come criterio prevalente, per la determinazione dei budget provinciali, il criterio della popolazione minorile corretto con un incremento del 5% a favore delle aree montane che presentano minor densità demografica e generalmente minori opportunità in termini di servizi e occasioni a favore dei bambini. E' stato invece riconosciuto agli Enti del territorio, in sede di approvazione dell'Accordo di programma, il diritto-dovere di ripartire le risorse dell'ambito provinciale tra i progetti, in funzione delle priorità di intervento individuate a livello locale, della complessità dei progetti stessi e del loro impatto sulla popolazione.

2.2 Stato dell'impegno e del trasferimento dei fondi: annualità 97-98-99.

A seguito dell'approvazione dei piani territoriali, la Regione, espletata la fase istruttoria, con atto deliberativo della giunta regionale (Delibera G.R. n. 2102 del 24.11.98), ha approvato i piani, articolati in progetti, per ciascuno dei quali veniva indicato il piano finanziario relativo all'attuazione del progetto stesso, suddiviso sulle tre annualità. Con lo stesso atto deliberativo sono stati pertanto assegnati ed impegnati i finanziamenti (statali e regionali) relativi alle annualità 1997 e 1998, rinviando ad un ulteriore atto l'impegno della quota 1999, da adottarsi successivamente, previa assegnazione della quota '99 del fondo statale destinata alla Regione Emilia-Romagna. I piani individuano per ciascun progetto (che ha valenza sovracomunale) un Comune capofila (in alcuni casi si tratta di Comunità Montana), a cui il finanziamento viene erogato: è compito dello stesso Comune eventualmente provvedere ad accreditare parte del finanziamento ad altro Comune, associato, che si sia impegnato a realizzare alcuni specifici interventi tra quelli che compongono il progetto.

Le quote statali e regionali relative alle annualità 1997 e 1998 sono state interamente liquidate con atto dirigenziale n. 24 dell'11.01.99 e le liquidazioni eseguite con mandati n. 1409,1410 e 1411 dell'8.03.'99.

3. Stato di attuazione degli interventi previsti dalla presente legge

3.1 Procedure relative ai Piani territoriali di intervento

Per l'attuazione della Legge 28.8.97, n. 285, la scelta politica fondamentale della Regione Emilia-Romagna, considerata peraltro coerente con lo spirito della Legge stessa, è stata quella 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. Questa scelta si è concretizzata nell'adozione della

Delibera di programma, per la quale si è effettuata una diffusa consultazione, che definisce le linee e gli obiettivi generali, stabilisce i criteri per la costruzione dei progetti e dei piani, ma contemporaneamente individua nell'Ente Locale, in collaborazione con i diversi soggetti interessati alla realizzazione, il soggetto pienamente titolato a decidere sui contenuti degli interventi e sulle modalità di realizzazione, in quanto è nell'Ente Locale che si trova depositata la conoscenza puntuale delle risorse disponibili nella comunità e dei bisogni che quella comunità esprime.

Definito quindi il percorso di elaborazione dei piani ed i criteri generali a cui i progetti dovevano attenersi, la Regione, in fase di approvazione dei piani territoriali, già approvati con gli accordi di programma, si è limitata ad una verifica di congruità rispetto a quanto stabilito nel programma regionale, senza entrare nel merito delle specifiche scelte adottate a livello territoriale nella definizione degli interventi da realizzare: in quanto frutto del confronto e della concertazione tra i soggetti impegnati sul territorio, i piani sono espressione di una conoscenza e competenza che non può essere messa in discussione a livello regionale. Al livello regionale compete verificare che le procedure di coinvolgimento siano state effettivamente e correttamente seguite e questo, insieme alla congruenza con gli obiettivi e i criteri generali di programmazione definiti nel programma regionale, rappresenta garanzia necessaria e sufficiente dell'adequazione del piano.

La stessa delibera di programma, stabilendo il riparto delle risorse finanziarie statali e regionali tra i diversi ambiti provinciali, nonché la quota obbligatoria di compartecipazione alla spesa da parte degli Enti Locali, definiva il budget disponibile per la realizzazione del piano, ma non vincolava in alcun modo la suddivisione del finanziamento tra i diversi progetti, che è invece scaturita dal confronto nella fase di costruzione dei progetti stessi e di valutazione della coerenza tra progetti nella fase di elaborazione del piano. La compatibilità finanziaria è stata conseguita grazie al lavoro di promozione e di coordinamento svolto dalle Province, che a loro volta l'hanno costruita nel confronto con le realtà territoriali sede di progettazione.

La Regione ha approvato i piani ed erogato i contributi, nella misura ed a favore dei destinatari già indicati nei piani stessi.

Per quanto concerne le verifiche sull'attuazione, il compito specifico del monitoraggio è stato affidato alle Province; ma contemporaneamente è stato stabilito (Delibera G.R. 2102/98) "che gli Enti Locali (comuni e comunità montane) assegnatari dei finanziamenti provvedano a trasmettere alla Regione, entro il 31.12.99, una relazione sullo stato di avanzamento del progetto, sulle attività realizzate e in corso di realizzazione, con una valutazione dei risultati parzialmente conseguiti". Viene invece rinviata ad un atto successivo "sulla base dei piani territoriali già approvati il riparto del finanziamento statale che verrà effettivamente assegnato alla Regione Emilia-Romagna per l'anno 1999", con cui "verranno altresì stabiliti tempi e procedure per verificare la

realizzazione complessiva del piano di intervento territoriale, mediante relazione conclusiva che dia atto dei progetti realizzati e del relativo utilizzo dei fondi statali e regionali”.

In altri termini, si è adottata 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.

3.2 Struttura e caratteristiche dei piani territoriali di intervento.

Tutti i piani provinciali sono stati approvati mediante accordi di programma a cui hanno aderito tutti i comuni del territorio provinciale, le comunità montane, quando interessate, i Provveditorati agli Studi, le Aziende sanitarie, il Centro per la Giustizia minorile.

Ogni piano si compone a sua volta di un numero variabile di progetti, ciascuno dei quali, in conformità con quanto stabilito dalla delibera regionale di programma, prevede azioni che riguardano, seppure con peso e rilevanza diversificati, tutte le quattro aree di intervento previste dalla legge agli articoli 4, 5, 6 e 7. Ogni progetto ha dimensione sovracomunale; il territorio di riferimento per la realizzazione del progetto di norma coincide con il territorio del distretto socio-sanitario, coerentemente con la scelta di favorire l'integrazione tra gli interventi socio-assistenziali, spesso gestiti direttamente dai servizi sociali distrettuali e gli interventi educativi e di promozione dei diritti, gestiti dai Comuni. La scelta del territorio distrettuale come territorio di riferimento per il progetto ha anche il significato di dare continuità ed assicurare coerenza tra gli interventi ed i servizi già attivati in precedenza e quelli promossi dalla legge 285/97.

I progetti, per l'intero territorio regionale, sono 42; ciascuno di essi è a sua volta articolato in interventi, per un totale regionale di 280 interventi. Il termine “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.

In tutti i progetti, seppure ancora una volta, con diverso peso e grado di intensità a seconda delle diverse tipologie di intervento, è previsto il coinvolgimento del privato sociale: cooperative sociali, organizzazioni di volontariato, associazioni sono 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.

Per seguire la realizzazione dei progetti e poter valutare complessivamente l'efficacia del piano, presso ogni Provincia, anche su sollecitazione diretta della Regione, si è costituito uno specifico gruppo di lavoro, rappresentativo delle diverse realtà territoriali e dei diversi soggetti coinvolti: si tratta di gruppi che si pongono in continuità con quelli attivati in precedenza per la progettazione, la cui composizione è stata in parte modificata per adeguarla alla nuova funzione che il gruppo stesso è chiamato a svolgere; sono entrati quindi a farne parte i "referenti territoriali" di progetto, ovvero quei tecnici che hanno sul territorio la responsabilità diretta di curare la realizzazione del progetto stesso nel suo insieme.

I referenti dei singoli gruppi provinciali sono a loro volta in stretto raccordo con il Servizio Politiche familiari, infanzia e adolescenza della Regione e con il gruppo di lavoro che all'interno del Servizio stesso cura l'attuazione della legge.

In questa fase, coerentemente con l'impostazione adottata, tesa a valorizzare la competenza e l'iniziativa locale, la Regione ha assunto un ruolo di raccordo e insieme di punto di convergenza, la cui funzione è soprattutto quella di favorire tra le Province (e, attraverso le Province, tra le realtà territoriali sede di attuazione dei progetti) la circolarità delle informazioni e degli strumenti, affinché ciascuno possa fruire e avvantaggiarsi del lavoro degli altri. Il criterio che orienta il lavoro interno al Servizio nasce dalla convinzione che nel territorio regionale esiste una grande capacità di elaborazione e una grande competenza, che tuttavia non sono omogenee per temi e contenuti (e neppure potrebbero esserlo, essendo diverse le esigenze). Pensare di guidare "dal centro" il processo di attuazione dei piani, approntando negli uffici regionali metodi e strumenti, nella situazione attuale sarebbe perdente: rischierebbe di non incrociare le esigenze reali degli interlocutori, veri attori del processo; rischierebbe di imbrigliare e comprimere la ricchezza e varietà di iniziative, rischierebbe di omologare le diversità, appiattendole su un livello "medio", che facilmente potrebbe diventare un livello "basso". In un raccordo attivo e competente, auspichiamo invece di poter assolvere alla funzione di osservatori attenti e partecipi, in grado di riconoscere, valorizzare e far conoscere quelle iniziative (in particolare l'elaborazione di strumenti e metodi per una valutazione critica e consapevole del percorso che si va realizzando) che si presentano come più efficaci ed innovative.

3.3 Stato di attuazione dei Piani territoriali di intervento

La realizzazione dei piani di intervento territoriali è stata avviata su tutto il territorio regionale. All'interno dei piani, tutti i progetti sono stati attivati, mentre all'interno dei progetti, solo parte degli interventi ha avuto inizio: oltre il 50% degli interventi previsti

sono comunque in corso di realizzazione, con l'impegno delle risorse umane previste ed il coinvolgimento dei destinatari individuati.

In tutti i comuni capofila sono state acquisite le risorse finanziarie, che risultano già impegnate nella misura di circa il 50%.

4. Monitoraggio e valutazione degli interventi.

4.1. Procedure di monitoraggio e verifica attivate a livello regionale.

A livello regionale, come indicato sopra, non è stata prevista una specifica procedura formale di monitoraggio, salvo l'obbligo per gli Enti Locali di produrre una relazione sullo stato di attuazione degli interventi e di valutazione dei risultati conseguiti al 31.12.'99.

Tuttavia la Regione, proprio in funzione del monitoraggio e della valutazione, ha sollecitato la costituzione di gruppi di lavoro provinciali, con i quali intrattiene rapporti sistematici, per poter costruire un quadro di sintesi attendibile, con l'impegno a mettere in circolo informazioni e strumenti, ma senza adottare provvedimenti prescrittivi, nella consapevolezza che monitoraggio e valutazione devono essere percepiti come strumenti ed occasioni di crescita della cultura dei servizi e sono tanto più affidabili quanto più pensati e costruiti all'interno del contesto da valutare, in funzione delle esigenze di chi realizza gli interventi, per autovalutarsi e, autovalutandosi, trovare forme di intervento più efficaci. In assenza di questa attribuzione di valore da parte del soggetto/oggetto della valutazione, strumenti anche raffinati, sofisticati, scientificamente corretti, ma sentiti come estranei e usati nella logica dell'adempimento formale non sono di nessuna utilità. Per queste ragioni, in questa fase del processo di attuazione della legge, 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". Contemporaneamente, la sistematicità delle occasioni di confronto tra i servizi regionali e i referenti provinciali può e deve pervenire alla costruzione di strumenti e anche alla definizione di procedure, ma come risposta ad un bisogno percepito dagli stessi soggetti che realizzano gli interventi, affinché monitoraggio e valutazione siano occasioni di crescita per tutti, dal momento che anche il livello regionale non ricava vero vantaggio dalla semplice raccolta di informazioni, se queste non sono "riempite di significati" da parte di chi le fornisce.

4.2. Obiettivi conseguiti, efficacia degli interventi, impatto sui minori e la società

È impossibile, in questa fase parlare di obiettivi conseguiti, di efficacia e di impatto sociale degli interventi con lo sguardo rivolto alla loro realizzazione, dal momento che ci troviamo ancora in uno stadio di avvio. E' possibile invece tentare una prima valutazione in merito al processo che si è sviluppato con la progettazione, nella

consapevolezza che progettare è già, di fatto, una forma di intervento, che introduce cambiamenti nella realtà, se non altro perché genera aspettative.

In questo caso particolare, la fase di progettazione, che si può considerare conclusa con la stipula degli accordi di programma², ha prodotto almeno due risultati importanti:

a) la mobilitazione che si è creata attorno alla costruzione dei progetti, l'intensificarsi, spesso con tempi molto serrati a causa della pressione delle scadenze, di incontri e discussioni, il dibattito anche acceso che in molti casi si è prodotto per concordare l'allocazione delle risorse, la necessità di trovare forme di aggregazione che permettessero di realizzare interventi complessi, rinunciando in alcuni casi a insidiose aspirazioni di protagonismo e a vecchie tentazioni di campanilismo, tutto questo ha certamente comportato grande fatica, ma nello stesso tempo ha prodotto anche nuovo vigore, ha ridato impulso, vivacità e interesse a temi e scelte che da tempo sembravano relegate nel fondo dell'agenda politica degli Enti Locali, dove faticosamente si cercava di salvaguardare il livello dei servizi esistente, senza dare spazio ad una nuova progettualità. La posizione di residualità di cui soffrivano le politiche per l'infanzia a sua volta generava senso di frustrazione o, viceversa, spinte polemiche e velleitarie tra gli operatori, compressi tra il costante richiamo al contenimento dei costi da una parte e all'incremento della qualità dei servizi dall'altra, in un clima che peraltro riservava pochissima attenzione a quei servizi, al di là di poche parole d'ordine, sempre le stesse. La progettazione per l'attuazione della Legge 285/97 ha messo a disposizione risorse nuove e grazie a questo ha riportato all'attenzione il tema delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, lo ha posto al centro di un dibattito molto denso, ha restituito dignità e il senso di poter contare ad amministratori e operatori, che avevano vissuto un faticoso tempo di scarso riconoscimento e di scarsa visibilità. Questa recuperata fiducia è di per sé un valore, che avrà degli effetti, è una risorsa aggiuntiva per la realizzazione dei progetti; è già un risultato, a prescindere dalla realizzazione dei progetti, poiché immette nuova energia anche nelle attività ordinarie.

b) Il coinvolgimento nella progettazione, accanto agli enti locali degli altri soggetti, a vario titolo coinvolti nella realizzazione di interventi per l'infanzia e l'adolescenza, ha prodotto occasioni di scambio e di confronto molte feconde, anche se in alcuni casi non sono mancati momenti di conflittualità e momentanee incomprensioni. La vera portata innovativa della Legge 285/97 sta più nell'aver "costretto" ad una progettazione

² Si fa riferimento qui alla "macro-progettazione", che è servita ad individuare le priorità, gli obiettivi generali degli interventi, la consistenza delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie alla loro realizzazione. Esiste un'altra forma di progettazione, che si potrebbe definire "micro-progettazione", che consiste nell'adeguare, momento per momento, la propria strategia di azione ad una realtà in continua evoluzione: questo tipo di progettazione non è mai conclusa, fino a quando non si chiude il progetto stesso.

partecipata e allargata che non nelle forme di intervento che suggerisce, che pure contengono elementi innovativi.

Nel territorio regionale, insieme ai gruppi interistituzionali creati presso le Province per l'elaborazione del piano, i tavoli di confronto a livello distrettuale (dove i progetti sono stati concretamente costruiti, prima di trovare sistemazione nel piano provinciale), sono stati occasioni preziose per sperimentare un'integrazione, spesso affermata ma in precedenza scarsamente praticata. Nel fare insieme la ricognizione dei servizi, delle attività e delle risorse esistenti, come nel pensare insieme ai progetti da realizzare si è prodotta una consapevolezza nuova, che è il frutto dell'aver ricondotto ad unità frammenti di conoscenze che erano sparsi e distribuiti tra soggetti diversi. Questo non sarà forse sufficiente a produrre piena integrazione anche nell'operare successivo, ma certamente è una conquista importante. Si sono messi insieme, per progettare, soggetti che appartengono al settore pubblico e al settore privato, che operano per la prevenzione e per il recupero del disagio con altri che operano per la promozione dei diritti, con conoscenze e competenze che appartengono a discipline diverse (dalla psicologia, alla pedagogia, alla sociologia, alla medicina, all'urbanistica); insieme hanno concordato ipotesi di lavoro comune.

In questo è già contenuto un risultato, che anche in questo caso prescinde dalla realizzazione dei progetti e nello stesso tempo rappresenta una buona premessa per la loro efficacia.

Se è impossibile, oggi, valutare l'impatto sui minori e sulla società dei progetti contenuti nei piani, è tuttavia lecito aspettarsi che il nuovo investimento (di attenzione, prima ancora che di risorse finanziarie) sulle politiche per l'infanzia, la nuova dignità che queste hanno acquistato, la disponibilità e l'impegno da parte dei diversi attori sociali a condividere obiettivi e metodi di realizzazione abbiano un valore positivo.

4.3. Proposte emerse di misure da adottare per migliorare le condizioni di vita dei minori nel territorio regionale.

La proposta più significativa che si può ricavare dal lavoro prodotto fin qui è anche contemporaneamente un impegno, ed è l'ipotesi che, nel migliorare la qualità della vita di bambini ed adolescenti, più che i contenuti specifici delle iniziative da attivare conti la determinazione di attivarle con il massimo di coinvolgimento e di partecipazione. In altri termini, la vera scommessa sta, più ancora che nel pensare nuove iniziative e nuove forme di intervento, nell'essere capaci di pensare insieme, tra tutti i soggetti, al quadro complessivo, nel saperlo costruire come un quadro coerente e dotato di significato, che tiene insieme, in una logica di continuità, l'intervento sociale, l'intervento educativo, l'intervento promozionale; che vede agire i diversi attori, sulla base di un'intenzionalità

condivisa, che guarda all'interesse, alle esigenze e al benessere dei bambini e degli adolescenti come a una parte della popolazione cui rivolgere specifiche politiche.

I tavoli di confronto interistituzionali, che tutti gli Accordi di programma stipulati nella regione prevedono di mantenere attivi per la verifica dei progetti, hanno essenzialmente questo significato; rappresentano strumenti fondamentali, che riteniamo necessario salvaguardare e per i quali è indispensabile mantenere il carattere di momenti di confronto reale, affinché non incorrano nel rischio di trasformarsi in meri adempimenti di un obbligo formale.

REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA

1. Linee di intervento e procedure relative all'applicazione della L. 285/97 in Regione Friuli-Venezia Giulia

1.1. Atti adottati a livello regionale

1.1.1 Atti adottati dal Consiglio regionale

- Legge regionale 3/1998 art. 8 - (bilancio regionale) istituzione Fondo regionale di cui all' art. 2, comma 3 l. 285/1997 pari a L. 250.000.000.=
- Legge regionale 4/1999(bilancio regionale) incremento Fondo regionale di cui all' art. 2, comma 3 l. 285/1997 da L. 250.000.000.= a L. 1.000.000.000=

1.1.2 Atti adottati dalla Giunta regionale

- 5 agosto 1997- Comunicazione dell'Assessore alla sanità e alle politiche sociali alla Giunta regionale sul disegno di legge 3238 (l. 285/97)
- 20 febbraio 1998 - delibera Giunta regionale n. 413 Costituzione Gruppo tecnico regionale per l'applicazione della L. 285/1997
- 8 maggio 1998 - delibera Giunta regionale n. 1357: "l.285/1997 - Determinazioni regionali"
- 23 aprile 1999 delibera n. 1237 - "Programma 1999 in materia di promozione di diritti e di tutela dei minori e dell'ufficio del tutore pubblico dei minori"

1.1.3 Atti adottati dalla Direzione regionale alla sanità e alle politiche sociali

La Regione Friuli-Venezia Giulia ha utilizzato il 5 % del fondo riservato dall'art. 2, comma 2 della legge per realizzare programmi interregionali di scambio e di formazione in materia di servizi per l'infanzia e l'adolescenza..

1.1.3. a Gestione fondo 5% dello stanziamento statale accantonato per la formazione e scambi interregionali

- Decreto 821/Pren dd.6 novembre 1998 e decreto 843/Fin di trasferimento agli Enti gestori dei Fondi ex L.285/1997 e alle Province per favorire la partecipazione del personale al Convegno nazionale sull'infanzia e l'adolescenza di Firenze.
- Decreto 1016/Pren dd.26 novembre 1998 e Decreto 1044/Fin dd. 27 novembre 1998 di autorizzazione e finanziamento per la partecipazione di 25 persone al Seminario formativo interregionale "La progettazione nell'ambito della legge 285/97 Coordinare i progetti, progettare il coordinamento" svoltosi a Bologna nel mese di luglio 1998.
- Decreto 1012/Pren e decreto 1037/Fin di approvazione del Progetto relativo al riparto della quota del 5% per formazione interregionale e trasferimento agli enti gestori del fondo ex legge 285/97 e alle Province per sostenere le spese relative alla partecipazione

dei Seminari formativi proposti dal Gruppo tecnico interregionale in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti per il primo semestre 1999

1.1.3 b Gestione fondo statale ex legge 285/97 e fondo regionale di cui all'art. 2 comma 3 l. 285/97

- Decreto 965/Pren dd 24 novembre 1998 di approvazione piani territoriali di intervento
- decreto 1020 fin dd. 27 novembre 1998 di trasferimento agli Enti gestori dei fondi statali 1997, 1998 e del fondo regionale 1998;

1.2. Azioni intraprese per favorire l'applicazione della L.285/97

1.2.1 Iniziative di coordinamento della progettazione

- 23 febbraio 1998 - Incontro con l'ANCI regionale per definire gli ambiti e le linee guida per l'applicazione della legge a livello regionale
- 5 riunioni con i 19 referenti di ambito della legge 285/97 per coordinare la progettazione e per raccordare l'attuazione della legge.

1.2.2 Iniziative informative

- 27 gennaio 1998 - Lettera circolare informativa a tutti i 219 sindaci della regione
- tra il 3 e il 9 aprile 1998 - Incontri con le 19 Assemblee dei sindaci degli ambiti
- 3 giugno - Incontro con la 6 Aziende per i Servizi Sanitari
- 18 giugno Incontro con i 4 Provveditorati agli Studi e con il Centro di Giustizia minorile
- Partecipazione alle prime Conferenze di servizi di 5 ambiti territoriali
- Partecipazione come relatori a 6 Convegni organizzati da privati

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

2.1 Criteri di riparto delle risorse

La Giunta regionale con delibera n. 1237 dd. 23 aprile 1998, nel definire i 19 ambiti territoriali di intervento coincidenti con gli ambiti del servizio sociale di comuni e coi distretti sanitari (L.R. 33/1988 e successive modifiche), ha comunicato agli ambiti il budget triennale entro cui predisporre la pianificazione.

Il fondo di cui all'art. 1, comma 2 della legge, è stato ripartito tra gli ambiti territoriali di intervento nel modo seguente;

nel triennio 1997/1999 : 80% sulla base della popolazione minorile rilevata dal Servizio Autonomo della Statistica al 31.12.1996;

nel biennio 1997/1998 : 20% sulla base del rapporto di dispersione territoriale, calcolato dividendo i km2 degli ambiti con il numero dei minori residenti.

Il rimanente 20% del 1999 verrà ripartito tenendo conto del criterio di riequilibrio sulla progettazione presentata e sullo stato di attuazione della legge. (VEDI TABELLA A)

L'assegnazione definitiva, la concessione e la contestuale liquidazione dei finanziamenti riferiti al biennio 1997/1998 è stata prevista al momento dell'approvazione dei piani da parte della Regione. Qualora gli ambiti non avessero provveduto alla presentazione dei piani territoriali di intervento o nel caso i piani non prevedessero l'utilizzo dell'intera somma destinata, la Regione si riservava la facoltà di provvedere alla ridistribuzione della somma agli altri ambiti.

Agli ambiti nel triennio 1997/1999 veniva pertanto provvisoriamente destinata la quota indicata (VEDI TABELLA B)

2.2. Stato dell'impegno e del trasferimento dei fondi annualità 97-98-99

Con i citati decreti 965/Pren 24 novembre 1998 e 1020/Fin 27 novembre 1998 sono stati impegnati e trasferiti i fondi statali e regionali 1997 e 1998 (VEDI TABELLA C)

3. Stato di attuazione degli interventi previsti dalla presente legge

3.1 Procedure relative ai Piani territoriali di intervento

La citata delibera 1357/98 dettava le seguenti linee guida per la predisposizione dei piani territoriali di intervento:

“LINEE GUIDA PER LA PRESENTAZIONE DEI PIANI TERRITORIALI DI INTERVENTO

Settori di intervento della legge 285/1997

L' art. 3 della legge definisce con chiarezza le finalità dei progetti ammessi al finanziamento specificati nei successivi art., 4, 5, 6 e 7:

- servizi di sostegno alla relazione genitore-figli, di contrasto alla povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziale, tenuto conto altresì della condizione dei minori stranieri; (art. 4)
- innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia (art. 5);

- realizzazione di servizi ricreativi ed educativi di tempo libero, anche nei periodi di sospensione delle attività didattiche (art. 6);
- realizzazione di azione positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, per migliorare la qualità della vita per l'esercizio dei diritti civili fondamentali, per il miglioramento dell'ambiente urbano e naturale da parte dei minori, per lo sviluppo del benessere e della qualità di vita dei minori, per la valorizzazione, nel rispetto di ogni diversità, delle caratteristiche di genere, culturali ed etniche (art. 7);
- azioni per il sostegno economico ovvero di servizi a famiglie naturali o affidatarie con all'interno uno o più minori con handicap al fine di migliorare la qualità del gruppo famiglia e di evitare qualunque forma di emarginazione e di istituzionalizzazione.

Obiettivi di interesse regionale da raggiungere nel primo triennio di applicazione della legge 285/1997

Sono obiettivi di interesse regionale:

- a) rilevazione dello stato attuale della situazione dei minori in regione relativa ai servizi, alle attività, alle iniziative messe in atto dagli enti indicati dalla legge 285/1997 quali sottoscrittori degli accordi di programma, nonché dalle organizzazioni non lucrative di utilità sociale e riferiti agli artt. 4, 5, 6 e 7;
- b) incentivazione per il miglioramento della qualità dei servizi e degli interventi a favore dei minori in difficoltà, razionalizzazione degli interventi per evitare frammentazioni ed eventuali duplicazioni d'offerta e per definire protocolli operativi sulla casistica più problematica o scoperta che individuino procedure e responsabilità nella presa in carico, modalità operative e di coordinamento (art. 4);
- c) contrasto della tendenza alla denatalità anche attraverso l'innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia (art. 5);
- d) attivazione e sviluppo degli interventi preventivi che qualifichino la vita aggregativa dei minori e degli adolescenti e che garantiscano la loro partecipazione a livello propositivo, decisionale e gestionale (art. 6);
- e) attivazione di interventi che qualifichino la qualità della vita dei minori anche tramite lo sviluppo di una cultura politica e amministrativa che tenga conto dei loro diritti (art. 7);
- f) integrazione dei minori con handicap in tutte le attività previste dai piani presentati dagli ambiti, in raccordo con le previsioni della legge regionale 41/1996, nonché la sperimentazione dello strumento di sostegno economico di cui alla lettera e) dell'art. 3 della legge 285/1997 nei casi individuati, nell'ambito della elaborazione del progetto di vita, dalle équipe multidisciplinari previste all'art. 8 della legge regionale 41/1996,;

g) individuazione degli interventi finalizzati all'integrazione dei minori stranieri.

Percorso per la predisposizione dei piani triennali di intervento e contenuti dei piani stessi

Nell'ottica di programmazione partecipata, indicata dalla legge 285/1997, i soggetti titolari della pianificazione sono i Comuni compresi negli ambiti territoriali, che tramite il Presidente dell'Assemblea dei Sindaci convocano la Conferenza dei Servizi con i seguenti soggetti istituzionali: Provveditorati agli Studi, Uffici Servizio Sociale Minorenni, le Aziende per i Servizi Sanitari e le Province e i soggetti privati e, fra questi, quello del terzo settore, intendendo con essi, il privato/sociale, l'associazionismo, il volontariato, la cooperazione sociale, le organizzazioni solidali.

In sede di Conferenza dei servizi viene predisposto il piano triennale d'intervento che dovrà contenere le seguenti fasi:

- la definizione in ogni ambito (19) di un referente, responsabile delle procedure tecnico-amministrative della legge 285/1997, con compiti di raccordo tra il livello regionale, provinciale e di ambito;
- analisi quali-quantitativa della situazione dei minori presenti nell'ambito;
- mappa ed analisi delle risorse pubbliche, e del terzo settore, disponibili o attivabili sul territorio riferite agli artt. 4, 5, 6 e 7;
- individuazione delle risorse economiche disponibili riferite agli artt. 4, 5, 6 e 7;
- definizione degli obiettivi e delle priorità riferite agli artt. 4, 5, 6 e 7 attorno a cui finalizzare l'uso delle risorse anche tenendo conto degli obiettivi di interesse regionale;
- elaborazione dei progetti riferiti a servizi, azioni, interventi che si intendono attuare per raggiungere gli obiettivi configurati in una rete all'interno dell'azione programmatoria unitaria, definendo:
 - a) il livello territoriale di intervento: di ambito, di sub ambito (Es. progetti attuati dal singolo comune di intervento urbanistico; parco giochi; percorsi sicuri...) o di insieme di ambiti (Es. comunità educativo-riabilitative per minori sieropositivi, residenze per madri con figli agli arresti domiciliari...)
 - b) la copertura finanziaria, con ciò prevedendo una possibile compartecipazione dei soggetti coinvolti; nonché le risorse già impegnate con finanziamenti di altre leggi o con fondi propri nonché i fondi aggiuntivi della legge 285/1997
 - c) la durata e i tempi di realizzazione;
 - d) i tempi e gli strumenti di verifica;
- l'individuazione di modalità organizzative, gestionali dei servizi e degli interventi, e di raccordo tra questi e i servizi già operanti tale da configurare una rete di risposte all'interno dell'azione programmatoria unitaria;
- la stipula degli Accordi di programma tra i soggetti istituzionali e dei "contratti" di programma con i soggetti privati.

- Invio alla Regione dei piani territoriali di intervento elaborati secondo le indicazioni sopra esposte, articolato in progetti, del relativo piano economico e la relativa copertura finanziaria.

I piani e i relativi progetti saranno presi in considerazione unicamente se le procedure della pianificazione saranno state rispettate.

Nella valutazione dei piani e dei relativi progetti presentati la Regione terrà conto della loro coerenza con gli obiettivi della legge 285/1997 e con gli obiettivi di interesse regionale indicati.”

3.1.1. Modalità di analisi e approvazione

La Direzione regionale ha seguito gli ambiti territoriali in tutte le fasi di predisposizione della legge fornendo un supporto tecnico e amministrativo.

In Regione sono pervenuti nei tempi prescritti 19 piani territoriali di intervento correlati dai dati richiesti e dagli Accordi di programma. I progetti presentati sono stati complessivamente 229 di cui è stato chiesto il finanziamento di 198 progetti. I rimanenti 31 progetti, inseriti nei piani in quanto rappresentano un “fabbisogno” da soddisfare, avevano costi troppo elevati che non rientravano nel “budget” indicato dalla Regione, né potevano essere sostenuti da altri finanziamenti. La scelta delle esclusioni dei 31 progetti dalla richiesta di finanziamento è stata effettuata a livello di ambito territoriale. La fase istruttoria di verifica della documentazione richiesta è stata pertanto facilitata dal lavoro pregresso. La verifica della congruità dei progetti con le previsioni della legge e degli obiettivi regionali indicata è stata effettuata dal Gruppo tecnico interassessorile regionale.

3.1.2. Modalità di finanziamento

Come già indicato gli ambiti hanno operato all'interno di un budget loro precedentemente assegnato (TABELLA B). Le ulteriori previsioni di spesa per supportare i piani e i progetti presentati sono a carico dei Comuni.

3.1.3. Modalità di assegnazione dei contributi

Approvati i piani la Regione ha trasferito con decreto 1044/Fin il 100% dei fondi statali 1997/1998 e del fondo regionale 1998 (TABELLA C).

3.1.4. Modalità di rendicontazione della spesa

Il Sindaco dell'ente gestore dei fondi rende una dichiarazione d'utilizzo dei fondi.

A lato è previsto un monitoraggio e la verifica della spesa sui singoli progetti.

3.2. Struttura e caratteristiche dei piani territoriali di intervento

L'assetto istituzionale e organizzativo dei servizi sociali della Regione Friuli - Venezia Giulia ha sicuramente favorito l'applicazione della legge. Il Piano socio-assistenziale della Regione definisce i 19 ambiti territoriali del Servizio sociale dei Comuni, che coincidono con i 19 Distretti sanitari; nello stesso Piano sono definiti gli Enti gestori che può essere o il Comune più popoloso, o in caso di delega dei servizi sociali all'Azienda per i Servizi sanitari, l'Azienda stessa. La L.R. n. 49/1996 ha definito e regolamentato l'organo politico di governo dell'ambito - l'Assemblea dei Sindaci. La legge 285/1997 si è inserita in modo naturale in questo quadro istituzionale e organizzativo. Gli Enti gestori dei fondi della legge 285/97 sono peraltro i comuni Enti gestori del Servizio sociale dei Comuni e nel caso di delega, il Comune più popoloso dell'ambito. (Vedi Scheda N 1).

3.2.1. Dimensioni territoriali

La dimensione territoriale degli ambiti viene riportata nella allegata Scheda n. 2

3.2.2. Piani territoriali di intervento

Ai Comuni compresi nei 19 ambiti è stata chiesta una pianificazione degli interventi di ampio respiro da concordare con le Aziende per i servizi sanitari con i Provveditorati agli studi, con i Centri di giustizia minorile, con le Province tramite lo strumento della Conferenza dei Servizi.

Agli ambiti è stato chiesto di dotarsi di una base conoscitiva dei dati relativi ai minori, di saper leggere il territorio, definire gli strumenti per valutare la situazione, le priorità, gli obiettivi da raggiungere nel triennio. E' stato chiesto di predisporre i progetti per conseguire gli obiettivi che si sono dati.

L'impatto della progettazione sul territorio è stato molto intenso: si è avviato, in pochi mesi, un lavoro molto impegnativo, con il quale si è "costruito un sistema", in cui azioni ed interventi già avviati, per iniziativa dei diversi soggetti, venivano ricondotti ad unità implementati da nuovi progetti e da nuove iniziative.

C'è stata, come la legge lo richiede, un'azione concertata tra tutti i soggetti che a diverso livello e con diverse responsabilità erano in grado di concorrere nella predisposizione dei piani territoriali d'intervento che sono stati un'occasione esemplificativa della concertazione degli interventi e della solidarietà tra le comunità comunali.

Le Province hanno avuto in questa costruzione un ruolo importante di raccordo e di sostegno alla Regione e ai Comuni, uno spazio di sussidiarietà intermedio di elaborazione; in nessun modo però né la Regione, né le Province si sono sostituite nelle scelte dei Comuni.