I. Lo stato di attuazione della legge

2. Le relazioni delle Città riservatarie

1. Linee di intervento e procedure relative alla completa attivazione della L. 285/97 nella città riservataria

1.1. Atti integrativi delle procedure di avvio della L. 285/97 eventualmente adottati dalla città riservataria

Per il periodo che interessa la presente relazione (giugno 2002 – giugno 2003) tutte e 15 le città riservatarie hanno provveduto a far pervenire al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza la propria relazione annuale sullo stato di attuazione della L. 285/97 ai sensi dell'art. 9 delle legge stessa.

L'80 % circa delle città hanno prodotto testi che seguono in modo più o meno fedele la bozza di indice proposto dal Centro nazionale, anche se in molti casi non è stata fornita una risposta a tutti gli argomenti richiesti. Solo in una minoranza di casi quindi gli elaborati non hanno seguito la scaletta. Spesso però anche in questi casi è stato possibile recuperare la maggior parte delle informazioni richieste.

Nel periodo considerato tutte le città riservatarie hanno concluso il primo triennio di attuazione della legge. Tutte si trovano nello svolgimento del secondo triennio. Brindisi, secondo quanto emerge anche dall'analisi delle schede di ricognizione, indica però di utilizzare i fondi relativi all'anno 2003. Le motivazioni di ciò sono illustrate più avanti in questo testo. In particolare quattro città hanno deliberato l'avvio del II triennio tra giugno 2002 e giugno 2003 (Palermo, Catania, Cagliari, Brindisi).

Per quanto riguarda Roma si segnala che nel periodo della presente relazione sono attivi due piani cittadini: il Primo (fondi 1997-98-99) che è in fase di chiusura amministrativa, il Secondo (fondi 2000-01-02) che si trova in piena attuazione. Analogamente Reggio Calabria riferisce di portare avanti azioni riferite alla fase conclusiva della terza annualità del primo triennio e di aver attivato le procedure per l'attivazione del secondo triennio.

Una tendenza generale che emerge dai testi delle relazioni è l'impegno a dare continuità e valorizzazione alle esperienze attivate nel corso del primo triennio con l'obiettivo anche di consolidarle e di dare stabilità ai servizi e alle azioni attivate nella programmazione precedente. Nel testo di Brindisi ad esempio leggiamo che «Il II° Piano comunale d'interventi, perseguendo le finalità del I° Piano, da continuità a medio e lungo termine ai progetti già realizzati e più volte ricontestualizzati nel corso della prima triennalità, declinando il proprio percorso programmatorio ed operativo nel 2002...» (Brindisi). Da Venezia inoltre apprendiamo che «la pianificazione della seconda triennalità della L. 285/97 è avvenuta lungo la linea della continuità e della valorizzazione

delle esperienze risultate significative nel corso del primo triennio, sia per quanto riguarda gli aspetti innovativi sia per quanto concerne l'impatto sull'utenza» (Venezia).

Conseguenza di ciò talvolta è il fatto che, come ad esempio riporta la stessa città di Venezia, «alcuni interventi attivati grazie alla L.285/97 nella prima triennalità sono stati recepiti all'interno della programmazione ordinaria dell'Ente».

In linea di massima gli atti prodotti dalle amministrazioni cittadine riguardano l'aspetto finanziario e l'affidamento dei servizi a enti di vario tipo per la gestione dei progetti previsti anche grazie all'espletamento di gare di pubblico rilievo. Sono stati elaborati poi accordi e protocolli di intesa finalizzati alla gestione dei progetti stessi. In diverse realtà si è provveduto anche a predisporre un cofinanziamento per i progetti con una quota da parte delle amministrazioni comunali.

1.2. Altri atti pubblici adottati, oltre che per la gestione della L. 285/97, relativi alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza collegabili o coerenti con lo spirito e le indicazioni della legge

Come si è verificato anche lo scorso anno molti degli interventi non strettamente connessi alla gestione della legge 285, ma relativi comunque alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, pongono l'attenzione sull'aspetto del sostegno alla famiglia e alla genitorialità. Diverse realtà rivolgono grande attenzione anche a progetti di contrasto alla povertà e al disagio tra gli adolescenti.

Bologna ha prodotto «numerosi atti amministrativi che riguardano le politiche per l'infanzia e l'adolescenza, sia nell'ambito del sociale sia nell'ambito dell'area dell'istruzione». Nello specifico, tra i vari interventi fatti, è stata istituita la Consulta delle associazioni familiari «quale organismo di confronto, di valutazione e di impulso e sostegno alla realizzazione da parte del Comune di Bologna di politiche familiari rispettose del principio di sussidiarietà e dei diritti della famiglia.» Sono stati poi modificati i criteri per l'accesso ai prestiti sull'onore per nuclei familiari con figli minori (ex L. 28/89). È stato approvato un protocollo di intesa tra il Comune di Bologna e quello di Modena per i progetti di tutela ed accoglienza di soggetti minori, vittime di organizzazioni devianti dedite alla tratta di donne e minori a scopo di sfruttamento sessuale per garantire la pronta accoglienza di ragazze minorenni in situazione di pregiudizio. È stata stipulata una convenzione con l'ufficio territoriale del governo di Bologna per la realizzazione del progetto Discosafe, divertimento sicuro nella notte: corso di formazione per referenti per la sicurezza nei locali del divertimento notturno.

Sono inoltre da aggiungere quattro delibere per interventi di borse lavoro finalizzate all'inserimento lavorativo di adulti e giovani in difficoltà. Una risorsa per la transizione al lavoro di giovani che rifiutano i percorsi formativi scolastici e necessitano di un percorso protetto di educazione all'impegno lavorativo.

Alcune realtà segnalano di avere preso parte al progetto comunitario Urban II, iniziativa comunitaria del Fondo europeo di sviluppo regionale a favore dello sviluppo sostenibile di città e quartieri in crisi all'interno dell'Unione europea (http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/index_it.htm).

In generale può valere quanto espresso dalla città di Napoli e cioè che grazie all'intensa attività di integrazione/mediazione istituzionale «al centro dell'intero processo vi è un principio chiave: costruire un sistema locale di welfare (di comunità) non solo contro i processi di esclusione, ma a favore della costruzione di un sistema di opportunità volto a promuovere la crescita e l'autonomia di tutti [...] In primo luogo, va rilevato che la programmazione mette ordine negli interventi esistenti e in quelli da attivare e individua gli interventi minimi o essenziali, quelli che in altre parole vanno garantiti a tutti. [...] Si tratta di un sistema che progressivamente si va modificando, passando da una centratura sull'offerta ad una sulla domanda. Non va infine dimenticato che la programmazione si coniuga con una logica di valutazione e di accreditamento della qualità che costituisce un ulteriore valore aggiunto per il cittadino, sia perché può contare su prestazioni di servizio monitorate e di qualità, sia perché, per sua stessa natura, la valutazione è un elemento che garantisce la trasparenza dell'informazione e dunque stimola la partecipazione sociale in senso lato.»

1.3. Modalità di raccordo territoriale nell'applicazione della L. 285/97

Nonostante il riconoscimento diffuso dell'importanza che rivestono il raccordo, il coordinamento, la condivisione e l'integrazione di metodologie, strategie, procedure e azioni inerenti l'attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza si rileva ancora, in alcune realtà, la quasi completa assenza di questo aspetto.

In molte relazioni viene segnalato come il rapporto che intercorre tra la città riservataria e la Regione consista principalmente nello scambio e nella comunicazione di informazioni inerenti l'applicazione della legge 285. Ad esempio si parla dell'invio da parte della città di atti, accordi di programma, piani di intervento ecc, dati, tramite l'utilizzo di schede e questionari spesso predisposti dalla Regione stessa, relazioni sullo stato di attuazione della legge, pubblicazioni.

Spesso in questi casi però si tratta di rapporti che seguono linee più formali che sostanziali.

Il raccordo generalmente diviene più consistente quando si parla di attività di formazione. Per una trattazione più approfondita di quelle che sono state le iniziative formative messe in campo dalle città si rimanda più avanti nel testo. Brevemente qui si riporta come in alcuni casi le città partecipino alle iniziative formative proposte e organizzate dalle Regioni. In Sicilia la Regione «ha avviato un programma formativo affidato al Formez a supporto delle nuove politiche per l'infanzia e l'adolescenza ex L. 285/97, alla luce della L. 328/00. Sono coinvolti funzionari e tecnici degli Enti

che si occupano dell'ambito su tutto il territorio regionale» (Palermo). Roma riferisce che «i referenti del Comune sono stati coinvolti attivamente nelle iniziative di formazione proposte dalla Regione. Di rilievo è stato il corso di aggiornamento per referenti istituzionali a livello regionale, affidato al Formez, sulla programmazione, sul monitoraggio e la valutazione». Brindisi afferma che «pur ribadendo la non sostanzialità dei rapporti istituzionali, si deve sottolineare come questo raccordo sia diventato più articolato e funzionale con l'avvio delle attività di formazione per i servizi sociali dei comuni pugliesi organizzato dal Formez su incarico dell'Assessorato Sanità e servizi sociali della Regione Puglia e dei tavoli di lavoro per la definizione delle strategie del Piano sociale di zona in ottemperanza al Piano regionale delle politiche sociali».

Come si può vedere, spesso le Regioni si avvalgono per l'organizzazione delle loro attività formative di enti specializzati ai quali affidarne la gestione. Aspetto questo che verrà trattato più avanti. La città di Catania in proposito «rileva positivamente la partecipazione, a carico della Regione Sicilia, di tre componenti dell'Ufficio del piano ai corsi di formazione interregionale organizzati dall'Istituto degli Innocenti di Firenze».

Casi quali Palermo e Bologna segnalano inoltre la presenza di un raccordo con la Regione di appartenenza relativamente alle procedure di monitoraggio e valutazione degli interventi o dei Piani territoriali che sono stati adottati. Anche per questo aspetto si rimanda alla sezione che tratta in maniera specifica il tema del monitoraggio e della valutazione. Qui si accenna solamente come «il Comune di Bologna ha definito nel proprio Accordo di programma una metodologia di raccordo permanente, relativamente ai passaggi fondamentali del processo attuativo della legge, con la Provincia di Bologna e la Regione Emilia Romagna. Tali passaggi attengono – essenzialmente – alle procedure di monitoraggio e valutazione degli interventi finanziati dal Piano territoriale». Anche in questo caso, come si vedrà più avanti, la Regione si è avvalsa di un ente specializzato ovvero dell'IRS di Milano.

1.4. Azioni intraprese per favorire la messa a regime della L. 285/97

Le **azioni di coordinamento** rispetto ai progetti e in generale a tutto il percorso di attuazione della L. 285/97 sono, seppur a vario livello, presenti in tutte le realtà dei comuni riservatari. Le tipologie di coordinamento gestionale sono differenti a seconda dell'appartenenza ai diversi enti ed organizzazioni coinvolti nell'attuazione dei piani cittadini. Ciononostante è possibile rintracciare una modalità comune dove a monte esiste uno stadio che consiste «nell'attività di programmazione realizzata in autonomia da ciascun ente e nello stesso tempo in collaborazione con gli altri enti, proprio in attuazione dello "strumento" Accordo di programma» (Napoli).

Pressoché in tutti i casi si riscontra la presenza di incontri periodici tra i soggetti gestori dei progetti, tra i membri dei gruppi di coordinamento istituiti allo scopo di mantenere il raccordo tra i vari livelli della gestione delle azioni derivanti dall'attuazione della legge.

Il coordinamento avviene sia a livello istituzionale che di privato sociale e in generale tra tutti i soggetti firmatari degli accordi di programma.

Questa modalità rafforza evidentemente la gestione integrata e partecipata che risulta ormai essere un punto fermo nel sostegno alla progettazione e alla programmazione.

Le principali questioni oggetto delle attività di coordinamento spaziano dalle procedure con cui i progetti vengono affidati ai vari soggetti (avvisi pubblici, bandi ecc), al monitoraggio, verifica e valutazione degli stessi e del loro stato di avanzamento anche allo scopo di una ridefinizione in itinere, alla opportunità di inserimento di alcuni interventi targati 285 all'interno della programmazione ordinaria dell'Ente (Comune di Venezia), all'integrazione delle azioni tra di loro e all'interno del contesto più ampio delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza nel territorio.

Spesso le attività di coordinamento sono anche finalizzate al superamento di difficoltà quali quelle economiche presenti in numerose realtà dovute a lunghi periodi di mancanza di cassa a causa dei procedimenti contabili tra città riservatarie e Ministero. È stato necessario infatti per le Amministrazioni comunali porre molta attenzione alle relazioni con le organizzazioni affidatarie dei progetti che si sono trovate spesso in una pesante condizione finanziaria.

Una segnalazione a parte può essere fatta per il caso della città di Brindisi la quale segnala una forte diminuzione dell' attenzione dedicata al coordinamento e alla gestione integrata delle risorse umane, quale «strumento efficace per un processo di aggregazione, comunicazione e concertazione tra le istituzioni locali e tra queste e il Terzo settore». Questo a causa principalmente della discontinuità che il Piano cittadino ha subito per una serie di complicazioni nella fase di approvazione nonché per problematiche intercorse nell'accreditamento dei fondi da parte dell'Amministrazione statale. Aspetto peraltro riferito, come descritto in più avanti, anche da numerose altre città riservatarie.

Nel caso di Brindisi ciò ha comportato, oltre la sospensione per un certo periodo dei servizi, anche l'inflessione dell'intensità e dell'efficacia del coordinamento interistituzionale.

Altro aspetto importante sono le **iniziative informative** rispetto a ciò che viene progettato e realizzato con la 285. Le azioni in tal senso sono spesso presenti anche se non sempre in maniera formale e definita. A volte, come nel caso di Napoli, già evidenziato lo scorso anno, sono stati definiti degli strumenti precisi «integrati tra loro secondo una strategia tesa a far emergere i bisogni e a rendere minimi i tempi per la risposta da parte dell'Amministrazione». Tra questi strumenti sono

segnalati siti web con funzioni informative e di raccolta di dati, materiali di documentazione e promozione delle attività, momenti di incontro e condivisione, spazi informativi, campagne pubblicitarie ecc.

Un certo numero di realtà infine porta parallelamente avanti i lavori per la stesura dei Piani di zona ai sensi della L. 328/00, spesso con tavoli di zona che si sono aperti a livello centrale e circoscrizionale.

Nell'ambito delle iniziative informative vale il medesimo discorso fatto per le Regioni, ovvero che alcune città riservatarie, circa la metà, hanno preso parte alla sezione espositiva della Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza che si è tenuta a Collodi nel giorni 18, 19 e 20 novembre 2002, con stand presso i quali era disponibile materiale illustrativo delle varie iniziative attuate con la 285.

Per quanto riguarda le **iniziative formative** messe in atto per favorire la messa a regime della L. 285 si rimanda alla specifica parte più avanti nel testo.

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

I fondi provenienti dalla legge 285 per le città riservatarie sono stati impegnati in modo pressoché totale da tutte le realtà. Questo talvolta non corrisponde alle somme liquidate che risultano comunque essere inferiori. Ciò è dovuto nella maggior parte dei casi al mancato o ritardato accreditamento dei fondi da parte del Ministero, problema che verrà affrontato più avanti. In altri casi si tratta di difficoltà riscontrate nella gestione amministrativa da parte delle amministrazioni cittadine. Brindisi ad esempio riferisce una serie di problematiche legate alle procedure contabili che hanno causato, oltre a ritardi che si sono trascinati da un esercizio finanziario all'altro, anche la «sospensione inaspettata dei servizi alla comunità. Il gap creatosi tra la programmazione tecnica ed economica del Piano e la conseguente erogazione dei servizi al territorio e la disponibilità dei fondi, la cui gestione contabile dal maggio del 2003 doveva essere perfettamente conforme alle norme della contabilità di Stato, lo stato del Bilancio comunale, ha determinato la mancata assunzione di responsabilità, da parte del Funzionario delegato, rispetto alle continue richieste di riattivazione dei servizi da parte della collettività, all'impegno sociale assunto per la costruzione di un sistema delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, all'improvvisa perdita di lavoro per molti giovani operatori che avevano investito risorse professionali e soprattutto la volontà di cambiamento. [...] I servizi sono stati riattivati dal Commissario straordinario nella sua qualità di Funzionario delegato nel mese di gennaio 2004.»

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

2.1. Stato della documentazione di interventi/attività del Piano territoriale e dei Progetti esecutivi

La documentazione, intesa come raccolta sistematica delle informazioni e dei prodotti collegati ai progetti, rappresenta un passaggio fondamentale nel processo attuativo delle azioni nel sociale e in particolare in funzione del monitoraggio e della valutazione degli interventi realizzati.

È importante la diffusione delle opportunità create dall'applicazione della L. 285/97, soprattutto al fine di promuovere una partecipazione ampia, attiva e consapevole dei soggetti nell'attuazione delle iniziative in favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

Dall'analisi dei testi delle relazioni si vede che quasi tutte le città riservatarie dedicano una parte consistente del proprio lavoro alla documentazione, anche se non sempre in modo formale e strutturato. In realtà particolarmente ricche di esperienze e iniziative come Torino esistono Centri di documentazione, quali servizi di documentazione, formazione e aggiornamento permanente, e una specifica Biblioteca pedagogica. Con gli adempimenti previsti dalla L. 451/97 sono stati poi previsti Osservatori cittadini capaci di mantenere e rivitalizzare le relazioni, gli strumenti e le strategie già operanti in materia di educazione. Essi si pongono anche come luoghi privilegiati dove convergono dati, informazioni, conoscenze ecc.

I materiali che generalmente sono oggetto della documentazione da raccogliere riguardano:

- campagne di informazione;
- campagne e spot pubblicitari;
- comunicati stampa;
- pubblicazioni tematiche, monografie;
- mappe delle risorse;
- opuscoli, volantini, depliant;
- manifesti, locandine;
- schede e griglie di rilevazione degli interventi;
- schede di monitoraggio, verifica e valutazione;
- relazioni e report periodici sulle attività;
- materiali illustrativi;
- video, foto, cd-rom ecc.;
- mostre;
- atti e documentazione amministrativa e contabile;
- piani di lavoro;

- verbali di riunioni;
- tabelle riassuntive;
- banche dati;
- workshop, seminari, incontri pubblici;
- articoli su quotidiani ecc.;
- news letter, siti web.

Un'attività che probabilmente ancora non è così curata e approfondita in tutte le città come la raccolta della documentazione, è la catalogazione dei materiali che ne permetta una consultazione rapida ed efficace.

La diffusione e la circolarità delle informazioni sono aspetti altrettanto importanti al fine di mettere in comune e diffondere le esperienze maturate nel corso dell'applicazione della legge 285. «La comunicazione sociale rappresenta uno strumento indispensabile per la garanzia dei diritti di cittadinanza e lo sviluppo sociale della città e, nelle grandi città, assume un valore peculiare considerato che le persone necessitano di forme di ascolto ed orientamento per poter utilizzare le informazioni sui servizi e, dunque, trovare risposte alle loro specifiche esigenze.» (Napoli). Ciò generalmente avviene ancora una volta tramite strumenti quali incontri pubblici, relazioni, conferenze stampa, pagine web, divulgazione di materiali illustrativi ecc. che a loro volta verranno raccolti come documentazione di quanto fatto.

2.2. Stato delle attività di monitoraggio e verifica del Piano territoriale e dei progetti esecutivi

È sempre più diffuso il principio secondo il quale le attività di monitoraggio e verifica sono parte integrante e prassi fondamentali che accompagnano il processo di progettazione e realizzazione degli interventi di tipo sociale fin dai suoi primi passi. «Non esiste lavoro sociale senza una riflessione sulle attività svolte e sui risultati conseguiti» (Napoli). Tuttavia viene riferito da alcuni il persistere della difficoltà nel distinguere la pratica della valutazione da quella del controllo, con una conseguente reticenza in taluni casi a condividere questa importante attività.

Strumenti e procedure

Il panorama che si osserva dall'analisi dei testi delle relazioni delle città riservatarie è molto vario. Diverse sono le modalità nelle quali si traducono nella pratica le attività di monitoraggio e valutazione. Si spazia da livelli più bassi a livelli più elevati di complessità. Dall' uso di semplici griglie da compilare e restituire, fino ad arrivare elaborati percorsi che prevedono di partire ad esempio da ricerche sui bisogni degli enti attuatori dei progetti oltre che la consulenza rispetto a questioni legate all'utilizzo degli strumenti. L'esperienza del primo triennio di attuazione della 285

ha permesso inoltre anche un ripensamento per una maggiore funzionalità degli strumenti utilizzati in precedenza.

In diverse città sono stati costituiti **gruppi di lavoro** che in maniera specifica si occupano del coordinamento di queste attività. Nell'esperienza di Napoli ad esempio «tale Gruppo, si è occupato sia della progettazione del sistema di monitoraggio cittadino delle azioni interne al Piano infanzia ed adolescenza, sia della raccolta, elaborazione e sistematizzazione dei dati relativi a ciascun progetto» (Napoli).

Oltre all'azione vera e propria di monitoraggio sono stati intrapresi anche per quest'anno in alcune realtà **percorsi formativi** a vario livello su queste tematiche che hanno ulteriormente arricchito il panorama delle attività svolte. Si registra a tale proposito, ancora una volta, l'attività del Comune di Napoli che, in collaborazione con l'Università degli studi, ha istituito un punto informativo, uno sportello con funzioni di orientamento, informazione, consulenza e segreteria capace di rispondere e/o re-indirizzare le varie richieste di supporto.

In alcuni casi poi sono stati attivati percorsi **condivisi con la Regione** di appartenenza. Possiamo citare i casi di Palermo e di Bologna. Quest'ultima «ha definito nel proprio Accordo di programma una metodologia di raccordo permanente, relativamente ai passaggi fondamentali del processo attuativo della legge, con la Provincia di Bologna e la Regione Emilia Romagna. Tali passaggi attengono – essenzialmente – alle procedure di monitoraggio e valutazione degli interventi finanziati dal Piano territoriale» (Bologna). La città «ha inteso aderire alla proposta della Regione Emilia Romagna di mettere a punto uno strumento di monitoraggio e valutazione unificato su base regionale (che coinvolga quindi tutte le province) in grado di restituire una visione d'assieme il più possibile omogenea della situazione. (...) Ciò ha comportato la partecipazione al tavolo interprovinciale governato dalla Regione e coordinato dall'Istituto per la Ricerca Sociale di Milano, ed è sfociato, nell'ottobre del 2002, nell'assunzione di una scheda di monitoraggio e valutazione condivisa» (Bologna).

Alcune realtà che hanno lavorato in collaborazione con la Regione sotto alcuni aspetti hanno invece preferito svolgere un percorso autonomo per altri profili. Bologna ad esempio, mentre ha collaborato con la Regione per quanto riguarda il monitoraggio, ha scelto invece un percorso autonomo rispetto quello regionale per quanto attiene la valutazione allo scopo di dare meglio conto della specificità del Comune capoluogo «che quindi presenta tempi di attuazione e modalità di gestione del piano diverse dalle province.» (Bologna). Si tratta di una ricerca quantitativa basata su un set di indicatori desunti dal bando che ha dato l'avvio al piano triennale nel 2000 e verificati tramite interviste in profondità ai soggetti gestori dei progetti.

Questo esempio ci permette di evidenziare anche che un numero consistente di città riservatarie ha affidato o attuato le attività di monitoraggio e valutazione in collaborazione con **soggetti** o enti da esse **incaricati**. Venezia si è avvalsa della Fondazione CUOA «soggetto che già svolge tale attività su incarico della Regione Veneto per i propri progetti. La Fondazione CUOA inoltre fa parte del gruppo di coordinamento delle L. 285/97 della Regione Veneto» (Venezia). Bologna, Genova e altre hanno invece affidato il compito all'Istituto per la ricerca sociale IRS di Milano. Napoli ha incaricato, come già accennato, il Dipartimento di Sociologia dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II", «nell'ambito di una specifica e più ampia azione progettuale volta anche alla modifica della strumentazione esistente, di supportare le attività di rilevazione dei dati. Tutti i referenti di progetto, dunque, sono stati contattati da un tutor del Dipartimento, che si è occupato della compilazione delle schede di monitoraggio, fornendo all'occorrenza le necessarie delucidazioni e/o collaborazioni alla sistematizzazione dei dati richiesti» (Napoli). Il Comune di Roma ha unito un monitoraggio sullo stato di avanzamento degli interventi, condotto dal Comitato interdipartimentale operativo (CIO) del Comune, ad azioni valutative sia per il livello degli enti promotori che per quello cittadino ed ancora ad una valutazione finale complessiva (ancora in corso al tempo della presente relazione) sull'attuazione del primo e del secondo Piano affidata all'Istituto di scienze e tecnologie della cognizione del Consiglio nazionale delle ricerche.

Per quanto riguarda le **modalità** adottate per il monitoraggio e la valutazione si vede come in più di una città si è posta particolare attenzione all'individuazione di indicatori per la rilevazione di informazioni omogenee e alla definizione il più possibile puntuale dei dati da rilevare (risorse utilizzate, quantità di destinatari e loro tipologia ecc), delle attività svolte e loro stato di avanzamento, della tipologia ed entità della rete dei soggetti coinvolti nell'attuazione dei progetti ecc.

Tra gli strumenti più frequentemente utilizzati troviamo:

- schede/questionari da compilarsi con cadenze temporali diverse (in itinere ed ex post);
- griglie;
- schemi comuni di relazioni;
- reports;
- incontri di raccordo tra istituzioni, operatori, utenza, ecc;
- interviste (ai soggetti gestori dei progetti ecc);
- focus group.

Come già si è accennato il grado di complessità che si riscontra è molto vario e in generale dipende da quanto il monitoraggio e la valutazione vengono "pensati" già nelle fasi di progettazione e elaborazione dei piani territoriali e dei progetti esecutivi.

Un obiettivo auspicabile, come riporta la città di Napoli, è che si possa realizzare la «promozione della convergenza dei sistemi differenziati di monitoraggio e valutazione esistenti, in un unico meta-sistema, governato dall'Amministrazione comunale ed in essa incardinato. In altre parole, si intende accompagnare l'Amministrazione nella complessa, ma necessaria evoluzione della prospettiva della "valutazione delle politiche" in quella della "politica della valutazione"» (Napoli).

Elementi emersi

Anche le attività di monitoraggio e valutazione risentono inevitabilmente di un fattore che influenza **negativamente** gran parte del lavoro che scaturisce dall'implementazione della legge e che viene riferito in modo trasversale praticamente da tutte le città riservatarie. Si tratta del problema che si riscontra, purtroppo non per la prima volta quest'anno, della discontinuità e dei ritardi nei tempi dei finanziamenti e l'incertezza sugli importi assegnati per ogni annualità. Appare perciò evidente che i ritardi e le difficoltà che si incontrano nell'attuazione dei progetti e dei servizi attivati vengono subiti anche dalle attività di monitoraggio e valutazione. Si parlerà più approfonditamente di questo complesso aspetto più avanti.

Tra gli elementi **positivi** si segnalano: lo sforzo sempre maggiore di dedicare attenzione e risorse al monitoraggio e alla valutazione delle attività poste in essere, la pratica diffusa di condurre tali attività in collaborazione con altri soggetti, siano essi enti appositamente incaricati di svolgere questo compito oppure la Regione stessa di appartenenza delle città con la quale cercare di condividere strumenti e linguaggi.

Diffusione e circolarità delle informazioni

In diversi casi gli esiti delle attività di monitoraggio e valutazione, specie nei casi dove è stato svolto un lavoro più approfondito ed elaborato, vengono riportati nella redazione di rapporti o relazioni conclusive, che costituiscono riferimenti utili alla definizione dei successivi piani d'intervento anche in vista del percorso verso l'implementazione della legge 328/00, che alcune città devono ancora affrontare *in toto* o in parte.

Bologna, che come abbiamo già detto ha scelto di condividere con la Regione l'attività di monitoraggio, ha trasmesso il suo rapporto nel mese di giugno 2003 alla Regione stessa la quale lo ha inserito nel proprio documento conclusivo, il quale è stato a sua volta presentato e diffuso in occasione di un convegno pubblico.

2.3. Struttura, caratteristiche ed evoluzione del Piano territoriale di intervento

Il Piano territoriale si pone sempre più come uno strumento operativo che contribuisce alla costruzione di un sistema composto da una pluralità di progetti, funzioni e protagonisti istituzionali, del privato sociale e della società civile. Ciò si inserisce nel processo di implementazione della L. 328/00, promovendo azioni per l'infanzia e l'adolescenza basate sull'analisi demografica e sociale

dei **bisogni territoriali**, sulla concertazione e sull'integrazione istituzionale e interistituzionale. In molti casi si fa più forte la responsabilità condivisa degli **attori firmatari degli accordi di programma**, una responsabilità allargata anche al privato sociale che collabora e co-progetta più direttamente rispondendo anche a standard di accreditamento e certificazione di qualità.

Le amministrazioni comunali spesso quindi assumono un ruolo fondamentale di coordinamento e di regia del sistema allargato di governo locale che richiede competenze professionali, di mediazione, organizzative e gestionali e il supporto di adeguati gruppi tecnici/operativi che intervengono, a vari livelli. I gruppi tecnici di cui si parla svolgono un ruolo delicato di raccolta e analisi di istanze provenienti dai vari attori. Inoltre «l'opzione strategica della partecipazione democratica della società civile alla progettazione delle politiche va considerata come un processo progressivo e non come un obiettivo realizzato una volta per tutte, considerato che il coinvolgimento delle istituzioni centrali e periferiche, così come delle rappresentanze della società civile, sono un primo passo concreto verso la programmazione partecipata» (Napoli). È evidente infatti come sia necessario l'impegno convergente dei servizi comunali, del mondo della scuola, delle altre amministrazioni pubbliche, delle "risorse civiche" offerte dalle associazioni, dal volontariato, dalle realtà del privato sociale ecc.

In diverse città risevartarie si rileva dunque la presenza di "cabine di regia", intese come strutture che promuovono, governano e coordinano la realizzazione dei Piani e la loro attuazione, ne verificano la congruenza delle azioni con gli obiettivi, valorizzano le buone prassi, esercitano con vari mezzi e modalità funzioni di monitoraggio e verifica, favoriscono le sinergie ecc. Questi gruppi tecnici di coordinamento contribuisco anche ad una migliore e più organica gestione del processo di decentramento per il quale le circoscrizioni/municipi hanno sempre maggiore autonomia operativa.

A livello generale le tipologie delle attività ricomprese nei Piani territoriali seguono principalmente due linee: da una parte la promozione di iniziative sulla "normalità", tendenti a migliorare il rapporto tra la città e le nuove generazioni grazie alla promozione del benessere, dall'altra l'impegno a consolidare azioni che intervengono sul disagio.

La tendenza è quella di raggiungere gli obiettivi previsti nei Piani territoriali sia, come è stato più volte ricordato, dando continuità e assicurando il consolidamento degli interventi attuati nel primo triennio prevedendone anche la continuazione là dove non è stato possibile giungere alla loro conclusione, sia attraverso l'attivazione di servizi e azioni innovative.

Per quanto riguarda i **finanziamenti** alcune realtà hanno esplicitamente previsto una quota di fondi comunali che vanno ad aggiungersi alle somme stanziate dalla L. 285, quasi sempre nella misura del 10% del finanziamento totale. Bologna invece segnala che «è da tenere presente che esiste per la quasi totalità dei progetti un cofinanziamento indiretto che non compare nei report economici, in

quanto quasi tutti i progetti si inseriscono all'interno delle attività di associazioni strutturate e sviluppano sinergie sia con le altre attività delle associazioni che con l'apparato amministrativo delle stesse».

Poche città riservatarie forniscono nei testi delle relazioni inviate informazioni rispetto al **raccordo** sia **con il sistema cittadino dei servizi e interventi per l'infanzia e l'adolescenza** che **con le normative regionali** in materia. È comunque diffusa la tendenza a potenziare la collaborazione, l'integrazione e le sinergie con esperienze e soggetti dello stesso territorio tramite ad esempio la calendarizzazione di incontri e riunioni. Da segnalare infine è la realizzazione del progetto "Andar per mare" promosso dall'Amministrazione comunale di Napoli d'intesa con il CONI con il quale «ha inteso altresì valorizzare il mare come straordinaria risorsa sociale e culturale e ciò richiamando da vicino i percorsi integrati avviati con il progetto Nisida, ovvero la valorizzazione di una piccola isola di origine vulcanica, che, tra Napoli e Pozzuoli, di fronte al promontorio di Coroglio, chiude ad oriente il suggestivo arco dei Campi Flegrei e che, «per una beffa del sistema sociale attuale, è stata preservata intatta nel tempo dalla presenza su di essa di un carcere per ragazzi». Nel citato progetto si sono configurate significative esperienze integrate di recupero delle aree agricole e a "verde" dell'isola, una sorta di cantiere ecologico aperto e polivalente.»

2.4. Individuazione delle positività e delle criticità nello stato di attuazione del Piano territoriale di intervento

Tra le positività emerse in modo più evidente nell'attuazione dei Piani territoriali di intervento si evidenziano spesso aspetti che possono essere ricondotti alla continua motivazione alla reciproca integrazione, alla concertazione e al confronto fra i diversi soggetti, come più volte ricordato. Ciò offre la possibilità di un sempre maggiore riconoscimento esterno e di un miglioramento grazie anche alla valorizzazione di aspetti come la concretezza, la fattibilità, la visibilità dei Piani, l'innovatività dei servizi, la verificabilità e la flessibilità operativa, la messa in rete ecc. Questo però non è sempre realizzabile a causa del gap che spesso esiste tra la pianificazione a lungo termine e l'esecutività annuale unita, tra l'altro, all'erogazione dei fondi statali non funzionale alle fasi del Piano (Brindisi). Ciò talvolta porta alla frammentarietà degli eventi dovuta alla possibile interruzione dei servizi.

Tra le criticità sullo **stato di avanzamento delle azioni** si vede che spesso vi sono stati ritardi nell'avvio di parte degli interventi. È ipotizzabile quindi il conseguente slittamento della loro conclusione con ripercussioni spesso anche sulla gestione dell'intero Piano. Nel caso di Roma si riscontra contemporaneamente anche il problema opposto ovvero la «conclusione ravvicinata di alcuni interventi municipali, prevedibilmente prima dell'approvazione di un eventuale nuovo Piano

finanziato dalla L. 285/97 e comunque senza che sia ancora visibile una chiara prospettiva sulle risorse finanziarie disponibili».

In una certa misura influisce anche il fatto che sia stato o meno possibile ottenere cofinanziamenti da altre programmazioni (europee, regionali, locali ecc).

Positivi tuttavia sono il fatto che ormai la 285 sia un elemento permanente e un punto di riferimento obbligato delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza nelle città. Il lavoro di rete, lo sforzo di concertazione, le sinergie, nonché la capacità progettuale (...) costituiscono senza dubbio aspetti rilevanti del processo di attuazione della legge (Roma).

Il decentramento, in diversi casi, di parte delle risorse finanziarie alle circoscrizioni/municipi ha favorito un maggiore coinvolgimento di operatori sociali e di settori del privato sociale e una maggiore adesione ai problemi dei singoli territori. In particolare sui temi del monitoraggio e della valutazione così come sulla gestione si è potuto riscontrare un buon coinvolgimento dei soggetti istituzionali e non, anche tramite la stipula di specifici protocolli operativi.

In merito al **coinvolgimento dei fruitori/destinatari** delle iniziative mentre da una parte risulta più facile raggiungere la fascia dell'infanzia, con attività prevalentemente ludico-ricreative, sportive, teatrali, musicali e di supporto scolastico, dall'altra è più difficile coinvolgere gli adolescenti. È necessario infatti pensare forme di aggregazione molto flessibili, fortemente aderenti ai desideri e alle esigenze dei destinatari. Anche il coinvolgimento degli adulti nelle azioni di sostegno alla genitorialità (in particolare per i genitori degli adolescenti) incontra frequenti difficoltà principalmente per i seguenti fattori:

- il sovraccarico che la famiglia quotidianamente deve tollerare e che spesso rende difficoltoso trovare lo spazio da dedicare a queste attività;
- la minore esperienza maturata dagli operatori in quest'area nello sviluppo delle «capacità di animatori e conduttori dei gruppi degli adulti, rinunciando alla trasmissione asimmetrica del sapere, favorendo piuttosto il confronto tra di loro, l'apprendimento tra pari, la condivisione e la valorizzazione della ricchezza dell'esperienza che si compie nella pratica educativa » (Cagliari).

Talvolta si registra infatti la difficoltà nel «rendere i genitori "auto-organizzati" coinvolgendoli nella realizzazione autonoma di attività dedicate alla propria famiglia e ad altre famiglie insieme. Il progetto "famiglia protagonista" è stata una sperimentazione molto interessante con risultati positivi ma di "nicchia", non "efficienti" da un punto di vista del bilancio tra "risorse investite" e "risultati raggiunti". Più facile invece il coinvolgimento nelle più "classiche" proposte di incontri per genitori, se messi in condizione di partecipare fornendo loro il servizio di baby-sitting» (Torino).

In alcuni casi si evidenziano criticità anche nel coinvolgimento degli insegnanti nei momenti formativi per i troppi impegni che gravano su di essi. La città di Torino riporta come «dall'esperienza passata si è rilevato che col "crescere" dell'ordine di scuola "decresce" la partecipazione alla formazione, ossia sono tendenzialmente più coinvolgibili gli educatori dei nidi d'infanzia che non gli insegnanti delle scuole medie».

A livello delle **risorse umane** infine sono stati coinvolti prevalentemente soggetti provenienti dal privato sociale (animatori, educatori, psicologi, pedagogisti ecc) e in misura un po' inferiore risorse provenienti dal settore pubblico (Comune, ASL ecc). Sempre più di frequente viene utilizzata la figura del mediatore principalmente per l'aspetto culturale in ambito scolastico.

Per quanto riguarda il tema delle **risorse finanziarie utilizzate in funzione di quelle percepite** ci troviamo di fronte ad una questione di notevole importanza a cui non possiamo non dedicare una riflessione.

L'elemento della discontinuità e dei ritardi nei tempi di accreditamento e riaccreditamento dei finanziamenti e dell'incertezza sugli importi per ogni annualità è stato riportato anche nelle relazioni precedenti a questa e rimane un fattore comune praticamente a tutti i testi anche per quest'anno. Ciò pone queste ultime di fronte alla scelta di farsi carico o meno delle spese da sostenere rispetto agli enti attuatori anticipando propri fondi nelle more del riaccreditamento delle somme da parte dello Stato. «Al fine di garantire la continuità degli interventi si è ritenuto necessario liquidare con anticipazioni sul bilancio comunale anche il 27% non riaccreditato nonché quota parte dei fondi 2001 relativi ad attività già svolte e per le quali erano state emesse le relative fatture» (Firenze). «La maggioranza dei progetti che sono stati attivati entro l'anno 2001 e i soggetti attuatori – quasi totalmente appartenenti alle realtà del no profit, quindi non in grado di poter anticipare somme senza indebitarsi con le banche – stavano lavorando da quasi un anno gratuitamente» (Firenze). Il senso di responsabilità delle amministrazioni e la reale disponibilità dei singoli enti hanno fatto sì che si verificassero situazioni diversificate. In alcuni casi si è dovuto optare per la sospensione delle attività dei servizi, il loro slittamento nel tempo, l'annullamento, la riduzione del finanziamento affidato.

Questo problema è stato fatto presente più volte dalle stesse città riservatarie agli organi tecnici e politici centrali tramite l'azione dell'ANCI, ma anche quest'anno viene evidenziato come non vi siano stati miglioramenti nelle modalità di gestione di questo aspetto, né alcun risultato soddisfacente.

All'interno di questa quanto mai complessa situazione un ulteriore caso particolare è quello di Brindisi. Questa città indica (vedi analisi della ricognizione periodica) di attingere ai fondi

dell'anno 2003 pur trovandosi nello svolgimento del secondo triennio di attuazione della 285. «La mutevolezza delle scelte politiche, la costruzione di modalità di raccordo e di relazione con la Regione Puglia e con la Provincia, le difficoltà riscontrate nell'applicazione delle procedure del sistema delle spese delegate relativamente alla rendicontazione, sono fattori che hanno determinato prima la discontinuità e successivamente l'interruzione dei progetti e quindi l'erogazione dei servizi alla cittadinanza». L'unica possibilità concreta affinché il Commissario straordinario potesse riattivare i servizi è stata infatti quella di utilizzare fondi statali 2003 nell'impossibilità di utilizzare quelli degli anni precedenti bloccati e non ancora spesi.

2.5. Analisi e considerazioni sulle scelte fatte dalla città riservataria per l'attuazione del primo triennio della L. 285/97 alla luce della concreta esperienza di realizzazione del Piano territoriale di intervento

Iniziare a progettare secondo la legge 285/97 ha significato lavorare abbandonando modelli di intervento sull'emergenza a favore di una politica locale che faciliti positive condizioni di crescita per i minori. Indubbiamente, la domanda di aiuto espressa che perviene ai servizi riguarda un gran numero di soggetti in condizioni di bisogno di diverso genere e gravità che comunque ledono il diritto del minore a crescere in un contesto sano dove sia favorito il suo sano sviluppo. Tutti, però, necessitano di opportunità necessarie per un idoneo processo di crescita e di costruzione di personalità. L'implementazione della legge è stata dunque finalizzata ad attivare modalità trasversali di sostegno ai minori e alle loro famiglie, tali da ridurre il ricorso ad interventi riparatori o sostitutivi del nucleo familiare e soprattutto mirati al superamento di prestazioni parcellizzate che hanno caratterizzato gli interventi in precedenza (Reggio Calabria). Gli interventi di programmazione sono stati inquadrati in un'ottica interattiva e relazionale in cui il livello locale ha assunto il ruolo centrale nelle articolazioni di reti formali e informali, che sempre più spesso sono chiamate a entrare in un rapporto di partnership con il pubblico nella produzione ed erogazione di beni e servizi per il benessere della collettività. Si tratta di una programmazione sociale impostata per la prima volta, secondo i dettami della legge, nel contesto della normalità più che sulla patologia conclamata e sulla marginalità, sulla generalità della popolazione e non solo sui soggetti a rischio, sui bisogni dei minori oltre che sui rischi di devianza e/o di emarginazione. La messa in rete dei servizi e l'interazione tra queste reti ha attivato una strategia di connessione e di partecipazione, con la conseguente condivisione di un modello operativo tra le diverse competenze istituzionali e del privato sociale (Reggio Calabria). Lo stato di attuazione delle politiche sociali realizzate con la 285 coincide quindi con la nascita e lo sviluppo della logica di programmazione e di progettazione degli interventi, con la messa in rete delle competenze tra diversi soggetti istituzionali, con la valorizzazione del protagonismo degli enti cittadini nel ruolo di governo dell'insieme delle risorse