

Provincia; agevole, per la Regione, confrontarsi con le 4 Province)»; «la scelta del territorio provinciale quale ambito d'intervento si è rivelata opportuna, anche grazie al lavoro di coordinamento condotto dalle Province tra gli enti locali e i soggetti pubblici e privati del territorio. Tuttavia, a fronte delle dimensioni e della popolazione afferente alle Province, è necessario incrementare una maggiore programmazione a livello di accordo di programma zonale»: «date le dimensioni molto ampie e le caratteristiche degli otto ambiti territoriali provinciali, in ogni caso, il territorio si è poi suddiviso in tante sottozone per quanto riguarda la predisposizione dei singoli progetti, che interessano, quindi, ambiti territoriali più ristretti, afferenti, nella maggior parte dei casi, a Consorzi di Comuni, Comunità montane o altre forme associative di enti locali territoriali»; «le Province, individuate per il supporto e il coordinamento dei comuni, dopo la presentazione dei progetti e dei piani territoriali (settembre 1998), hanno tacitamente delegato alla Regione i compiti loro assegnati dal Consiglio regionale».

La definizione degli ambiti territoriali ha portato, in “corso d'opera”, a prendere consapevolezza di criticità strutturali ed organizzative (già evidenziate nella premessa di questo capitolo) e ad avviare procedure di risoluzione dei problemi come è ben evidenziato in questi due passaggi di seguito riportati.

- «Il bacino territoriale di riferimento comprende una popolazione non inferiore a 30.000 abitanti. Se da una parte questo criterio promuove l'aggregazione e la progettazione concordata tra diversi enti pubblici, dall'altra può penalizzare (come è accaduto in alcuni casi), i piccoli comuni che hanno difficoltà ad incidere sulla programmazione in modo da vedere rappresentate anche le loro esigenze. Parallelamente l'aggregazione territoriale ad un comune più grande individuato come comune capofila, ha appesantito quest'ultimo di un carico di lavoro rilevante, al quale spesso si è trovato impreparato e non adeguatamente supportato per lo svolgimento di un compito nuovo».
- «L'associazionismo intercomunale, al di là delle prime fasi, si è rivelato un'esperienza di crescita positiva, infatti molti Comuni, anche per altre attività che esulano dall'infanzia e dall'adolescenza, hanno scelto di consorziarsi».

Anche da questo versante la ricognizione sullo stato attuale sta orientando le scelte future: «rispetto alla definizione degli ambiti territoriali la situazione regionale è in evoluzione in

quanto nel periodo di riattivazione dei piani territoriali per la legge 285/97 si dovranno definire anche i confini degli ambiti secondo le indicazioni del piano sociale».

Anche rispetto alle “modalità di analisi, valutazione e approvazione” dei piani territoriali di intervento le Regioni si sono mosse “in ordine sparso”, con una variabilità di comportamenti (ampiamente illustrati nella Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della L. 285/97 presentata nel 1999) che da una posizione molto rigida di controllo ispettivo sui diversi aspetti dei piani arrivavano ad una semplice “presa d’atto” della presentazione dei progetti. Nelle relazioni di questo secondo anno di attuazione della legge le riflessioni su questo tema hanno riguardato non tanto le modalità di approvazione dei piani, quanto l’attenzione a cogliere le conseguenze delle scelte fatte a suo tempo.

In qualche caso, dove è stata prevista una rappresentazione delle fattibilità dei piani, «è stato ribadito il principio secondo cui i progetti presentati dovranno essere frutto di una programmazione congiunta, che veda il coinvolgimento del maggior numero possibile di settori interessati (Servizio sociale, Aziende sanitarie, scuola, Servizio giovani, Ufficio servizio sociale minorenni del Ministero di grazia e giustizia, privato sociale, ecc.) e presentare, preferibilmente, carattere innovativo».

In diversi contesti la direttività è stata comunque concordata: «si è voluto promuovere pienamente la progettazione zonale, indicando dei paletti di riferimento rispetto agli obiettivi generali, alle spese ammissibili a finanziamento e agli elementi di qualità dei progetti, che sono stati selezionati a partire dal confronto nei Gruppi tecnici territoriali provinciali e del Comune riservatario»; «la peculiarità dei piani territoriali deriva da un sistema di azioni concertate, risultato di un’elaborazione e di un processo, condivisi tra tutti i diversi attori coinvolti in interventi per l’infanzia e l’adolescenza».

Da qualche relazione sono però emerse, anche in questo ambito di analisi, difficoltà già rilevate: «i piani territoriali di intervento hanno costituito un sovraccarico di lavoro istituzionale ed uno straordinario banco di prova per i soggetti firmatari degli accordi di programma e, in particolare, per i referenti tecnici degli Uffici dei servizi sociali presso i quali si sono costituiti i gruppi di lavoro per l’attuazione della legge. Si è trattato spesso di un aggravio di compiti e di responsabilità per dirigenti e funzionari già oberati di competenze istituzionali diverse, non accompagnate da supporti tecnici interni ed esterni».

Tra gli aspetti positivi e le criticità evidenziate nelle “modalità di finanziamento e assegnazione dei contributi” della L. 285/97 si può cogliere un doppio atteggiamento delle Regioni.

Da un lato c'è chi ha accentuato l'attenzione sull'equa ripartizione dei finanziamenti tra gli ambiti: «nel complesso, le attività di analisi ed approvazione hanno portato ad una distribuzione equilibrata dei finanziamenti sul territorio, tenuto conto del fatto che, comunque, si trattava di valutare la qualità e la fattibilità di progetti ancora nella maggior parte dei casi solo in fase di elaborazione».

Dall'altro qualche Regione ha condizionato l'erogazione finale ad una verifica delle attività: «prima di procedere all'erogazione delle somme riferite alla terza annualità, la Regione effettuerà un monitoraggio e una verifica dell'efficacia degli interventi realizzati, con le risorse concesse nei primi due anni. A tale scopo è stato costituito un apposito gruppo di lavoro interassessorile, che avrà il compito di monitorare criticità e positività dei piani territoriali di intervento».

Un altro ambito dove, in fase di indirizzo e orientamento della prima triennalità della L. 285/97, le scelte delle Regioni si sono diversificate è quello della definizione delle "modalità di documentazione, verifica, monitoraggio dei Progetti e delle attività"; ma, come per altri aspetti, la applicazione concreta delle linee programmatiche ha determinato spesso un avvicinamento di fatto, anche perché le criticità incontrate sono state frequentemente le stesse: «in alcune realtà si sono registrate difficoltà nell'avvio di un'attività di monitoraggio che comporta anche il mettere in atto un processo nuovo e metodologie inedite».

Da quasi tutti «il monitoraggio e la valutazione dei progetti è considerato strategico e prioritario per la buona attuazione degli interventi finanziati dalla L. 285/97», anche se «il confronto con i soggetti, referenti dei progetti, ha dimostrato soprattutto la difficoltà di individuare a partire dagli obiettivi posti, indicatori che permettano di valutare se si sono ottenuti i risultati attesi e in quale misura».

Come già accennato per altri aspetti la L. 285/97 ha innescato meccanismi "virtuosi" perché, ad esempio, il monitoraggio promosso nell'ambito di attuazione della legge ha riguardato anche altri aspetti: «è stato cercato di far confluire l'applicazione della legge 285/97, pur salvaguardando la sua globalità e peculiarità, nell'insieme più generale del processo di programmazione e gestione dei servizi sociali proprio al fine di non isolarla nel concetto di provvedimento straordinario ed eccezionale» o, in altre situazioni ha riguardato l'esistente ma è stato finalizzato a migliorare il futuro: «l'impegno maggiore a cui dare risposta è ora, la valutazione comune rispetto all'efficacia degli interventi messi in opera con il primo triennio

di attuazione della legge per poter riprogrammare il secondo triennio con efficacia e competenza»; «i progetti sono costituiti nella maggior parte dei casi da servizi che hanno un carattere di continuità e che saranno riconfermati nella seconda triennalità».

Coerentemente con gli aspetti già trattati anche nell'analisi delle "modalità di rendicontazione delle spese" le Regioni hanno avuto un atteggiamento diversificato, ben evidenziato ed esemplificato nelle due polarità da alcune affermazioni di seguito elencate.

- «La Regione ha scelto una forma di controllo non intrusiva in merito alle modalità di rendicontazione delle spese, tesa a sottolineare la responsabilità diretta dell'ente locale nella gestione dei finanziamenti» - «Rispetto alla rendicontazione delle spese si è voluto affermare il principio della responsabilità diretta dell'ente locale nella gestione dei finanziamenti».
- «Si sono date delle direttive in ordine alla rendicontazione contabile da parte degli enti capofila degli accordi di programma, affidando alle Asl il controllo di tale rendicontazione» - «È in fase di elaborazione uno schema-tipo di relazione finale, che tutti gli enti saranno chiamati a compilare a conclusione dei progetti finanziati».

In finale di paragrafo appare opportuno segnalare alcune affermazioni che ben individuano l'atteggiamento positivo che la L. 285/97 ha innescato in quanti ha coinvolto, che ha permesso di riuscire a guardare gli aspetti positivi oltre le criticità.

- La soddisfazione per i primi risultati: «Nonostante le difficoltà e le criticità, i Comuni, avvalendosi del supporto regionale e talvolta del privato sociale, hanno cercato di affrontarle con sforzi e hanno manifestato gratificazione di fronte alle prime attività avviate».
- La disponibilità degli operatori: «Va fatto rilevare che, soprattutto in quest'ultimo caso il rapporto di collaborazione è stato reso possibile grazie all'interesse e alla particolare attenzione dei singoli operatori, piuttosto che al reale coinvolgimento delle istituzioni».
- La fatica compensata dal cambiamento di prospettiva: «Un'ultima riflessione va al concetto di "fatica". Un concetto che nella realtà regionale si è ben messo in pratica per coloro che in questi anni hanno lavorato in attuazione della legge. L'innovazione metodologica e progettuale a cui la legge "obbliga", ha generato un cambiamento culturale notevole che ha richiesto un aumento dell'impegno e della fatica».

#### **4.2.2. Struttura, caratteristiche ed evoluzione dei Piani territoriali di intervento**

Rispetto alla durata triennale della programmazione degli interventi previsti dalla L. 285/97 nella Relazione al Parlamento dello scorso anno sullo stato di attuazione della legge si scriveva: «La progettazione triennale prevista dalla L. 285/97 (anche se variamente interpretata a livello di Regioni e di ambiti territoriali con piani e progetti di durata diversa e con momenti di avvio sfalsati) ha permesso di dare sicurezza e un minimo di continuità agli interventi, evitando una gestione frettolosa di azioni, anche complesse, e di recuperare la logica di Piano che, a volte, è stata sacrificata dai tempi troppo stretti.

D'altra parte, una progettualità sui tre anni è una progettualità complessa, che impegna i soggetti chiamati a farla in una logica di previsione e di adeguamento delle risorse ai bisogni che non si può improvvisare; anche per questo qualche Regione ha previsto la possibilità di un "aggiustamento di tiro" del Piano progettuale dopo la seconda annualità di implementazione».

Nell'indice proposto alle Regioni per la relazione del 2000 è stata prevista una parte che cercava di evidenziare se e quanto la logica di piano triennale era stata vincolante in termini formali o sostanziali lasciano spazio alla necessaria flessibilità perché, come è stato evidenziato anche nel secondo manuale di orientamento alla progettazione della L. 285/97 quello che conta non è tanto il progetto in quanto tale ma la progettualità, cioè il metodo.

In questo senso l'analisi dell'evoluzione nel tempo della struttura e delle caratteristiche dei piani territoriali di intervento fatta dalle Regioni esprime qualche criticità, ben sintetizzata dal seguente passaggio:

- «il territorio non è ancora preparato al lavoro per progettualità di carattere innovativo soprattutto a livello inter-istituzionale: le difficoltà si sono evidenziate sia a livello programmatico (dove il privato sociale lamenta uno scarso coinvolgimento) sia nella fase di esecutività dei progetti per l'assenza in quasi tutti gli ambiti di un gruppo di lavoro stabile interistituzionale di coordinamento e di riferimento con l'obiettivo di garantire la costante sinergia tra le progettualità;
- si sono di conseguenza evidenziate difficoltà di integrazione anche con tutte le altre progettualità in corso nei vari territori (europee, nazionali, regionali) che talvolta prevedono ambiti, tempi e fonti di finanziamento diversi».

D'altra parte un'analisi puntuale dei contributi delle Regioni evidenzia anche elementi qualificanti nella prospettiva di aver compreso il significato profondo della priorità della "logica progettuale oltre il progetto".

L'aver progressivamente legato lo "sviluppo della logica di Piano" alle "dimensioni territoriali" ha costituito un'opzione vincente per quegli ambiti che hanno investito risorse in questo senso e che hanno seguito indicazioni precise così orientate: "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 socioassistenziali, 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 L. 285/97».

Questa "trasversalità" della L. 285/97 non riguarda solo il territorio ma, come ampiamente evidenziato, tutto il complesso delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza in particolare e del sociale in generale. Il passaggio seguente esprime compiutamente questa prospettiva, difficile e innovativa: «anche se risulta complesso esprimere valutazioni derivanti da dati oggettivi circa la ricaduta a livello regionale dell'applicazione della L. 285/97, pare possibile evidenziare una evoluzione nei metodi di lavoro che sia a livello territoriale che centrale pone maggiore attenzione alla progettazione integrata tra enti, assessorati e terzo settore. Tale evoluzione, sollecitata dalla L. 285/97, è visibile anche rispetto ad aree e interventi che vanno al di là del campo di azione della legge suddetta e che riguardano comunque i minori e le loro famiglie».

La progressione e l'accezione positiva della "trasversalità" è sottolineata da chi afferma che «lo sviluppo della logica di piano, "abbozzato" nella prima organizzazione dei piani territoriali di intervento, dovrà trovare una integrazione con i Piani sociali di zona».

Gli "accordi di programma" e il "coinvolgimento degli Enti firmatari" hanno rappresentato, sulla base delle indicazioni delle relazioni delle Regioni, una dimensione contraddittoria nell'applicazione della L. 285/97, soprattutto in relazione allo specifico di questa parte di analisi: l'evoluzione, lo "svolgimento" dei piani territoriali.

Le "sfumature" delle indicazioni emerse sono molto marcate: seguendo una parabola dal negativo al positivo si possono evidenziare almeno quattro posizioni:

- «Sugli accordi di programma va rilevato come in diverse situazioni non si è riusciti ad andare oltre la dimensione formale e il coinvolgimento Enti firmatari non è stato sempre efficace. soprattutto nel momento in cui si è passati alla fase gestionale ed è stato difficile richiamare i soggetti pubblici a portare a termine gli impegni presi».
- «L'avvio di questo processo ha incontrato alcune difficoltà: le Province alle quali spetta la predisposizione del piano territoriale, segnalano lo sforzo che in alcune realtà richiede il coinvolgimento del privato sociale per il quale difficilmente è possibile individuare uno o più referenti del terzo settore che abbiano rappresentanza provinciale».
- «L'attività di concertazione ha rappresentato un'esperienza nuova, in alcuni casi uno strumento da collaudare, in altri più diffuso ma da consolidare. Si tratta di un processo che richiede energie e tempo per "autoeducarsi" a progettare insieme tra enti, realtà associative, del volontariato, della cooperazione sociale, tra loro diversi».
- «Quasi tutti gli enti firmatari degli accordi di programma sono coinvolti in maniera diretta, in qualità di titolari (nel caso degli enti locali, o degli enti gestori delle funzioni socioassistenziali) o di partner, nella realizzazione concreta dei progetti, mentre alcuni prestano il proprio contributo a livello di programmazione, verifica e coordinamento delle attività».

C'è chi ha tentato di misurare «il grado di coinvolgimento di ciascun ente firmatario degli accordi all'interno dei Piani territoriali, ricostruendo il dato di partecipazione: dal 67% dei Provveditorati al 14% dei Centri per la giustizia minorile».

Certamente, in una prospettiva di evoluzione, nella fase di implementazione la L. 285/97 sono aumentati i territori comunali coinvolti direttamente nell'attuazione dei progetti («Le Amministrazioni comunali aderenti agli accordi di programma sono passate - dal primo al secondo anno - da 876 a 933 rappresentando il 60,3% della totalità dei Comuni lombardi»); e non mancano i territori in cui la partecipazione degli enti locali è stata completa: «i caratteri della programmazione territoriale hanno determinato il coinvolgimento di tutti i Comuni che sono per la maggior parte di piccole e piccolissime dimensioni, e che hanno partecipato con la realizzazione di almeno un intervento. Non si è evitata tuttavia una frammentarietà delle azioni e una difficoltà dei Comuni a mettere in atto forme nuove di gestione dei servizi, sperimentando dimensioni intercomunali o interambito».

L'attenzione ad una progettualità che non si esaurisce nella presentazione iniziale del piano territoriale si coglie particolarmente dall'analisi nell'evoluzione dei "progetti esecutivi (raccordo, integrazione, modifiche...)", così come viene evidenziata dagli interventi di varie Regioni:

- La visione e l'analisi "complessiva e particolare" delle situazioni presenti: «Le diversità "strutturali" tra gli ambiti territoriali della Regione si rispecchiano nelle diverse strategie adottate nella elaborazione dei piani di intervento che si distinguono anche per il numero di progetti esecutivi presenti (da un minimo di tre - che poi sono in qualche caso uno per ogni annualità - ad un massimo di ventiquattro)».
- La consapevolezza delle difficoltà iniziali e le risposte per gli aggiustamenti: «Sui progetti esecutivi va detto come in questa prima fase di attuazione della legge hanno prevalso sulla logica del Piano di intervento; non sono mancati elementi di raccordo e forme di integrazione a livello di ambiti territoriali ma spesso è mancato un elemento unificante e una gestione unitaria» - «Vi sono stati casi in cui alcuni interventi non sono stati avviati, si sono incontrate difficoltà o semplicemente modifiche o aggiustamenti intervenuti in corso d'opera; si è pertanto provveduto ad effettuare delle variazioni, in alcuni casi anche con azioni di potenziamento rispetto a quanto previsto inizialmente».
- Il necessario raccordo tra prospettiva triennale e bisogni contingenti: «Una riflessione emergente è che al di là delle previsioni ordinarie, molte situazioni di bisogno e assetti organizzativi sono cambiati nel breve periodo del triennio. Questo conferma come giusta la scelta della Regione di consentire agli enti l'aggiornamento annuale dei Piani d'intervento e di assegnare con oculatezza il finanziamento su base annuale».

Rispetto alle "tipologie degli interventi/attività" dalle relazioni delle Regioni emerge un difficile mix tra l'obiettivo di orientare a livello centrale le scelte degli ambiti per favorire una equa distribuzione dei progetti tra le diverse opportunità offerte dalla L. 285/97 e tra i diversi territori (nel rispetto delle priorità individuate dalla Regione) e l'attenzione indispensabile ai bisogni locali e alle carenze specifiche che solo in una corretta prospettiva di sussidiarietà può essere garantita.

Sull'analisi dell'evoluzione dei "finanziamenti erogati dalla L. 285/97" le relazioni delle Regioni pongono l'attenzione su due questioni:

- il livello di corrispondenza tra le indicazioni date dalle amministrazioni regionali sulle tipologie di spese annesse e gli effettivi comportamenti degli ambiti (anche in relazione alle capacità di spesa dimostrate;
- il livello e la funzione dei cofinanziamenti erogati dalla Regione e dagli enti locali coinvolti nella realizzazione dei piani territoriali.

Sul primo aspetto ci sono Regioni che esprimono soddisfazione perché «in linea generale, tutti i progetti finanziati si possono considerare rientranti entro gli standard ed i requisiti previsti dalla normativa regionale vigente, ad eccezione di quelle iniziative di carattere sperimentale per cui non esistono previsioni specifiche e per i quali sono state applicate, in via analogica, le norme previste per interventi simili, dei quali tali attività costituiscono una sorta di evoluzione»; d'altra parte sono diverse le Regioni che segnalano ritardi degli ambiti nell'avvio e nello svolgimento dei progetti a fronte di finanziamenti ex L. 285/97 già erogati.

Sulla questione dei cofinanziamenti le situazioni sono ancora più variegate: da posizioni in cui quelli della L. 285/97 sembrano essere, almeno in parte, cofinanziamenti per i progetti («in alcune Province i fondi della L. 285/97 si pongono come risorse aggiuntive nella realizzazione degli interventi, in altre paiono rivestire un valore imprescindibile per la messa a punto di iniziative a favore dei minori») si passa a contesti in cui «per quanto riguarda le risorse finanziarie, i progetti attingono in gran parte solo al fondo nazionale. In pochi casi è previsto un cofinanziamento degli enti locali. La Regione non ha stanziato fondi aggiuntivi» e ad altri dove la situazione appare leggermente migliore perché «in linea generale, il cofinanziamento, in percentuale variabile tra il 5 ed il 60% del costo totale dei progetti, consiste nell'impiego di personale proprio dell'ente di appartenenza, oppure nel finanziamento delle spese di progettazione e pubblicizzazione delle attività, oppure ancora nel riadattamento o utilizzo di strutture proprie, destinate ad ospitare successivamente le iniziative progettuali». Dove la questione cofinanziamento ha, probabilmente, trovato un equilibrio e sviluppato le potenzialità e le opportunità del finanziamento nazionale è quando «la Regione ha integrato i fondi statali con risorse proprie e ha richiesto agli enti locali il vincolo di contribuire alla copertura finanziaria con una quota pari almeno al 20% della spesa prevista».

Rispetto alle iniziative di informazione, raccordo, coordinamento, formazione la varietà espressa dalle Regioni e dagli ambiti territoriali è stata già evidenziata; d'altra parte sembra essersi spostato l'asse di riferimento dalle questioni preliminari e collegate alla progettazione agli aspetti più gestionali e di verifica, come esemplificato da questo passaggio: «Pressoché

tutti gli ambiti hanno attivato nel periodo di rilevazione funzioni di raccordo sul territorio fra tutti gli enti coinvolti nella programmazione e nell'attuazione dei progetti. Tali funzioni si sono concretizzate in incontri fra gli enti firmatari degli accordi di programma, che hanno toccato essenzialmente le seguenti tematiche:

- verifiche sulle procedure di attivazione e sullo stato di avanzamento dei progetti;
- monitoraggio e valutazione dei progetti;
- programmazione di iniziative di promozione, informazione, sensibilizzazione;
- organizzazione di manifestazioni convegnistiche connesse alle tematiche del piano territoriale;
- organizzazione di iniziative istituzionali (consigli comunali tematici, consigli comunali dei ragazzi, ecc.);
- prospettive di sviluppo per i prossimi piani territoriali;
- promozione di interventi sui diritti (Carte dei diritti);
- conferenze dei servizi».

Appare importante chiudere questo paragrafo sull'evoluzione dei piani territoriali della L. 285/97 ribadendo il progressivo raccordo con la normativa regionale in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza determinato dalla legge che «ha prefigurato quella integrazione delle politiche e degli interventi (socio-sanitari e socio-educativi), che costituisce uno dei punti qualificanti della legge regionale di riordino dei servizi socio-sanitari».

#### **4.2.3. Stato di attuazione dei piani territoriali di intervento**

Molte delle risultanze dell'analisi sullo stato di attuazione dei piani territoriali di intervento della L. 285/97, riportate nelle relazioni delle Regioni, sono state già esposte ed evidenziate nel precedente capitolo della relazione in cui sono stati rielaborati a livello nazionale i dati delle "schede di ricognizione periodica" compilate da una rilevante quota di Regioni e di ambiti territoriali.

In questo paragrafo si cercherà di riprenderli, di approfondirli e di esplicitarli ulteriormente "dando la parola" alle Regioni, cioè costruendo un percorso con le varie affermazioni che circostanziano e giustificano quei dati.

Rispetto alla "quota di progetti attivati sul totale approvato" emerge chiaramente come ci si trovi di fronte ad una legge ampiamente in fase operativa e che sta dispiegando tutte le sue potenzialità: «Rispetto a un totale approvato di 178 progetti, ne sono stati ad oggi attivati il

94,4%. Di questi il 64,3% (108 progetti) sono stati attivati nel periodo a cui si riferisce la rilevazione (Aprile 1999 - Aprile 2000). Anche l'analisi dello stato di attuazione delle azioni previste dai progetti porta ad un quadro coerente con l'andamento dei tempi di esecuzione. Il confronto fra i due dati mostra quindi che i progetti stanno procedendo con un buon grado di rispetto dei tempi di esecuzione previsti in fase di programmazione. A tal proposito vale la pena anche notare che la maggior parte dei progetti è caratterizzato da una pluralità di azioni/interventi relativamente elevata: si tratta quindi di progetti complessi».

Un altro elemento evidente è che dopo un avvio non facile ovunque la L. 285/97 ha cominciato a "funzionare sul serio" tra la fine del 1999 e l'inizio del 2000; infatti c'è chi scrive: «che l'attuazione della legge 285/97 nella Regione sia "decollata" nella seconda metà del 1999 è indicato in maniera evidente dal fatto che ben 109 progetti esecutivi (cioè il 58% di tutti i progetti approvati) sono stati attivati nel periodo considerato dalla rilevazione e cioè dal 30.6.99 al 30.6.00; in media ogni ambito territoriale ha attivato in questo anno circa 5 progetti esecutivi».

Lo sforzo di "misurare" lo stato di attuazione è espresso in vari modi e spesso è collegato al futuro: «il dato più significativo, sicuro misuratore di efficienza dei piani, è che il 69,2% degli interventi, a circa un anno e 4 mesi dall'attivazione, si trova in piena fase operativa e il 29,7% in fase finale o già concluso. La realtà di questo dato è tale che molti enti locali sollecitano la predisposizione del secondo piano territoriale, collegato alla nuova triennalità, per rimodulare e proseguire gli interventi senza rischi di interruzione».

Dalle relazioni delle Regioni si possono cogliere alcune riflessioni utili a comprendere meglio lo stato di avanzamento dei piani rispetto sia "al numero e alla tipologia delle azioni previste" che "ai soggetti istituzionali e non coinvolti".

Il fatto che le forti differenze nella progettazione e realizzazione dei piani territoriali rilevate a livello di Regioni trovino radici all'interno delle singole Regioni stesse è una costante ribadita anche in questa parte dell' "indice" delle relazioni regionali: «Si sono riscontrate alcune disomogeneità nell'interpretazione di aspetti riguardanti l'applicazione della L. 285/97, in particolar modo nell'adozione di terminologie comuni. Tale evidenza risulta tuttavia facilmente interpretabile se letta alla luce dell'estrema innovatività dell'intervento normativo in oggetto (in termini di filosofia, metodologia d'intervento e finalità) e, probabilmente, in considerazione dei tempi ristretti di attivazione delle progettazioni. Gli ambiti territoriali hanno evidenziato una certa disomogeneità per quanto riguarda la dimensione degli interventi

e delle strategie organizzative, verosimilmente in relazione alle differenti tipicità che le realtà locali hanno presentato».

D'altra parte si è concordi nel testimoniare che «lo stato di attivazione della L. 285/97 è in fase di pieno svolgimento» e c'è molta attenzione sia alla tipologia («Le azioni-interventi che procedono in maniera più avanzata sono quelle culturali, ludiche, ricreative, sportive, di consulenza, di partecipazione diretta delle bambine e dei bambini nelle interviste a scuola, di mediazione familiare») che alle caratteristiche peculiari e qualificanti degli interventi attuati:

- «nelle zone più piccole, con minore popolazione che hanno avuto quote di finanziamento più basse, i piani si sono concentrati su pochi interventi che hanno una 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;
- nella quasi totalità dei piani il costo globale è molto più elevato dei contributi derivanti dalla legge da cui si dimostra non solo una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, ma soprattutto la prova concreta dell'impegno degli enti locali ad investire nei servizi per l'infanzia».

Non manca nelle relazioni delle Regioni l'analisi (spesso lucida e precisa) e l'esposizione (spesso con l'esplicitazione dei luoghi) delle criticità emerse in fase di realizzazione dei piani territoriali; ad esempio c'è chi scrive che «esistono naturalmente delle differenze tra i vari ambiti, sia per quanto riguarda la data di attivazione dei servizi o interventi previsti nei progetti, sia per quello che concerne la qualità del servizio offerto: formazione degli operatori, utenza di riferimento, utilizzo delle risorse finanziarie, iniziative di raccordo e monitoraggio, coordinamento»; anche sulle motivazioni del mancato avvio di alcuni progetti qualche relazione è profondamente rispettosa della realtà locale anche se può apparire scomoda:

- «finanziamento troppo esiguo;
- mancata adesione di uno degli enti coinvolti;
- necessità di ridefinire il progetto a livello tecnico e politico a seguito dell'assegnazione di un finanziamento ridotto rispetto a quanto richiesto;
- difficoltà a reperire i rappresentanti degli enti partners per costituzione équipe di lavoro;
- cambiamento organo politico e necessità di modifica parziale a causa del sopraggiungere di nuove problematiche (minori extracomunitari);

- riorganizzazione conseguente all'ingresso di un nuovo comune nel consorzio;
- necessità di interventi strutturali ed acquisto materiali per laboratori, non ancora possibili, a causa della mancanza di impegni di spesa a carico del bilancio della scuola;
- tempi di espletamento gare per individuazione contraenti;
- problematiche tecniche;
- ritardo nella comunicazione/accreditamento anticipo contributo».

Le luci e le ombre del coinvolgimento dei soggetti istituzionali e non nella realizzazione della L. 285/97 acquistano mille sfumature nelle analisi e nei commenti delle relazioni regionali: la difficoltà della partecipazione viene addebitata:

- ad una modalità organizzativa e gestionale non all'altezza della necessità: «Le linee di intervento e priorità definite dalla Regione sono state sostanzialmente condivise dalla maggior parte degli ambiti territoriali che hanno organizzato i propri piani di intervento territoriali in modo da seguirle; d'altra parte una situazione molto frammentata è stata determinata dall'estrema eterogeneità tra gli ambiti in varie modalità operative: l'organizzazione del processo di avvio della pianificazione, il favorire la partecipazione dei soggetti collettivi pubblici e privati e della popolazione, il progettare gli interventi, il gestire la loro applicazione, il verificarne l'attuazione e controllarne collettivamente l'andamento»;
- alla complessità delle procedure amministrative: «Nella fase di attuazione dei progetti la complessità delle procedure amministrative necessarie per il loro avvio (definizione e pubblicazione dei bandi, aggiudicazione delle gare, convezioni e affidamenti) e le difficoltà operative emerse hanno assorbito l'attività dei comuni capifila, delle Province e della stessa Regione. Tutto ciò ha comportato un minore coinvolgimento di tutti i soggetti che avevano partecipato alla definizione dei piani e dei progetti esecutivi»;
- alla latitanza degli enti non esplicitamente coinvolti nell'attuazione dei piani territoriali: «Nel confronto collettivo, a livello di ambito territoriale, sull'attuazione della legge 285/97 prevale il coinvolgimento dei comuni firmatari l'accordo di programma; la mancanza di un coinvolgimento sistematico diffuso di altri soggetti importanti per l'attuazione della legge 285/97, sia pubblici che privati, suggerisce di

approfondire la reale valenza di questi incontri di raccordo e la loro effettiva finalizzazione alla partecipazione e alla responsabilizzazione dei soggetti coinvolti».

Ma, al di là delle differenze e delle buone o cattive volontà, si ha fiducia in un metodo che può aiutare a superare le resistenze e le diffidenze degli enti da coinvolgere: "Questa situazione, se da un lato rispecchia le diversità presenti all'interno della Regione, dall'altro risente, a volte, di scarsa correttezza metodologica, non permette un facile coordinamento e non aiuta a determinare politiche unitarie a livello regionale per l'infanzia e l'adolescenza".

Sul "coinvolgimento dei fruitori/destinatari" le questioni principali che affiorano dalle relazioni delle Regioni sono tre:

- Viene confermata l'indicazione che la fascia d'età su cui si sono concentrati gli interventi della L. 285/97 nel primo triennio è quella che va dai 6 ai 14 anni: «Dai dati raccolti con una scheda redatta a cura del Servizio regionale competente è emerso che la fascia di età dei minori, a cui sono rivolti tali servizi/interventi, è quella relativa ai 6-14 anni» - «Gli interventi si sono rivolti a tutte le fasce d'età anche se vi è stata un'attenzione particolare e costante alla fascia tra gli 11 e i 14 anni e in generale gli adolescenti con iniziative di coinvolgimento partecipato nel lavoro di strada e/o nell'organizzazione di spazi di aggregazione, esperienze risultate particolarmente significative in aree prive di servizi» - «La fascia di età dei destinatari dei Progetti esecutivi è in prevalenza quella compresa tra gli 11 e i 14 anni».
- Le fasce d'età più "carenti" sono quelle estreme ma mentre per la più alta si può sopperire con gli interventi delle "politiche giovanili" quella più bassa appare più scoperta: «Si pone in futuro il problema di rivolgere gli interventi anche alle fasce "marginali", in entrata e in uscita, della scala delle età minorili della prima infanzia e dell'adolescenza» - «Piuttosto scarsa la copertura della fascia 0-6 anni (soltanto 14 progetti pari al 9% scarso)».
- C'è una sostanziale e diffusa attenzione alla normalità della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, inquadrando gli interventi per le situazioni più difficili in una logica e in una prospettiva di benessere: «Tranne che in pochissimi casi specifici, i progetti sono rivolti ai minori senza particolari distinzioni, se non basate su bisogni particolari (minori allontanati dalla famiglia, minori fuoriusciti dal circuito scolastico...), mentre diversi si pongono l'obiettivo, tra gli altri, di offrire le stesse opportunità e gli stessi

servizi a tutti i minori presenti sul proprio territorio, compresi, ad esempio, gli extracomunitari».

Sul "coinvolgimento delle risorse umane" vale la pena di riportare un illuminante passaggio di una relazione in cui si legge che «la legge 285/97, nonostante i grandi sforzi richiesti per il suo alto grado di innovatività dei sistemi, è stata accolta positivamente da quasi tutti gli operatori coinvolti non soltanto nella fase di progettazione, ma anche in quella di attuazione».

A volte «emerge una distribuzione dell'utilizzo di risorse umane tendenzialmente medio-bassa», ma il ruolo e il coinvolgimento degli operatori sociali che si sono riconosciuti e sentiti "orgogliosi" di lavorare per un progetto complessivo di alto profilo come quello indicato dalla L. 285/97, sta rappresentando un elemento determinante per il successo della legge che, tra l'altro, ha complessivamente "mosso" tanti operatori.

Tanti operatori ma non solo sociali. La "trasversalità" della L. 285/97 acquista un'ulteriore dimensione, quella di una partecipazione di risorse umane che va oltre l'orizzonte delle politiche sociali in senso stretto, ma allarga gli orizzonti ad una prospettiva globale di benessere del cittadino in crescita: «Nella realizzazione dei progetti sono state coinvolte diverse professionalità provenienti dai vari soggetti istituzionali coinvolti e dalle realtà del terzo settore cui è stata affidata la gestione dei progetti. In diversi casi sono stati coinvolti anche tecnici di aree professionali che nel passato difficilmente si occupavano dei problemi dell'infanzia e dell'adolescenza come informatici, architetti, urbanisti. La partecipazione di diversi profili professionali ha favorito, in diversi casi, la pratica di una metodologia di lavoro interdisciplinare e di coordinamento interistituzionale».

L'altra dimensione del coinvolgimento degli operatori riguarda il ruolo del terzo settore in quanto, spesso, «in gran parte i progetti sono stati affidati, dopo l'espletamento di gare pubbliche, a realtà del privato sociale, in prevalenza cooperative ed associazioni». Un terzo settore che trova spazio e modo di gestire i progetti, nell'attesa di potersi sedere con la dovuta considerazione al tavolo della seconda progettazione triennale dopo che nel primo triennio si sono incontrate spesso difficoltà: «Sebbene il modello prevalente di attuazione dei progetti sia rappresentato in tutta la Regione da un sistema misto, che prevede la gestione diretta da parte degli enti locali titolari e l'affidamento a terzi, siano essi liberi professionisti, società private e/o organismi di terzo settore, l'analisi a livello di ambito territoriale mette in luce una certa disomogeneità di scelte tra le Province. Ampia dal punto di vista numerico, e sicuramente significativa per quanto concerne il radicamento nella realtà sociale regionale è la

rappresentanza dei soggetti appartenenti al privato e al privato sociale coinvolti nella gestione dei 263 progetti».

Da molte relazioni delle Regioni si coglie come “sull'utilizzo delle risorse finanziarie in funzione di quelle già percepite” la capacità di spesa degli ambiti territoriali varia (e spesso anche molto, pur all'interno degli stessi territori regionali) non tanto perché legata alla complessità delle procedure previste dalla L. 285/97, quanto per le situazioni locali determinate da modelli organizzativo-gestionali non adeguati o da interferenze (politiche o tecniche) sulla gestione dei fondi. Anche la L. 285/97 sembra “scontare” un sistema di gestione dei fondi pubblici fino ad ora impostato sui “contributi” e sulle “assegnazioni” indistinte e che si vorrebbe orientare al “finanziamento” di progetti definiti ed orientati.

### **4.3. Monitoraggio e valutazione degli interventi**

La parte delle relazioni delle Regioni dedicata allo stato di attuazione della documentazione, del monitoraggio e della valutazione degli interventi realizzati nell'ambito dei piani territoriali previsti dalla L. 285/97 è, naturalmente, molto più ampia dello spazio dedicato a questi temi nelle relazioni dello scorso anno.

L'avanzamento dei progetti ed una accresciuta coscienza e consapevolezza dell'importanza di questi aspetti per la riuscita di un progetto ha favorito la crescita di azioni di documentazione, monitoraggio e valutazione, più o meno sistematiche e articolate ma comunque abbastanza “pensate”, in quasi tutte le Regioni e gli ambiti territoriali.

Questa parte del capitolo segue la consequenzialità delle tre dimensioni di “osservazione” dei progetti e termina con la parte relativa alle proposte emerse di misure da adottare per migliorare le condizioni di vita dell'infanzia e dell'adolescenza, un tema esplicitamente previsto dalle indicazioni della L. 285/97.

#### **4.3.1. Stato della documentazione di interventi/attività dei Piani territoriali e dei Progetti esecutivi**

La documentazione rappresenta non solo il primo “stadio” della ricerca dei materiali utili ad attivare processi di monitoraggio e di valutazione ma è un approccio e una serie di strumenti che accompagnano (o dovrebbero accompagnare) tutta la progettualità sociale: dall'analisi dei bisogni alla realizzazione degli interventi.