

Molto correttamente alcune Regioni hanno legato la questione della raccolta della documentazione all'intera gestione dei flussi informativi: «i flussi informativi sono articolati su tre livelli: livello regionale, livello provinciale, livello ambito locale (ente gestore); per la gestione della documentazione i Centri provinciali di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza, in cui si articola l'Osservatorio regionale, hanno il compito di raccogliere tutta la documentazione prodotta dagli enti gestori e dagli ambiti locali per la legge 285/97».

L'aver individuato il Centro regionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza come referente per l'attività di documentazione è stata una scelta abbastanza frequente anche se non sempre efficace perché in un caso «ad oggi non ha ancora organizzato un'attività documentaristica metodologicamente strutturata. A tale proposito sarebbe di grande aiuto e rilievo poter attivare una collaborazione di sostegno con il Centro nazionale di documentazione e di analisi sull'infanzia e l'adolescenza di Firenze».

D'altra parte non è semplice né immediato costruire strumenti di documentazione per le attività sociali, anche perché secondo una Regione «la complessità e la varietà delle azioni e degli interventi sia in rapporto ai contenuti che ai metodi di lavoro adottati nei piani e nei progetti rende impossibile la definizione di modelli standard di documentazione. Tuttavia, è intenzione della Regione progettare, in accordo con gli enti locali, alcuni percorsi di documentazione nella consapevolezza del ruolo centrale che la documentazione assume non solo per far conoscere le attività realizzate ma soprattutto per favorire il trasferimento di esperienze e di competenze e per promuovere attività di scambi e di formazione tra i vari ambiti territoriali».

Gli strumenti utilizzati per la documentazione sono stati quindi i più diversi. In qualche caso «si è sperimentato l'uso di strumenti quali il dossier di servizio, l'analisi dei diari di bordo, la scheda per l'analisi dell'utenza, temari e questionari per l'analisi della qualità percepita dagli utenti»; in altri contesti è stato dato spazio alla comunicazione bidirezionale: «Uno dei punti di forza del monitoraggio a livello regionale si è rivelata indubbiamente la scelta di lasciare, in calce alle schede, uno spazio aperto alle "osservazioni", che ha rappresentato per gli enti locali un'occasione per dialogare con Regione e Provincia, per far presenti difficoltà emerse, spiegare le ragioni di variazioni e ritardi, ma anche, in diversi casi, per esprimere la soddisfazione di responsabili ed operatori per i primi risultati ottenuti dai progetti avviati. Tali informazioni non strutturate, di carattere qualitativo/valutativo, sono state anch'esse raccolte

in uno schema apposito, onde facilitarne la consultazione ed il confronto, e verranno messe a disposizione delle diverse Province».

Alla varietà degli strumenti della documentazione ha corrisposto la varietà dei metodi, dei "luoghi" («L'attuazione del metodo della concertazione interistituzionale ha valorizzato competenze, messo in rete esperienze e capacità, ha prodotto nuove conoscenze, ha elevato ed arricchito professionalità, ha prodotto nuovi punti di vista»), dei "temi" affrontati: «Sono stati organizzati gruppi tematici ovvero gruppi di lavoro suddivisi secondo le tematiche individuate negli articoli della L. 285/97 e in collegamento con gli obiettivi fissati nella delibera regionale di attuazione. In questo senso sono stati costituiti, condotti da esperti del settore, 4 gruppi secondo le seguenti tematiche.

- Genitorialità, affido, adozione.
- Tempo libero e aggregazione giovanile.
- Prima infanzia, promozione dei diritti del minore e uso degli spazi urbani e naturali.
- Grave emarginazione, stranieri, e interventi domiciliari a supporto del nucleo familiare.

A proposito di quest'ultima citazione è da rimarcare positivamente il percorso comune (che dalla documentazione si è esteso al monitoraggio e alla valutazione) costruito dalla Regione Lombardia con altre tre Regioni (Calabria, Piemonte e Veneto), realizzando una partnership e istituendo momenti di confronto e scambio, per lo sviluppo di una cultura condivisa sulla valutazione, come previsto dalla Legge 285/97, all'art. 2 comma 2.

È interessante rilevare come in molti casi la documentazione sulla L. 285/97 si è sviluppata all'interno di un orizzonte più vasto. Per un verso gli obiettivi erano spesso molteplici e trasversali a diverse questioni: «Il programma di attività di monitoraggio e verifica, per il triennio 1999-2001, si è proposto i seguenti obiettivi.

- verificare l'impatto della Legge 285/97 sul territorio regionale.
- formare gli operatori sulla cultura della valutazione.
- individuare nuove tipologie di servizio.
- sviluppare una cultura condivisa a livello interregionale sulla valutazione».

Per un altro verso è stato perseguito, spesso con sistematicità, il raccordo con gli adempimenti previsti dalla L. 451/97: «C'è l'esigenza di dare maggiore sostegno alla effettiva predisposizione di piani territoriali derivanti dalla conoscenza locale della condizione dell'infanzia (legge n. 451/97) con la individuazione di linee operative e progetti attuativi» -

«L'attività di documentazione e di monitoraggio viene realizzata in stretto raccordo con le attività avviate in attuazione della legge n. 451/97. Ciò è facilitato dal fatto che sono attribuite allo stesso servizio le competenze relative all'applicazione sia della legge 285/97 che della legge 451/97» - «Il sistema informativo sui minori rappresenta una sezione, frutto a sua volta dell'integrazione di flussi di diversa provenienza, all'interno del Sistema informativo delle politiche sociali, che è attualmente in fase di riorganizzazione, sulla base di alcune linee-guida che assicurino:

- omogeneità nei sistemi di rilevazione, in accordo con gli enti coinvolti;
- procedure di aggiornamento e validazione dei dati;
- utilizzo pieno della funzione statistica (normalizzazione dei dati, strumenti e metodologie di elaborazione);
- adeguamento alle norme previste dalla Legge 675/96».

4.3.2. Stato delle attività di monitoraggio e verifica dei Piani territoriali e dei Progetti esecutivi

Il già ampio capitolo di molte delle relazioni delle Regioni sullo stato di attuazione della L. 285/97 dedicato a documentazione, monitoraggio e valutazione trova il maggior spazio dedicato agli interventi di verifica attivati da amministrazioni regionali e dagli ambiti.

Il collegamento tra documentazione e monitoraggio inteso come analisi dello scarto tra gli obiettivi previsti dai progetti e i risultati raggiunti ad un dato tempo viene sviluppata dalle Regioni costruendo percorsi propri anche se, spesso, collegati e comuni, in considerazione della formazione interregionale nazionale, coordinata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza che ha affrontato anche questo tema. D'altra parte pare opportuno sottolineare in premessa quanta consapevolezza e competenza sia stata sviluppata anche in questo ambito grazie all'attivazione dei progetti della L. 285/97; un esempio per tutti è questo significativo passaggio di una relazione: «La costruzione di percorsi di documentazione ha rappresentato uno degli aspetti cruciali negli scambi e nella collaborazione tra Regione e ambiti territoriali, nella consapevolezza che una parte significativa degli interventi è rappresentata dal valore aggiunto che deriva dalla loro trasferibilità e che la trasferibilità richiede una documentazione accurata, per consentire una lettura ed una interpretazione appropriata, non soltanto dei risultati, ma soprattutto dei

processi, anche da parte di chi non è direttamente coinvolto nella programmazione e nella realizzazione degli interventi».

Le reazioni al lavoro fatto, spesso impegnativo e faticoso, come già evidenziato, sono state in genere positive e possono essere sintetizzate da questa affermazione: «In relazione all'attività di monitoraggio svolta, va evidenziato l'elevato livello di partecipazione e motivazione dimostrato dai referenti di piano, sia a livello tecnico che amministrativo, e dei referenti di progetto che, collaborando attivamente nella definizione del piano di monitoraggio e nella raccolta dei dati hanno promosso l'attivazione di un sistema di analisi che rappresenta un'importante patrimonializzazione di un'esperienza comune a livello regionale».

Rispetto a strumenti e procedure le strategie attivate dalle Regioni (o dagli ambiti territoriali quando da esse delegati) sono riconducibili a due orientamenti generali: da una parte chi ha provveduto ad una «elaborazione concordata di strumenti comuni, con l'obiettivo di garantire informazioni comparabili» e dall'altra chi ha fatto «la scelta di privilegiare l'omogeneità dei contenuti informativi, definendo insieme alcuni elementi essenziali, una base informativa comune, attorno alla quale il monitoraggio e la valutazione di progetti e piani devono necessariamente articolarsi, lasciando autonomia rispetto agli strumenti». Rispetto al primo approccio viene riconosciuto che «l'enorme varietà di contenuti e di metodi di lavoro sottesa ai piani ed ai progetti non consente di individuare modelli di documentazione standardizzata. Di conseguenza, a livello regionale saranno raccolti i rapporti provinciali sull'insieme dei progetti, articolati per interventi, sulla base di una traccia comune a tutto il territorio. Una documentazione approfondita è stata invece, prodotta o è in corso di elaborazione in alcune realtà del territorio regionale, su interventi specifici, rispetto ai quali si è ritenuto utile ed importante compiere uno sforzo per entrare nel merito delle scelte adottate per l'intervento stesso». Rispetto al secondo percorso l'unitarietà dei diversi strumenti utilizzati, a volte, viene recuperata nella fase conclusiva: «Al momento attuale, il gruppo di lavoro sta elaborando uno schema-tipo di relazione conclusiva dei progetti finanziati, in modo da poter disporre, a conclusione dell'attuazione dei primi piani territoriali, di testi confrontabili tra di loro e con le schede progettuali sintetiche presentate in sede di invio dell'istanza di accesso ai contributi, onde poter effettuare analisi, valutazioni ed eventuali ulteriori indagini a campione che verifichino:

- il raggiungimento degli obiettivi fissati nei piani territoriali d'intervento e perseguiti attraverso la realizzazione dei singoli progetti;

- l'effettivo coinvolgimento dell'utenza prevista;
- l'impatto sui minori destinatari degli interventi e sulla comunità locale".

Chi ha tentato la strada di tenere insieme le due strategie rileva che, vista la complessità e la varietà dei progetti, «l'obiettivo è stato raggiunto solo in parte». È però utile riportare in estrema sintesi il risultato di questa "Integrazione tra gli indicatori proposti" perché tratteggia un orizzonte generale del "monitoraggio possibile" che è al tempo stesso chiara e stimolante.

«Elementi di qualità necessari per la realizzazione di un buon progetto:

- Analisi della realtà territoriale Riferimenti a ricerche/dati locali
- Esplicitazione di una idea forte alla base del progetto - Riferimenti teorici di base.
- Individuazione della situazione da modificare.
- Definizione delle finalità generali - Congruità con obiettivi della Legge, Regionali e del Piano Territoriale.
- Individuazione degli obiettivi - Tipologia di intervento/azione da realizzare.
- Individuazione dei destinatari.
- Individuazione della strategia/ del metodo.
- Esplicitazione delle risorse umane.
- Risultati attesi.
- Esplicitazione degli elementi di valutazione.
- Coerenza del progetto su diversi livelli - Premessa, finalità, obiettivi e strumenti

Elementi di qualità dell'intervento:

- Coerenza col progetto.
- Tipo di gestione/organizzazione realizzata.
- Correttezza del piano di finanziamento.
- Modalità di coinvolgimento dell'Ente Pubblico e del Terzo Settore.
- Messa in rete.
- Livello di innovatività realizzato.
- Formazione ed empowerment.
- Creazione permanente di un patrimonio.
- Adeguamento di obiettivi ed azioni post valutazione".

Nell'indice delle relazioni si chiedeva alle Regioni di "monitorare il monitoraggio" di verificare cioè gli elementi emersi, positivi e negativi, nell'attivare questo impegnativo processo di verifica dell'attuazione dei piani e dei progetti.

Tra gli elementi positivi se ne possono sintetizzare tre.

- Le interconnessioni e le collaborazioni che si sono determinate con questa attività, coerentemente, con lo spirito della L. 285/97 e con le modalità di progettazione e realizzazione dei piani territoriali («L'elemento più importante che viene messo in luce come risultato non secondario e niente affatto scontato, nonostante le premesse certamente favorevoli, è rappresentato dalle molte forme di collaborazione che si sono realizzate» - «L'attività di progettazione e di verifica, realizzata dai Gruppi tecnici territoriali, ha costituito un'occasione di confronto estremamente utile per realtà che si sono così trovate attorno ad un tavolo comune, obbligando a programmare in maniera partecipata»).
- L'accresciuta professionalità degli operatori anche in questo settore («Tale processo ha inoltre posto in evidenza un aspetto importante della professionalità degli operatori, a cui forse è necessario dedicare attenzione nei percorsi formativi. La costruzione e il mantenimento di relazioni interistituzionali richiede tempo, energia e anche una competenza particolare, che non è necessariamente legata alla padronanza dei contenuti connessi al profilo professionale»);
- La verifica della concreta importanza del monitoraggio spesso ritenuta accessoria e dispendiosa, quando non inutile («Nel complesso, in ogni caso, il monitoraggio ha consentito altresì di verificare le eventuali modificazioni rilevanti che fossero emerse rispetto ai progetti originari e le criticità incontrate, anche al fine di programmare azioni mirate di supporto e sostegno alla realizzazione delle attività»).

Più che elementi negativi (a parte le grosse difficoltà tecniche ed organizzative per attivarlo che qualche Regione ha incontrato) sul monitoraggio le Regioni evidenziano delle criticità che possono essere risolte in un ulteriore vantaggio per la completa realizzazione dei progetti visto che, in pratica, c'è un altro anno per terminare la prima triennalità della L. 285/97.

- La scarsa attenzione posta in una corretta progettazione secondo la logica di piano (con l'assemblaggio dei progetti e le divisioni a livello di ambito territoriale) ha determinato conseguenze negative sul monitoraggio che non può essere "aggiunto successivamente" alla fase programmatica ma ne costituisce parte integrante («Nell'ambito territoriale, pur a fronte di una buona base di partenza si sono però riscontrati casi in cui c'è stata scarsa capacità o volontà di condivisione e collaborazione tra Comuni nella definizione di politiche sociali rivolte ai minori. La

manca di obiettivi condivisi da tutto l'ambito ha avuto come conseguenza una frammentarietà di progetti che spesso hanno risposto più a logiche di interessi dei singoli Comuni che a un effettivo e consapevole percorso di cambiamento. I piani triennali di intervento che sono stati una sommatoria di progetti non possono trovare un radicamento nella più generale definizione di politiche sociali innovative rivolte ai minori. La fase della progettazione è successiva alla definizione degli obiettivi generali e deve essere chiaramente correlata agli stessi, i progetti devono in sintesi rappresentare le azioni necessarie per raggiungere un determinato obiettivo generale del piano»).

- La scoperta di quello che in molti casi è stato un "mondo nuovo", quello della documentazione, del monitoraggio e della valutazione, ha messo in difficoltà ma ha spinto a rilanciare l'impegno («Rispetto alla diffusione della cultura della documentazione, del monitoraggio e della verifica, nella fase di monitoraggio avviata dal Centro regionale di documentazione e di analisi sull'infanzia e l'adolescenza si è riscontrata una scarsa attenzione all'attività connessa alla documentazione, al monitoraggio e alla verifica sia del singolo progetto che dell'andamento più generale del piano. Occorrono: maggiore attenzione di tipo metodologico; ruolo regionale di supporto a tali attività»).
- Anche se non si è sempre raggiunto l'obiettivo la ricerca di strumenti adeguati di monitoraggio e verifica comincia a far parte della coscienza di molti («Rimane sempre in ombra la parte più significativa del piano: misurare effettivamente i risultati raggiunti ed i progressi fatti. Nei servizi sociali non si sono ancora individuati, come invece si è fatto per la sanità, quegli "eventi sentinella" che testimoniano il buon funzionamento o la criticità di un sistema»).
- Perseguire con competenza, capacità e possibilità di raggiungere risultati concreti ed efficaci impegna a dotarsi di strumenti e risorse stabili («Rispetto alla promozione di una cultura diffusa sui diritti dei minori, l'attività di promozione di informazione, per certi versi di educazione, va mantenuta e implementata» - «Va costruita una organizzazione con compiti di programmazione a supporto degli enti locali»).

Un altro effetto dell'attivazione di un monitoraggio sistematico in molte realtà regionali ha permesso una maggiore diffusione e circolarità delle informazioni; in questa prospettiva in una relazione di una Regione si legge: «Dall'avvio di questa riflessione, oltre all'elaborazione

di concrete proposte d'intervento ed alla creazione di sinergie concrete sul territorio, sono emerse all'attenzione delle comunità locali le problematiche nodali di minori e famiglie, nonché la consapevolezza che la L. 285/97 ha soltanto innescato un processo, un "circolo virtuoso", che sarà responsabilità di tutti portare avanti nel tempo».

4.3.3. Prime valutazioni, a livello regionale e di ambiti territoriali

Le prime valutazioni delle Regioni sull'applicazione della L. 285/97 si distribuiscono nelle relazioni secondo quattro temi che verranno ripercorsi ancora una volta attraverso un "collage ragionato" di alcuni passaggi significativi dei contributi delle Regioni: obiettivi conseguiti, efficacia degli interventi, impatto sui minori e sulla società, conseguenze sulle politiche sociali regionali e locali.

Nelle relazioni delle Regioni la parte sugli "obiettivi conseguiti" con l'applicazione della L. 285/97 è, necessariamente, condizionata dal fatto che il primo triennio è ancora in corso ma, anche perché si sta già pensando alla seconda triennalità, si cominciano ad evidenziare le finalità che si è riusciti a raggiungere in questa fase. Dai contributi delle Regioni emergono almeno cinque aspetti abbastanza diffusi e condivisi

- Il primo obiettivo sostanzialmente raggiunto, anche se è necessario mantenerlo come priorità anche in futuro, è la centralità dell'infanzia e dell'adolescenza per migliorare la condizione di tutti ("Realmente si sono tracciati percorsi nuovi, anche a livello regionale, dando una dignità maggiore a tutto ciò che è "Minore". Realmente si è "speso" di più in termini finanziari, umani, temporali per costruire una società più a misura, più amica dei bambini, dei preadolescenti e dei giovani. Realmente sono sensibilmente aumentati gli interventi e si sono raggiunti i destinatari»).
- Un secondo obiettivo è relativo alla crescita degli interventi rivolti all'adolescenza e all'infanzia, soprattutto in quei territori dove il sistema dei servizi sociali non era adeguato («Il primo obiettivo, individuato come prioritario dell'Amministrazione regionale, che si sta raggiungendo attraverso l'applicazione della L. 285/97, è la diffusione di interventi "di base", dapprima inesistenti su diversi territori» - «Il piano regionale prevedeva come primo obiettivo dell'Amministrazione regionale, rispetto alle azioni da implementare, lo sviluppo dei servizi previsti dall'art. 4 della legge 285/97 per creare una rete di strutture, centri e servizi atti ad arginare i casi di disagio minorile e a prevenirli»).

- Un terzo obiettivo è quello di costruire un sistema integrato dei servizi per i minori nelle Regioni in cui «la diffusione dei servizi aveva già raggiunto buoni risultati e molte attività ed iniziative a favore dell'infanzia e dell'adolescenza trovavano spazio ed attenzione» («La sfida e insieme l'obiettivo più importante sono rappresentati dalla capacità di produrre il salto di qualità di una progettazione, e di una realizzazione di interventi, che costituiscano davvero e consapevolmente elementi di un disegno compiuto, tessere di un mosaico in cui ogni singola parte contribuisce a costruire l'immagine dell'insieme, ma nello stesso tempo dall'immagine di insieme riceve il suo significato» - «Non si può dire di aver raggiunto l'obiettivo di costruire un sistema integrato di servizi ed interventi rivolti all'infanzia e all'adolescenza, ma appare cambiato in molti ambiti territoriali non solo l'atteggiamento verso queste fasce di età ma anche il modo di rapportarsi alla pianificazione degli interventi»).
- Nell'uno e nell'altro tipo di Regioni un obiettivo comune che si sta raggiungendo è il dare continuità agli interventi per l'infanzia e l'adolescenza sui territori («Alcuni indicatori appaiono fin da ora significativi: il numero consistente di interventi per i quali è prevista una riprogrammazione al termine del primo triennio di attività; il numero consistente di interventi per i quali, compatibilmente con le risorse disponibili, è prevista l'evoluzione in un servizio con caratteristiche di stabilità e continuità; il numero non elevato, ma significativo, di interventi nei quali sono state introdotte, tramite accordo tra i soggetti attuatori, modifiche e correzioni»).
- Un ultimo obiettivo raggiunto, ma anche in questo caso in modo non definitivo e stabile, è stato il coinvolgimento degli enti pubblici in una logica di piano per l'infanzia e l'adolescenza («L'integrazione interistituzionale, i momenti di confronto precedenti l'elaborazione dei piani, le indicazioni regionali hanno consentito di assicurare una diffusione capillare degli interventi sul territorio» - «Realmente sono stati favoriti il protagonismo e la partecipazione degli enti locali, delle istituzioni pubbliche e dei soggetti sociali del territorio. Realmente vi è stato un aumento della capacità dei soggetti pubblici e privati, grazie alla stessa attuazione dei progetti, alla formazione interregionale e al monitoraggio e valutazione degli interventi, che hanno favorito la competenza rispetto agli interventi per il minore e le famiglie, alla valutazione, all'utilizzo degli strumenti informatici»).

Le valutazioni regionali "sull'efficacia degli interventi" in corso di realizzazione con la L. 285/97 sono molto prudenti perché sono ancora in atto e perché è difficile cogliere in maniera univoca se le azioni intraprese sono state adeguate e rispondenti ai bisogni: «La valutazione dell'efficacia è affidata al livello locale e solo tra qualche mese sarà possibile definire un quadro di sintesi; alcuni indicatori emergono fin d'ora e sono soprattutto legati al fatto che per diversi interventi viene richiesta una riprogettazione e/o una continuità e una stabilizzazione» - «Sull'efficacia degli interventi per ora si possono prospettare soltanto riflessioni parziali: obiettivo delle prossime attività formative è quello di fornire idonei strumenti per la valutazione dell'efficacia e dell'impatto dei piani territoriali e dei progetti».

Ma anche se l'efficacia degli interventi e le indicazioni raccolte solo in minima parte riescono a restituire un'immagine realistica di quanto sta avvenendo sul territorio rispetto alla legge 285/97" alcune indicazioni emergono: «In qualche caso si riesce ad avere elementi positivi sulla correttezza metodologica nell'utilizzo delle risorse e nella loro organizzazione rispetto alle finalità previste; un'indicazione abbastanza certa dell'effettiva efficacia degli interventi si ha per quelle situazioni in cui la realizzazione di un'azione o di un servizio ha coperto un vuoto e quindi, anche se in maniera lacunosa, si inizia a dare delle risposte ai bisogni presenti»).

La ricerca di indicatori adeguati percorre strade "classiche" o "innovative" («Tutti gli altri indicatori di efficienza legati allo stato di avanzamento e ai tempi di realizzazione confermano il quadro positivo dell'implementazione, fatta eccezione per alcuni casi di ritardo legati a questioni contingenti» - «Uno strumento tradizionalmente usato nella valutazione dell'efficienza del servizio riguarda il costo utente»); l'attenzione dovrebbe essere quella di non mutuare acriticamente strumenti da altri settori e di ragionare prevalentemente sull'efficacia in relazione al benessere dei destinatari.

È infatti è stato chiesto alle Regioni proprio di analizzare l'impatto sui minori e sulla società della legge L. 285/97. In termini generali diversi apporti delle Regioni si esprimono positivamente ancora sulla rinnovata centralità delle tematiche dell'infanzia e dell'adolescenza nell'agenda della politica regionale e nella consapevolezza della collettività: «Un impatto sui minori e sulla società regionale della L. 285/97 c'è sicuramente stato ed è quello della consapevolezza che l'infanzia e l'adolescenza sono età centrali e decisive nello sviluppo della identità personale e quindi rappresentano un investimento per l'intera collettività».

Più in particolare sembrano essere tre i “punti di impatto” qualificanti e diffusi tra le Regioni.

- La L. 285/97 ha fatto sperimentare la possibilità di costruire politiche e servizi sociali secondo un piano complessivo: «L'esperienza realizzata con l'attuazione della L. 285/97 ha dato corpo e mostrato la fattibilità, per quanto ancora imperfetta, di costruire politiche sociali secondo un disegno ed una strategia globale» - «Si può invece affermare con certezza che la realizzazione dei piani di intervento territoriale per l'infanzia e l'adolescenza ha dato avvio a un metodo di lavoro che ha ricadute importanti sulle politiche sociali, sia a livello locale che a livello regionale. In particolare, tale processo ha posto in evidenza il valore di una progettazione concertata e soprattutto l'importanza e la necessità di pensare e realizzare politiche sociali che pongono al centro la comunità nel suo complesso».
- La L. 285/97 ha fatto sperimentare l'apporto che può dare la società civile in una nuova prospettiva di pubblico orientato al benessere di tutta la collettività: “Un forte contributo che è venuto dalla società civile: sono nate e sviluppate diverse associazioni e organismi non governativi che sono fortemente impegnati per diffondere una nuova cultura dell'infanzia. Occorre però che tali forze non vengano disperse o sovrapposte, ma occorre coordinarle e svilupparle; è nel reciproco appoggio che è possibile realizzare interventi a rete, in una organica visione e approfondimento dei problemi esistenti e su una conoscenza globale della reale condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, con verifiche periodiche per riscontrare l'efficacia degli interventi”.
- La L. 285/97 ha fatto sperimentare agli uomini e alle donne impegnati nel sociale il piacere e la gratificazione di essere e sentirsi operatori: “La complessità dei bisogni e dei problemi che riguardano i minori ed il sistema di relazioni in cui vivono richiedono una ‘organizzazione del sociale’ molto forte e del personale specificamente preparato e qualificato e supportato da “paletti” specifici (supervisione, consulenze...) per realizzare sempre più una adeguata tutela e promozione dei diritti dell'infanzia. Avere del personale che opera costantemente nel settore dei minori e per quanto possa essere qualificato può sembrare una condizione scontata: ma non sempre è così. D'altra parte il problema delle professioni dei servizi sociali e socio educativi è tuttora aperto a livello nazionale. Le buone leggi hanno bisogno anche di un numero sufficiente di operatori, preparati per produrre i migliori risultati possibili. La qualità delle professionalità impiegate riguarda in uguale misura il personale pubblico ed il

personale impegnato dalle organizzazioni del terzo settore che si propongono di collaborare anche per la gestione di progetti e di servizi».

È stato già rilevato come la parte sulle "conseguenze nelle politiche sociali regionali e locali" della L. 285/97 prende molto spazio nelle relazioni delle Regioni e questo è, seppure indiretto, un indicatore forte del ruolo che sta avendo una L. 285/97 che, comunque, "funziona" in quasi tutto il paese: «La concreta sperimentazione di piani di intervento territoriali e di progetti esecutivi, ha prodotto degli effetti positivi, sia a livello locale che regionale, sul complesso delle politiche sociali. Il processo avviato ha evidenziato il valore del metodo della concertazione e la necessità di mettere al centro degli interventi le comunità locali. L'esperienza realizzata con la progettazione della L. 285/97, costituisce in particolare un utile punto di riferimento per la Regione per l'attuazione delle linee del primo piano socio-assistenziale regionale».

Come verrà più precisamente esposto nel paragrafo successivo, questa attenzione alle interconnessioni con tutte le politiche regionali per l'infanzia e l'adolescenza non mortificherà le prospettive e lo sviluppo della L. 285/97: "L'orientamento della Regione va nella direzione di un maggiore rafforzamento e sostegno della L. 285/97. Inoltre nella progettazione futura si intende sottolineare la tendenza a superare gli ambiti territoriali, puntando ad una maggiore circolarità di informazione tra interventi comuni che possa sfociare anche in un raccordo sovraterritoriale".

La prima conseguenza della L. 285/97 è evidenziata da molte Regioni, sia quelle con esperienza di progettazione sociale perché da anni impegnate nei piani sociali di zona o di ambito che quelle in cui questa modalità sarà da adottare in seguito all'approvazione della L. 328/2000: il metodo della L. 285/97 è stato ritenuto valido, o comunque utile, per tutto l'impianto delle politiche sociali.

«Al fine di facilitare l'attività di programmazione sociale in cui sono impegnati gli ambiti, sono state fornite indicazioni per la presentazione contestuale dei Piani di Zona e dei Piani per l'infanzia, l'adolescenza e le famiglie con figli minori, che conterranno anche le proposte da finanziare con al L. 285/97».

«Piano sociale regionale: la legge 285/97 ha introdotto metodologie di sperimentazione dei processi di pianificazione alla base dei piani di zona dei Servizi sociali ed ha costituito un test significativo sul nuovo sistema di gestione dei servizi; nella seconda triennalità si attuerà meglio la piena integrazione fra piani di zona e piani territoriali 285; già attualmente i piani di

zona, approvati dopo i progetti 285, contengono misure per potenziare gli interventi avviati con la legge».

«Sarà da avviare un processo che faciliti la sovrapposizione tra i territori di riferimento degli accordi di programma ex L. 285/97 e i distretti sociosanitari vigenti».

La seconda conseguenza della L. 285/97 sulle politiche sociali regionali è stata sottolineata in molti modi e con mille sfumature: il metodo della L. 285/97, pur con la fatica e le difficoltà incontrate, è piaciuto soprattutto perché ha offerto opportunità innovative per le amministrazioni pubbliche.

- Il superamento della logica settoriale e ristretta - «Superare una programmazione prevalentemente basata su Progetti per attivare una programmazione di ambito, che includa tutti gli interventi per l'infanzia, l'adolescenza e le famiglie con figli minori realizzati nel territorio, anche se non finanziati con la L. 285/97».
- Il metodo della concertazione come strumento ormai indispensabile per dare risposte adeguate e coerenti ai bisogni di ognuno e di tutti - «Nella pratica operativa, l'attuazione della L. 285/97 ha trovato una conferma positiva di due elementi chiave affermati nella legge: un approccio globale alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza e l'affermazione concreta del metodo della concertazione»; «La diffusione della modalità della concertazione, innovazione di un nuovo metodo di lavoro che porta ciascuna istituzione a condividere le proprie esperienze precedenti, le proprie esigenze ed istanze che, confrontate con quelle degli altri partner, portano a momenti di sintesi e raccordo che si stanno rivelando efficaci e stabili nel tempo».
- La funzione di sostegno e supporto tecnico-politico che accompagna tutto l'iter della progettualità - «Innovazione metodologica della pubblica amministrazione: a livello regionale e periferico la L. 285/97 ha imposto alle amministrazioni partecipanti una metodologia che ha profondamente innovato il processo amministrativo di gestione, attivando un sistema di supporto tecnico complesso ed adeguato alle nuove sfide sociali»; «Garantire per ogni ambito, accanto alle funzioni di raccordo progettuale, amministrativo e di monitoraggio svolto dal responsabile di ambito, funzioni di coordinamento tecnico dei progetti/servizi, che ne assicurino il funzionamento, la presenza della formazione permanente, la valutazione della qualità e la programmazione periodica delle attività».

- Un approccio diverso ai fondi che diventano “budget” e “risorsa progettuale” -
«L'esigenza di poter assicurare, attraverso la certezza delle fonti di finanziamento nel corso del tempo e la progressiva responsabilizzazione degli enti titolari, la stabilità dei servizi e degli interventi avviati, talora a livello sperimentale, attraverso il primo triennio di applicazione della L. 285/97»; «Molto spesso i finanziamenti derivanti dai progetti approvati ex L. 285/97 diventano una sorta di “capitale iniziale”, che consente di aprire nuovi servizi, di realizzare i primi investimenti in termini di attrezzature, personale e formazione, per poi dare vita, verificati i risultati positivi, ad attività permanenti nel tempo».

Qualcuno arriva a scrivere che: «Per molti enti questo sta diventando “la” metodologia di lavoro abituale, anche per l'elaborazione di strategie comuni, di iniziative congiunte per l'accesso ad altre forme di finanziamento oltre la L. 285/97, di modalità di coordinamento tra progetti diversi, magari originariamente pensati in sedi separate».

Una terza conseguenza della realizzazione dei piani della L. 285/97 è l'avvio di azioni regionali e locali per rendere effettivamente “globali” le politiche per l'infanzia e per l'adolescenza. Questo significa sostanzialmente due cose: collegare le politiche sociali per l'infanzia e per l'adolescenza agli altri ambiti della vita dei minori come l'educazione, la scuola, l'ambiente di vita, l'orientamento al lavoro, la cultura... e inquadrare gli interventi contro il disagio e il malessere dell'infanzia e dell'adolescenza all'interno di politiche attive per l'agio ed in favore del benessere: «Certamente l'attenzione specifica alle questioni concrete dell'infanzia e dell'adolescenza è cresciuta in una corretta logica di piano complessivo»; «Predisposizione di misure di politiche sociali volte ai minori riferite contestualmente agli aspetti socioeducativi, assistenziali e sanitari, agli interventi ricreativi, culturali, ambientali e formativi in sintonia ed in attuazione delle recenti leggi nazionali»; «Il prossimo Piano triennale regionale dovrà dare maggiore spazio ai servizi e interventi riguardanti l'agio dei minori. Ciò è reso attuabile nella Regione in relazione alle possibilità di poter intervenire a favore dei servizi/interventi del disagio minorile in virtù delle risorse finanziarie previste per il Piano Sociale Regionale, che si prefigge di creare livelli minimi di servizio, anche per minori, in tutti gli ambiti sociali di intervento».

Un'ulteriore conseguenza è quella conoscitiva; molte Regioni con la prima progettazione della L. 285/97 si sono accorte di sapere molto poco sull'infanzia e sull'adolescenza per cui si stanno impegnando non solo per coprire le lacune evidenziate ma per attivare strumenti

adeguati e stabili di conoscenza della condizione dei cittadini sui territori regionali. «L'esigenza di approfondire maggiormente la conoscenza e l'analisi dei bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza; la richiesta di moltiplicare le occasioni di confronto e di scambio di informazioni, quali momenti per acquisire nuove competenze e nuovi strumenti, ma anche quali spazi per "ripensare" le proprie esperienze, per consolidare il proprio patrimonio professionale, per conoscere altre iniziative simili, o nuove, sperimentate su territori analoghi»; «Sviluppo di un'adeguata conoscenza della condizione di vita dell'infanzia e dell'adolescenza nella Regione dando piena attuazione alla L. 451/97».

Un'ultima conseguenza è quella che è stata chiamata nel primo capitolo di questa relazione "effetto volano", cioè l'impulso che l'attuazione della L. 285/97 ha dato e sta dando nel rendere effettivamente operative altre leggi nazionali sull'infanzia e sull'adolescenza e nel rilanciare una legislazione regionale su questi temi: «Avviare le procedure di competenza della Regione per dare attuazione alla L. 476/98»; «Prevedere idonee misure di coordinamento per l'attuazione della L. 40/98 relativa alla tutela dei diritti dei minori stranieri»; «Promozione e valorizzazione della famiglia; interventi per incentivare l'incremento demografico in Regione (art. 3 comma 1 della LR 22 febbraio 2000, n. 2)»; «Razionalizzazione nell'attuazione delle norme nazionali e regionali di settore che consenta il consolidamento e lo sviluppo dei servizi e degli interventi rivolti ai minori».

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

Sulle proposte per migliorare le condizioni di vita dei minori nel territorio regionale riportate nelle relazioni delle Regioni sullo stato di attuazione della L. 285/97 si è potuto constatare come indicazioni siano già emerse nel corso dei paragrafi precedenti. D'altra parte il primo comma dell'art. 9 della legge indica come questo debba essere un punto prioritario delle relazioni.

È possibile raccogliere in quattro filoni principali, se non proprio le proposte, gli orientamenti generali emersi dalla lettura delle relazioni regionali.

- Il primo orientamento conferma la diffusa volontà di mantenere e sviluppare la specificità della L. 285/97 in relazione al buon impatto che ha avuto sull'infanzia, sull'adolescenza e in generale sulla comunità locale: «Sulla scorta dell'esperienza realizzata nel primo triennio e dopo un confronto con gli Enti locali, verrà valutata

l'opportunità con la prossima programmazione di definire priorità più vincolanti e nuovi criteri per l'attribuzione dei finanziamenti del fondo nazionale e per introdurre eventuali criteri per promuovere cofinanziamenti».

- Un secondo orientamento sottolinea la necessità di legare la L. 285/97, proprio per la sua peculiarità ma anche per il metodo che ha avviato, a tutte le politiche per il benessere, quindi un'integrazione con altre dimensioni delle politiche per le persone e l'individuazione di soggetti privilegiati di intervento collegati con i minori (in particolar modo la famiglia): «Sul piano generale è stata rilevata la doppia necessità:
- da un lato di collegare tra loro in maniera ancora più marcata gli interventi destinati all'infanzia e all'adolescenza, attivati e promossi dai diversi livelli istituzionali e dalle risorse del privato sociale sul territorio regionale (particolare attenzione è stata data alle questioni dell'integrazione sociosanitaria, in quanto appare particolarmente deficitario questo aspetto, e alle interconnessioni forti tra interventi sociali o assistenziali ed interventi educativi - scolastici ed extrascolastici -, accentuate dalla riforma dell'autonomia scolastica);
- dall'altro di collegare l'attenzione e gli interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza alle questioni riguardanti altre fasce d'età, in una prospettiva di tutela complessiva dei cittadini; in questa prospettiva da più parti si chiede una concreta e positiva disponibilità a concepire la famiglia come soggetto collettivo protagonista e destinatario di azioni specifiche».
- Il terzo orientamento, collegato ai precedenti, allarga la prospettiva dell'azione locale ad un nuovo patto di cittadinanza che coinvolga in maniera piena e diretta anche i "cittadini in crescita": «Va ribadita l'opportunità di costruire dei "patti educativi" che coniughino le politiche sociali al vivere quotidiano delle persone e diano risposta all'isolamento e al senso di inadeguatezza vissuto dalle istituzioni e dai soggetti sociali di fronte al minore. Patti che ribadiscano che la vicinanza al minore è una scelta etica ed esistenziale e non solo programmatica. È una scelta di speranza, di promozione della vita sana, sociale, creativa, in una parola, umana, che una comunità educante è chiamata a compiere». «La finalità per migliorare le condizioni di vita dei minori è quella di predisporre occasioni per facilitare il complesso percorso di crescita e che la comunità territoriale diventi sempre più educante. Questa funzione educativa coinvolge tutti e la politica e le scelte devono stimolare questo impegno».