

- Province di Ferrara, Reggio-Emilia e Parma: le attività di sostegno alla genitorialità, in particolare negli sportelli psicopedagogici;
- Province di Modena, Bologna, Rimini e al Comune di Bologna (in quanto città riservataria ex legge 285/987): le attività legate alla multiculturalità, in particolare, il tema dei minori stranieri a scuola.

Si prevede che ogni gruppo di lavoro venga coordinato da una figura tecnica individuata da parte delle Province, con il compito di elaborare i risultati del lavoro di gruppo in modo che possano divenire materiale da divulgare e da utilizzare per ulteriori scambi con altre realtà territoriali. Nel corso del 2006, dopo un incontro con tutti i partecipanti all'iniziativa, si procede alle visite dirette alle esperienze del territorio individuate dal gruppo e alla elaborazione di una analisi sulle buone prassi che si intende divulgare. Tale iniziativa viene sostenuta utilizzando la riserva cosiddetta del 5%.

Gli scambi interprovinciali diventano anche strumento per il raggiungimento di alcuni obiettivi principali quali: il consolidamento e trasferimento nei Piani di zona delle buone prassi acquisite grazie alla pluriennale esperienza realizzata con la legge 285/97; il superamento della ripetitività degli interventi e la messa in discussione dei modelli operativi; l'apertura al confronto anche con altre realtà regionali.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 azioni attivate, strumenti e modalità procedurali utilizzate per monitorare l'applicazione della legge

L'attività di documentazione, verifica e monitoraggio dei progetti è affidata alle Province che a tale scopo intraprendono un percorso di messa a punto di strumenti di rilevazione. La Regione sostiene, anche economicamente, questa funzione, nella convinzione dell'importanza strategica di una base di informazioni costantemente aggiornata e dello sviluppo di una cultura della valutazione nel settore degli interventi socio-educativi.

Nell'ambito dei suoi compiti di orientamento, la Regione sollecita dunque la costituzione di gruppi di lavoro provinciali, con i quali intrattiene rapporti sistematici, per poter costruire un quadro di sintesi attendibile, con l'impegno a mettere in circolo informazioni e strumenti. Tuttavia la volontà della Regione resta quella di valorizzare l'autovalutazione da parte degli enti, senza imporre procedure formali prescrittive, al fine di far passare il messaggio che la valutazione è un momento di verifica che deve servire in primo luogo alle esigenze di chi realizza gli interventi, e non essere visto come un adempimento burocratico senza utilità.

Dopo il primo triennio, la Regione invita le Province a produrre rapporti periodici sull'attuazione dei piani territoriali, che in forma chiara ed articolata, in collaborazione con gli Enti Locali interessati, offrano non soltanto dati quantitativi, ma anche valutazioni qualitative sugli interventi realizzati.

A livello regionale inizia dal 2000 la raccolta di tali rapporti provinciali sull'insieme dei progetti, articolati per interventi, sulla base di una traccia comune a tutto il territorio. Parallelamente per alcuni interventi specifici, rispetto ai quali si ritiene utile ed importante compiere uno sforzo per entrare nel merito delle scelte adottate, viene richiesta una documentazione più approfondita.

Rispetto agli strumenti metodologici utilizzati, con il tempo viene installato, su tutto il territorio regionale, un software per la rilevazione ed elaborazione dei dati relativi alle prestazioni socio-assistenziali a favore di minori, che prevede il collegamento tramite la rete telematica delle banche dati locali, con la contestuale concertazione dei flussi informativi necessari a livello regionale per le funzioni di programmazione e indirizzo che gli sono proprie.

Per la raccolta dei materiali e della documentazione relativi alle attività, iniziative, interventi e prodotti realizzati, la Regione utilizza un referente locale indicato dal Centro nazionale di Firenze, grazie al quale viene raccolta una grande quantità di materiale cartaceo, audiovisivo e filmico. In tal modo si ha l'opportunità di visionare molti prodotti concreti relativi alle attività realizzate attraverso i finanziamenti della legge 285/97 ed emergono una grande varietà e una enorme ricchezza di iniziative, idee innovative, risultati concreti.

Nel 2002, a sostegno della fase di implementazione dei nuovi Piani territoriali provinciali ex L. 285/97, la Regione Emilia Romagna si avvale della consulenza e assistenza tecnica dell'Irs (Istituto di Ricerca sociale di Milano) per realizzare una attività di monitoraggio e valutazione partecipata dei nuovi piani territoriali provinciali ex legge n. 285/1997 (2000-2002), analizzando i dati della implementazione della legge nel primo anno (2002-2003) del secondo triennio.

Le fasi del percorso operativo prevedono:

1. la messa a punto di una scheda per la presentazione degli interventi del secondo triennio di attuazione della legge 285/97;
2. l'esame dei Piani territoriali d'intervento da parte del gruppo tecnico regionale e la restituzione dell'analisi effettuata alle Province interessate;
3. l'esame di tutti gli interventi contenuti nei progetti suddivisi per ambiti di competenza tra i vari membri del gruppo regionale:
 - a) promozione dell'accoglienza, adozione, affidamento, inserimento in struttura;
 - b) sostegno a minori in situazioni di disagio;
 - c) sostegno alla genitorialità e servizi per la prima infanzia;
 - d) tempo libero e promozione dei diritti;
4. la costruzione partecipata, con il *gruppo regionale di referenti per la valutazione* ed il *gruppo interprovinciale*, di strumenti che tenendo conto dell'esperienza del primo triennio, siano omogenei e funzionali alle esigenze di monitoraggio e valutazione in itinere del secondo triennio. La costruzione delle schede tiene conto degli strumenti già utilizzati dalla Regione e dalle Province nel corso del primo triennio, delle esigenze di monitoraggio nazionale (Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza) e delle esigenze legate alla costituzione di un sistema informativo regionale sulle politiche sociali;
5. la sperimentazione degli strumenti individuati con gruppi di progettisti per rilevare osservazioni, difficoltà, incomprensioni, limiti e pregi nell'utilizzo dello strumento.

Gli strumenti utilizzati consistono dunque in una nuova scheda di monitoraggio e valutazione, uno schema di report che permette alle Province di documentare in itinere risultati del monitoraggio e le proprie valutazioni, nonché la modalità dell'intervista per raccogliere le informazioni. Parallelamente si fornisce assistenza tecnica al gruppo interprovinciale per la presentazione in ogni territorio provinciale (ai referenti dei progetti distrettuali e esecutivi) degli strumenti messi a punto e delle modalità di compilazione. Al gruppo interprovinciale viene inoltre data adeguata formazione per svolgere funzioni di consulenza tecnica alle singole Province sulle procedure di input dati e analisi statistica dei risultati.

Sulla base dei rapporti di monitoraggio e valutazione provinciale viene costruito il rapporto regionale di monitoraggio e valutazione della legge 285/97 e viene aperto il confronto sulle linee di indirizzo e le priorità della nuova programmazione per l'infanzia e l'adolescenza all'interno dei Piani di zona.

Il rapporto regionale di monitoraggio e valutazione degli interventi della L. 285/97 anno 2002-2003, così realizzato, viene pubblicato con il titolo "Un viaggio tra i paesaggi disegnati per l'infanzia e

l'adolescenza" e presentato ufficialmente il 23 ottobre 2003.

Nel 2004 viene elaborato un secondo rapporto provinciale di monitoraggio e valutazione, più sintetico del primo, composto solo di un paio di schede sulle criticità riscontrate nei progetti e sulle modalità territoriali di passaggio ai Piani di zona.

Nel 2006 esce il terzo ed ultimo monitoraggio sulla 285, con il titolo "Il monitoraggio e la valutazione degli interventi della legge n. 285/97 in Emilia-Romagna. Rapporto conclusivo del secondo triennio". Il lavoro si basa sulla analisi dei dati, riferiti alla seconda (2003) e terza annualità (2004) del secondo triennio di attuazione della L. 285/97.

Per raccogliere le informazioni, la scheda distrettuale viene trasformata in una griglia di intervista sottoposta sia al referente 285 che a quello dei Piani di zona. L'intervista distrettuale così prevista per il monitoraggio viene utilizzata anche come occasione di confronto e di dialogo con tali referenti e come mezzo per prefigurare il ruolo delle provincie all'interno del processo zonale. Nel rapporto viene dato largo spazio alla raccolta delle opinioni e delle auto-valutazioni sull'attività svolta, nonché sulle aspettative e suggerimenti per il futuro, dei referenti coinvolti nella programmazione territoriale.

2.2 coerenza tra analisi dei bisogni e progetti attivati

Già a partire dal secondo triennio di attuazione della 285, la Regione Emilia Romagna sottolinea all'interno delle relazioni sullo stato di progettazione regionale, la necessità di porre una un'attenzione specifica al tema dell'efficacia nel valutare le attività realizzate a livello locale. Questo porta a concordare nel 2000 con i gruppi di coordinamento interistituzionale a livello provinciale e territoriale, alcuni aggiustamenti laddove si riscontrano discrepanze tra i risultati attesi e quelli emersi dalla risposta dei destinatari. Allo stesso tempo vengono ipotizzate forme di continuità e/o stabilità degli interventi laddove il risultato si rivela corrispondente alle intenzioni sottese alla progettazione.

Ancora nel 2001 viene fatto notare che a causa di un'organizzazione non completa di flussi informativi sulle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza, manca un riferimento importante per rendere pienamente congruente l'elaborazione delle proposte progettuali con i bisogni espressi dai territori.

Tutto questo trova una possibile risposta all'interno dei lavori di monitoraggio realizzati tra il 2002 e il 2006, i quali permettono di evidenziare l'importanza di cogliere i bisogni dei destinatari e adottare metodologie flessibili che sappiano rispondere in modo adeguato agli interessi individuati. L'esito nel raggiungimento dei destinatari viene calcolato con un indice che compara il numero di destinatari raggiunti con il numero di utenti potenziali. Viene inoltre considerata la capacità degli interventi di intercettare sul territorio l'infanzia e l'adolescenza.

I bisogni vengono per lo più rilevati indirettamente attraverso il tipo di risposta fornita dai destinatari di un intervento/servizio, dopo che l'attività è stata avviata. Per questo viene dato risalto al grado di coinvolgimento e partecipazione dei destinatari nel valutare l'efficacia dei progetti. Questo orientamento porta a leggere la questione della corrispondenza tra i bisogni del territorio e gli interventi realizzati osservando il progetto nel suo corso di svolgimento, nella analisi dei casi in cui i progetti sono stati modificati ovvero adeguati in risposta a esigenze emergenti in itinere, per superare quelli che nel primo rapporto regionale vengono definiti "effetti inattesi".

Nel primo triennio, il 15% dei progetti opera modifiche in itinere, percentuale che sale al 48% nel secondo triennio.

Dal primo monitoraggio del 2003 emerge che, fra i motivi alla base della scelta di sostituire alcune azioni con altre, il più citato riguarda la necessità di adeguare l'intervento agli interessi espressi dai destinatari.

Non è possibile desumere dalla documentazione messa a disposizione dalla Regione, se e quale tipo di analisi dei bisogni sia stata fatta dagli enti in fase di progettazione, tuttavia le informazioni fornite mettono in evidenza le criticità nella corrispondenza tra tipo di target cui l'intervento mirava e risposta dell'utenza.

Per alcuni progetti, vengono quindi riconosciute in corso d'opera fasce di destinatari la cui importanza non era stata rilevata all'inizio. Lo strumento di rilevazione risulta essere stato in alcuni casi il numero di richieste ricevute, che può aver superato quello previsto. In altri casi, si rileva una difficoltà a raggiungere i destinatari, ovvero alcune categorie non si sono dimostrate interessate all'intervento. Se nel primo caso l'attività è stata estesa, nel secondo caso si è provveduto a un suo ridimensionamento o a una ridefinizione del target di riferimento.

Nell'80% circa dei casi, i destinatari raggiunti corrispondono a quelli previsti. Si fa notare però che questo risultato è stato conseguito con notevoli dispendi di risorse e di tempo, come segnalano le molte modifiche realizzate in corso d'opera nella definizione dei destinatari o le molte azioni modificate per meglio raggiungere i destinatari.

Come espresso nello stesso report regionale, nel primo triennio questo dato sembra segnalare una certa difficoltà in fase progettuale, relativamente alla valutazione degli aspetti di fattibilità dell'intervento. Allo stesso tempo viene rilevata l'esistenza di difficoltà oggettive nel doversi coordinare a rete con altri attori per la realizzazione degli interventi.

Tra gli effetti inaspettati vengono citati anche quelli innovativi, come il potenziamento delle capacità critiche e partecipative dell'utenza, attenta nel riconoscere i propri problemi e pronta a contribuire per risolverli. Anche sulla comunità allargata e sulla rete dei servizi, si notano aspetti di positiva contaminazione, ovvero la capacità degli interventi di germinare, producendo effetti di moltiplicazione o di mobilitazione di attori non considerati in partenza.

L'analisi incrociata fra tipo di effetto inatteso rilevato e strategia di fronteggiamento messa in atto mostra come la maggioranza delle strategie attive (il 75% circa) siano avvenute in risposta ad effetti percepiti come problematici, e solo una minoranza (il 25% circa) siano invece state finalizzate a cogliere e valorizzare le opportunità emerse.

I cambiamenti in itinere evidenziano in ogni caso una buona capacità degli interventi di apprendere in corso d'azione dalle esperienze realizzate, e di tradurre tali apprendimenti in modifiche progettuali.

Viene messo in evidenza che i progetti non sembrano comunque trascurare l'aspetto dell'*efficienza organizzativa*, ovvero questioni come l'ottimizzazione delle risorse, la valutazione di fattibilità, la programmazione operativa. Nel suo rapporto la Regione sottolinea l'importanza di un equilibrio tra strutturazione dell'intervento, che fornisce riferimenti e orientamenti stabili, e flessibilità che permette di reagire di fronte ad eventi potenzialmente destabilizzanti che vengono dall'esterno.

Nell'ultimo rapporto regionale sulla 285 (2006), si rileva che rispetto al primo monitoraggio, i dati relativi al raggiungimento dei destinatari sono più completi, poiché i progettisti sono stati in grado di riferire in ordine a questo aspetto valori numerici più precisi. Tuttavia il valore medio del raggiungimento dei destinatari scende di quasi 15 punti.

Sale invece la capacità di incidenza sul territorio rispetto ai destinatari primari (ovvero i minori) passando da 0,24 del primo triennio a 0,37.

L'approfondimento e lo studio dei bisogni emerge come strategia fondamentale per affrontare gli ostacoli incontrati in corso di realizzazione del progetto, tanto che il 18,5% delle Province della Regione risulta aver attivato questa modalità.

Il rapporto regionale sottolinea dal punto di vista dell'*attenzione alla metodologia la necessità di un'analisi accurata dei bisogni*, la cura nella definizione e condivisione degli obiettivi, la cura nella programmazione delle strategie.

La raccolta del *feedback* da parte dell'utenza emerge come un possibile strumento di rilevazione dell'efficacia dell'intervento nel rispondere ai bisogni del territorio e nel tarare l'intervento in corso d'opera. Essa risulta essere avvenuta attraverso colloqui informali nella maggioranza dei casi, mentre forme più strutturate, quali il questionario di soddisfazione, sono state presenti per il 22,1% dei casi (media regionale).

La lettura dei bisogni in fase di progettazione viene considerata dalle Province come un indicatore di risultato positivo degli interventi, accanto alla progettazione partecipata.

La Regione analizza all'interno del rapporto la congruità degli obiettivi che esplicitano i bisogni del territorio, con le azioni progettuali, misurandola sulla base della autovalutazione fatta dagli operatori rispetto alla appropriatezza delle azioni svolte, ovvero alla capacità di risposta che le azioni hanno prodotto, comparata alla domanda e al bisogno segnalati in partenza.

Nella maggior parte dei casi (media regionale: 80,2%) la risposta, e quindi l'offerta, è risultata congrua e appropriata rispetto agli obiettivi progettuali nati dall'analisi dei bisogni e alla conseguente formulazione di una specifica domanda sociale.

Ritorna come indicatore di efficacia degli interventi la “buona risposta sia ai bisogni espressi dagli utenti sia ai bisogni emergenti”, “la buona risposta ai bisogni e l'attenzione ai segnali di disagio”, ma anche la “risposta innovativa ai bisogni degli adolescenti” (contenuti progettuali). Per questo aspetto il primo riscontro che gli operatori hanno avuto è stato quello ricavato dal grado di soddisfacimento o comunque dalla soddisfazione espressa degli utenti e dei destinatari delle attività.

Si riconosce che il campo che contiene più apprendimenti è quello dell'analisi dei bisogni: andare incontro alle esigenze dei destinatari è importante per gli operatori che individuano alcune modalità organizzative legate a questo aspetto.

Rispetto agli apprendimenti metodologici, l'attenzione è puntata sulla progettazione partecipata, sull'importanza delle attività di monitoraggio in itinere e a quelle di valutazione finale: con il monitoraggio in itinere in particolare si può lavorare subito nella ricerca di soluzioni per eventuali ostacoli o difficoltà incontrate o assumere le buone pratiche e i punti di forza e lavorare al consolidamento delle attività. Dal punto di vista dell'organizzazione interna alcuni interventi danno particolare rilevanza alla professionalità degli operatori e alla flessibilità dell'intervento, ovvero un margine di elasticità nell'organizzazione delle attività, che consenta di andare incontro alle esigenze dei destinatari. Solo un servizio flessibile può essere considerato complessivamente di successo, cioè in grado di rispondere anche al bisogno emergente.

La rete è l'indicatore di efficacia che ricorre con maggiore frequenza nelle analisi e nelle valutazioni degli operatori e il lavoro di rete è uno dei punti nodali attorno a cui ruota il successo dell'intervento.

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

3.1 bilancio della attuazione e della integrazione 285/328

Sebbene i tempi delle progettazioni relative alle leggi di settore in buona parte si sovrapponessero a quelli del primo piano di zona sperimentale, la Regione nelle sue linee guida per la costruzione dei piani di zona ha sottolineato l'importanza che queste esperienze andassero fin da subito ricomprese nell'orizzonte programmatico complessivo rappresentato dai piani di zona. L'orientamento regionale ha trovato una corrispondenza a livello territoriale, dove molti enti locali hanno dimostrato la volontà di consolidare gli interventi 285 finanziando con loro risorse la continuità della progettazione rivolta all'infanzia e all'adolescenza che la legge 285 aveva promosso.

Ne è risultato che nella fase di transizione quasi tutti i piani di zona della regione hanno integrato al proprio interno gli interventi 285, inserendoli nelle due aree indicate dalla Regione.

Tuttavia gli interventi sono stati classificati in modo diversificato: alcuni sono stati inseriti come progetti sperimentali, altri come innovativi e altri ancora come progetti di consolidamento. Ciò ha portato la Regione a constatare che dopo 4 anni di progetti, la legge 285/97 ha mantenuto il suo carattere originario di promozione dell'innovazione e della sperimentazione, ma ha anche realizzato progetti e servizi ormai solidi e maturi.

Un aspetto critico nella fase di passaggio da una programmazione all'altra, è stato rappresentato dal fatto che non tutti i piani distrettuali 285 coincidessero con gli ambiti del piano di zona (le nuove zone sociali corrispondono ai distretti sanitari).

Inoltre, non in tutte le realtà l'attenzione rivolta ai minori ha trovato uno spazio adeguato nella progettualità dei Piani di zona. A tal fine, uno strumento di aiuto è stato individuato negli organismi tecnici collegiali di programmazione, nati in seno alle Province, sia per effetto della 285, sia per effetto di altre normative di settore (su adozioni, affidamento, tutela), e promossi dalla Regione.

Nel 2003 a livello provinciale si è attivato un percorso formativo di tre giornate sul passaggio della progettazione 285 all'interno dei Piani di zona, rivolto a tutti gli operatori e referenti amministrativi (istituzionali e non) che si occupano di infanzia e adolescenza. Tali incontri hanno avuto come obiettivo anche quello di salvaguardare l'identità ereditata dalla legge 285, per accompagnarne l'evoluzione in questa fase di passaggio, per avere una visione d'insieme rispetto alle politiche complessive per l'infanzia e l'adolescenza e in relazione al Piano sociale e sanitario regionale, per garantire la continuità, lo sviluppo e la qualità degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza.

Il modello organizzativo di passaggio dalla 285 alla 328 è stato strutturato in modo che gli obiettivi e contenuti della programmazione per l'infanzia e l'adolescenza sviluppati nel percorso 285 venissero riportati all'interno dei piani di zona, mentre per quanto riguarda le procedure, queste sono state col tempo modificate e allineate sulla base del modello specifico previsto per i piani di zona.

Si è così mantenuta come prioritaria l'attenzione all'area della preadolescenza e adolescenza e della multiculturalità, tradizionalmente meno curate a livello di servizi. Anche i processi di monitoraggio e valutazione sperimentati nel corso della progettazione ex 285 sono stati trasferiti nella nuova programmazione zonale. Il forte cambiamento ha riguardato l'analisi dei bisogni e delle risorse, la definizione degli ambiti territoriali e le modalità di finanziamento, che sono state armonizzate con la nuova cornice della programmazione zonale.

Come riportato nel rapporto di monitoraggio regionale, i referenti territoriali hanno riconosciuto abbastanza unanimemente che l'esperienza 285 ha fatto da pilota nel passaggio ai Piani di zona. Vi sono tuttavia delle criticità rilevate nel corso di questo traghettamento.

Il passaggio alle zone di molti compiti relativi alla programmazione, ha portato ad una perdita di omogeneità e di pertinenza nella progettazione zonale, garantita invece nel periodo di attuazione della 285, nel quale l'organizzazione era articolata e le province svolgevano grande funzione di coordinamento: il progetto infatti era provinciale, e le zone si occupavano della sua realizzazione in interventi.

L'indirizzo regionale non è sufficiente a coordinare in modo uniforme le zone sociali, occorre un livello intermedio che ora è venuto a mancare. Infatti, uno degli aspetti di distinzione tra le due programmazioni è il diverso ruolo dell'ente provinciale che, nella L. 285/97 essendo il titolare dei piani, si poneva come regista della programmazione (con competenze rispetto alla gestione finanziaria, in qualità di progettista sovralocale e di attivatore di tavoli di confronto su temi specifici, ecc.). La L. 328/00 e la L.R. 2/2003 assegnano ora invece alla Provincia un ruolo di supporto alle zone (attraverso ad esempio l'attività di Osservatorio) lasciando ai territori il governo del sistema integrato.

I settori sociali provinciali si trovano a fronteggiare compiti e responsabilità programmatiche

crescenti, con staff spesso fragili, perché sottodotati di risorse e perché non specificamente formati all'assolvimento di tale nuovo ruolo programmatico e valutativo.

Complessivamente, la scommessa che si è fatta in Regione, di mantenere in vita lo «spirito» della Legge 285/97 anche in assenza di un fondo nazionale vincolato alla realizzazione degli interventi di promozione e prevenzione per infanzia ed adolescenza pare vinta. I progetti con finalità promozionale e preventiva sono infatti presenti in tutti i Piani di zona e attraggono molta popolazione minorile e molti adulti di riferimento. Tali progetti, insieme ai programmi provinciali, mantengono alto l'investimento strategico verso i diritti e le opportunità dell'infanzia ed adolescenza avendo in buona parte fatta propria l'eredità della legge di settore. Inoltre appaiono integrati in una programmazione più ampia (quella del piano sociale di zona) e pertanto il loro carattere sperimentale potrebbe andare verso un progressivo sviluppo e consolidamento.

L'Emilia-Romagna ha accompagnato e sostenuto tale processo anche con la importante risorsa rappresentata dalle «figure di sistema» per l'infanzia e l'adolescenza, che dovrebbero essere parte integrante di ogni ufficio di piano. Il monitoraggio ha riguardato infatti anche la rilevazione del ruolo attribuito nelle diverse zone alla figura o equipe di sistema, istituita al fine di sostenere e qualificare la progettazione nell'area infanzia e adolescenza. Si tratta di un professionista dedicato alla promozione dell'integrazione progettuale a livello zonale che, in taluni casi, può avvalersi dell'esperienza prodotta dagli interventi della L. 285/97 in diverse zone sociali con l'avvio di percorsi di coordinamento e l'individuazione di tecnici ed esperti: al momento ve ne sono 35 (su un totale di 39 zone sociali), con competenze e professionalità, nonché legittimazione, diverse.

3.2 effetto volano

Già nel 2000 la Regione rileva un numero consistente di interventi per i quali è prevista una riprogrammazione al termine del primo triennio di attività 285, nonché di quelli per i quali, compatibilmente con le risorse disponibili, è prevista l'evoluzione in un servizio con caratteristiche di stabilità e continuità.

Negli anni 2003-2004 emerge come molti interventi, per lo più sostenuti da finanziamenti derivanti da leggi di settore, sono caratterizzati da prolungata sperimentaltà. Se questo ha prodotto risultati proficui, la Regione non manca di sottolineare la necessità di consolidamento degli interventi e dei servizi di qualità, radicandoli ed estendendoli nel territorio regionale anche nelle zone che ne sono sprovviste o carenti, superando l'approccio di tipo sperimentale o emergenziale.

Accanto a questo viene rilevata l'esigenza di qualificare i servizi esistenti, attraverso l'integrazione operativa della rete dei servizi educativi, sociali, sanitari e scolastici, limitando il ricorso al precariato per garantire la continuità e la qualità dell'offerta.

Nel rapporto regionale del 2006 di valutazione sul secondo triennio 285, viene messo in rilievo l'orizzonte di grande incertezza sulle possibilità di sopravvivenza dei progetti e dunque sul loro consolidamento, legati alla capacità di uscire dalla sperimentaltà per trasformarsi in elemento stabile di una rete di servizi.

Questo processo sembra essere fortemente connesso alla capacità di sviluppare relazioni significative e di integrazione ai livelli meno immediati dell'azione (principalmente di comunità allargata e di rete dei servizi), come unica strada che permetta un reale processo di radicamento dei progetti nel territorio e nelle politiche di sviluppo dello stesso.

Il punto di svolta risulta dunque, secondo la Regione, il cambiamento nel focus di attenzione: dai destinatari diretti esso deve gradualmente allargarsi anche all'esterno, alla comunità, alla rete dei servizi.

L'investimento verso forme di strutturazione e consolidamento contiene l'inevitabile rischio della diminuzione della capacità di innovazione progettuale - che rappresenta uno dei principali valori aggiunti prodotto in generale dalla L.285 - e quindi richiede la capacità di tenere in equilibrio le due

dimensioni (attenzione alla innovazione / capacità di consolidamento).

Il nodo più difficile da sciogliere è dato però dalla difficoltà di coniugare l'attenzione al consolidamento e allo sviluppo di servizi innovativi per l'infanzia e l'adolescenza con la necessità di coprire i servizi di base su cui i piani di zona devono rivolgere principalmente la loro attenzione a fronte della riduzione dei fondi a disposizione.

Dal report regionale emerge una diffusa preoccupazione fra gli attori 285 e fra i referenti dei Piani di zona, relativamente alle risorse finanziarie, ovvero alla disponibilità di strumenti tecnici con i quali stabilire i criteri in base ai quali dare continuità o meno agli interventi 285.

Ciononostante, tutti i rapporti provinciali sottolineano l'importanza di garantire continuità all'intervento e alcuni delineano il passaggio da intervento a servizio consolidato. Il segno di questo passaggio può essere letto nel fatto che la quota più consistente di finanziamenti è supportata dagli Enti locali e non dai finanziamenti regionali 285/97. Ciò significa che le professionalità impegnate nei progetti 285 sono state finanziate anche al di là dei fondi dedicati, a testimonianza di un sistema che si è connesso con il tessuto professionale esistente a livello di singolo territorio, adottando fortemente una logica di *rete*. Un altro elemento di riflessione riguarda il concetto di innovatività, che in questo ambito viene a rivestire altri significati: non si tratta, in molte realtà, di presentare progetti inediti o sperimentazioni nuove ma di andare a confermare e qualificare quanto realizzato che è stato valutato positivamente e quindi selezionato.

Rispetto agli effetti della progettazione 285 sugli altri interventi in tema di infanzia e adolescenza, come si può desumere dalla produzione legislativa realizzata in questi dieci anni la Regione Emilia-Romagna si è rivelata molto attenta alle politiche in questo settore. Solo nel primo triennio, si possono citare la direttiva sull'abuso e sull'affidamento, la legge sulla città dei bambini e delle bambine e la legge sui servizi per la prima infanzia. In questo senso, l'orientamento della Regione è andato nella direzione di un maggiore rafforzamento e sostegno della legge 285/97. A partire dal secondo triennio, la progettazione è stata tesa a superare gli ambiti territoriali, puntando ad una maggiore circolarità di informazione tra interventi comuni mirata a realizzare un raccordo sovraterritoriale.

Con la legge regionale n. 1/00 "Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia" gli interventi connessi all'art. 5 della legge 285/97 hanno trovato una più appropriata collocazione all'interno del Programma Infanzia regionale che ne sostiene lo sviluppo e la programmazione delle relative risorse finanziarie. Pertanto nel secondo triennio di programmazione della legge 285/97 è stata segnalata l'opportunità di fare confluire i servizi integrativi per la prima infanzia all'interno della programmazione regionale sull'infanzia, consentendo in tal modo alla programmazione 285/97 di potere contare su maggiori disponibilità finanziarie per quanto concerne gli interventi sugli altri articoli di legge.

Anche con la L.R. 40/99 "Promozione delle città dei bambini e delle bambine" la Regione Emilia Romagna ha inteso espressamente rafforzare quanto previsto all'art. 7 della L. 285/97, sia per quanto attiene alle finalità degli interventi sia in rapporto ai progetti e alle iniziative da attuare per il loro raggiungimento. In questa prospettiva la quota di competenza regionale del Fondo nazionale di cui all'art. 1 della L. 285/1997 attribuita alla Regione per il finanziamento dei piani di intervento territoriali, è stata integrata con risorse regionali a valere sulla citata L.R. 40/1999, art. 4, comma 3.

Infine con la legge regionale 24 maggio 2004, n. 10, "Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della Associazione Nazionale Italiana "Città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza (C.Am.In.A)", sulla scia del principio della progettazione partecipata promosso dalla legge 285, la Regione ha inteso porre al centro delle proprie politiche e delle azioni la tutela e la promozione dei diritti dei cittadini, a partire da quelli in età evolutiva.

3.3 dato culturale

La progettazione per l'attuazione della Legge 285/97 ha messo a disposizione risorse nuove e grazie a questo ha riportato all'attenzione il tema delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, mettendolo al centro di un dibattito molto denso e restituendo dignità ad amministratori e operatori, che avevano vissuto un faticoso tempo di scarso riconoscimento e di scarsa visibilità. Questa recuperata fiducia è di per sé un valore, è una risorsa aggiuntiva per la realizzazione dei progetti; è già un risultato, a prescindere dalla realizzazione dei progetti, poiché immette nuova energia anche nelle attività ordinarie. Il coinvolgimento nella progettazione accanto agli enti locali degli altri soggetti, a vario titolo coinvolti nella realizzazione di interventi per l'infanzia e l'adolescenza, ha prodotto occasioni di scambio e di confronto molto feconde, anche se in alcuni casi non sono mancati momenti di conflittualità e momentanee incomprensioni. La vera portata innovativa della Legge 285/97 sta più nell'aver "costretto" ad una progettazione partecipata e allargata che non nelle forme di intervento che suggerisce, che pure contengono elementi innovativi.

Coniugare, accanto alla cura, la promozione e la prevenzione è un approccio vincente nelle tematiche relative al disagio, che sta alla base della filosofia 285. Si è creata così una felice connessione tra l'area educativa-scolastica e quella sociale, le quali hanno bisogno l'una dell'altra, per unire due visioni che si possono integrare arricchendosi a vicenda.

I punti di forza della legge sono correlati alla concertazione, alla promozione, all'integrazione sociale e con la scuola. Nel rapporto di monitoraggio sulla 285 elaborato dalla Regione¹ è emerso che il personale più coinvolto nella progettazione complessiva è stato il personale docente della scuola.

Resta in sospeso quanto i progetti realizzati in ambito 285 rispondano effettivamente alle esigenze del territorio o siano legati ad altri fattori esterni, come le logiche di governo, e quindi, quale sia la loro reale efficacia ed efficienza.

C'è un processo culturale ancora in corso, relativo al valore che viene dato alle attività di monitoraggio e valutazione, da molti vissute ancora come obbligo da assolvere, e non come qualcosa che serve al progettista in primis: questo è un grosso handicap e limita l'efficacia dei progetti oltre al fatto che la perdita del coordinamento del livello provinciale si rispecchia nella mancanza di omogeneità e di pertinenza dei progetti attuali.

¹ Paladino M.T. (a cura di), *Il monitoraggio e la valutazione degli interventi della legge n. 285/87 in Emilia Romagna. Rapporto conclusivo del secondo triennio*. Regione Emilia Romagna, IRS, Osservatorio infanzia e adolescenza.

4. Le Prospettive future

Le prospettive future della Regione Emilia Romagna vanno nelle seguenti direzioni:

- collegamento con la scuola, anche attraverso patti territoriali tra Enti locali e scuola;
- promuovere la cittadinanza attiva del bambino e dell'adolescente come parti attive della propria comunità, e quindi favorire il protagonismo, il sentirsi utile per..., parte di un gruppo (esperienze di volontariato, scambi intergenerazionali);
- la revisione dell'affidamento familiare e dell'inserimento in comunità, e la diffusione di nuovi modelli a livello territoriale;
- il potenziamento dell'équipe multidisciplinare, relativa a casi di abuso e maltrattamento;
- la diffusione buone prassi (scambi interprovinciali), e consolidamento dei progetti qualificati e delle azioni di coordinamento delle figura di sistema.

La famiglia, la scuola e la comunità sono interlocutori privilegiati delle politiche regionali rivolte a infanzia e adolescenza.

Tra i destinatari che rientrano nelle priorità del prossimo futuro, vi sono la preadolescenza e adolescenza. In particolare quest'ultima risulta la fascia di età più scoperta nelle politiche regionali, che richiede di tenere presenti altri riferimenti oltre a famiglia e scuola, viste anche le difficoltà particolari che possono presentarsi per questi ragazzi/e: dal tema del lavoro all'abuso di stupefacenti, agli incidenti stradali, e tematiche quali la partecipazione. Intervenire su preadolescenza e adolescenza significa anche prevenire molte delle problematiche ad esse legate. Per questo diventa cruciale investire anche nella scuola e nella formazione professionale.

Un altro aspetto che fa parte dello scenario delineato dal futuro piano regionale socio sanitario è inerente all'integrazione socio-sanitaria.

Anche favorire maggiori scambi in ambito internazionale è importante, in quanto consente una rivisitazione del proprio operare.

Il modello della Regione Emilia Romagna è legato ai diritti dei bambini e adolescenti, e punta perciò a definire come questi diritti possano essere sostenuti e resi reali, non solo citati sulla carta.

Il sistema integrato dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza dovrebbe favorire il radicamento di una nuova rappresentazione sociale del concetto di tutela, che integri la consolidata valenza giuridica di difesa e salvaguardia con una connotazione più estesa dinamica di benessere sociale.

Il concetto di tutela possiede anche una valenza di tutoring, di accompagnamento e sostegno sempre caratterizzato da un atteggiamento di ascolto da parte di familiari, insegnanti, operatori ed amministratori. Il soggetto bambino adolescente è titolare e portatore di diritti di personalità e di cittadinanza che devono non solo essergli riconosciuti, ma che necessitano di contesti favorevoli per essere compiutamente attuati.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione Regionale

Nome Mariateresa *Cognome* Paladino

Assessorato Assessorato Promozione delle politiche sociali e di quelle educative per l'infanzia e l'adolescenza. Politiche per l'immigrazione. Sviluppo del volontariato, dell'associazionismo e del terzo settore.

Servizio Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

Indirizzo via Aldo Moro, 21

CAP 40127 *Città* Bologna *Prov.* BO

Telefono 051/6397516 *Fax* 051/6397075

email mpaladino@regione.emilia-romagna.it

pagine web

[http://www.regione.emilia-](http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/infanzia/sezioni/legislazione1/leggi_regionali/leggi_argomento/L_285.htm)

[romagna.it/wcm/infanzia/sezioni/legislazione1/leggi_regionali/leggi_argomento/L_285.htm](http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/infanzia/sezioni/osservatorio/pubblicazioni.htm)

<http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/infanzia/sezioni/osservatorio/pubblicazioni.htm>

Riepilogo finanziamenti L. 285/97 da Decreti ministeriali riparto del Fondo nazionale

Emilia Romagna	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
lire	L. 3.919.466.344	L.10.435.165.273	L.10.451.910.250	L. 10.022.179.000	L. 9.219.119.948		
euro	2.024.235,43	5.389.313,10	5.397.961,16	5.176.023,49	4.761.278,10	€ 4.761.278	27.510.089,28

Fonti normative e documentali

- Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti, ecc. della Regione che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

Area: ATTUAZIONE E GESTIONE L. 285/97

1998

Delibera del Consiglio regionale n. 915 del 26 maggio 98 "Programma triennale regionale per l'attuazione della Legge 28 agosto 1997, n. 285. Obiettivi, criteri di assegnazione delle risorse finanziarie

Delibera della Giunta regionale n. 2102 del 24 novembre 1998 "Approvazione dei piani territoriali di intervento per l'attuazione della Legge 285/97. Assegnazione e concessione dei finanziamenti agli Enti Locali per la realizzazione dei progetti in attuazione delibera Consiglio regionale 915/98.

1999

Determinazione del Dirigente n. 24 dell'11.01.99 "Liquidazione contributi a Comuni e Comunità Montane per la realizzazione dei piani territoriali di intervento ex legge 285/97".

Delibera della Giunta regionale n. 2586 del 30/12/99 "Attuazione delibera del consiglio regionale n. 915/98: attività di documentazione in preparazione degli scambi interregionali. Concessione di contributi alle province e ai comuni di Bologna e di Ferrara."

Delibera della Giunta regionale n. 2587 del 30/12/99 "Attuazione delibera del consiglio regionale n. 915/98: concessione dei finanziamenti agli Enti locali per la realizzazione dei progetti - quota 1999 - del finanziamento statale".

2001

Deliberazione del Consiglio regionale 28/02/01, n. 156 "Programma regionale per il triennio 2000-2002 per l'attuazione della Legge 28 agosto 1997, n. 285 ("Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"). Obiettivi, criteri di assegnazione delle risorse finanziarie e linee d'indirizzo per la predisposizione dei piani territoriali d'intervento (proposta della Giunta regionale in data 29 dicembre 2000, n. 2675)

Deliberazione di Giunta Regionale n. 1671/01 "Approvazione piani territoriali di intervento per l'attuazione della legge 285/97: Assegnazione dei finanziamenti agli Enti Locali per la realizzazione dei progetti in attuazione della deliberazione del Consiglio regionale 156/01";

Deliberazione di Giunta Regionale 1889/01 "Attuazione delibera del Consiglio regionale n. 156/01. Attività di documentazione in preparazione degli scambi interregionali. Affidamento attività e concessione contributi alle Province."

2002

Delibera della Giunta Regionale, 2 agosto 2002, n. 1496 Assegnazione dei finanziamenti agli Enti Locali per la realizzazione dei piani territoriali di intervento previsti dalla L. 285/97 - quota 2001 - in attuazione della delibera del Consiglio Regionale n. 156/01

2003

Deliberazione di Giunta Regionale n. 1201/03 "Assegnazione dei finanziamenti agli Enti Locali per la realizzazione dei Piani territoriali d'intervento previsti dalla L. 285/97 e dalla L. R. 40/99 - Quota 2002 - in attuazione della deliberazione del Consiglio regionale 156/01";

2004

●L'ultimo atto di indirizzo ex L. 285/97 è la DCR del 16 novembre 2004, n. 615: ha finanziato il programma finalizzato infanzia e adolescenza all'interno dei Piani di zona, che rappresenta lo strumento con il quale la Regione Emilia Romagna sta portando avanti a livello di progettazione zonale l'eredità della legge 285.

●La chiusura dei progetti è avvenuta il 30 settembre 2004.

Fino a settembre 2004 era in corso la terza annualità del secondo triennio di attuazione della legge 285/97, mentre con la delibera 615 del novembre 2004 è stato finanziato il programma finalizzato infanzia e adolescenza all'interno dei Piani di zona con i fondi statali 2004, che ha ereditato la programmazione 285.

●**Determinazione del responsabile del servizio politiche familiari, infanzia, adolescenza 23 dicembre 2004, n. 18888** Assegnazione dei finanziamenti agli Enti locali per la realizzazione del Programma finalizzato alla formazione dei diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza all'interno dei Piani di zona 2005/2007 in attuazione della delibera di C.R. 615/04

2005

- **Determinazione del responsabile del servizio politiche familiari, infanzia, adolescenza n. 19163/05** Assegnazione agli enti locali per la realizzazione del programma finalizzato alla promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza in attuazione delle delibere dell'Assemblea legislativa n. 33/2005 e della Giunta regionale n. 2192/2005

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA**1999**

- Deliberazione del consiglio regionale 24 novembre 1999, n. 1294: "Linee d'indirizzo in materia di abuso sessuale sui minori".

2000

- Deliberazione del Consiglio regionale 28 febbraio 2000, n. 1378: "Direttiva regionale in materia di affidamento familiare".

2001

- DCR 25 settembre 2001 n. 246 Programma degli interventi e individuazione dei criteri di ripartizione del fondo regionale socio-assistenziale e del fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno 2001.

2002

- DGR 11 marzo 2002 n. 329 Approvazione linee guida predisposizione e approvazione dei piani di zona 2002/2003
- DCR 394/2002 Programma degli interventi e individuazione dei criteri di ripartizione del fondo regionale socio-assistenziale e del fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno 2002

2003

- DCR 4 novembre 2003 n. 514 Programma annuale degli interventi e dei criteri di ripartizione delle risorse ai sensi dell'art. 47, comma 3 della L.R. 12 marzo 2003, n. 2. Stralcio Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali ai sensi dell'articolo 27 della L.R. n. 2 del 2003 - anno 2003

2004

- DCR 16 novembre 2004 n. 615 Programma annuale degli interventi e dei criteri di ripartizione delle risorse ai sensi dell'art. 47, comma 3 della LR 2/03: stralcio piano regionale degli interventi e dei servizi sociali ai sensi della LR 2/03 - anno 2004

2005

- DGR n. 1699 del 24 ottobre 2005 Programma annuale 2005: interventi, obiettivi, criteri generali di ripartizione delle risorse ai sensi dell'art. 47, c. 3 della L.R. 2/2003. Stralcio piano regionale sociale e sanitario, ai sensi dell'art. 27, L.R. 2/03

2006

- DGR 11 dicembre 2006 n. 1791 Programma annuale 2006: ripartizione delle risorse, ai sensi dell'art. 47, comma 3, della LR 2/03, e individuazione delle azioni per il perseguimento degli obiettivi, di cui alla Delibera dell'Assemblea legislativa n. 91 del 23 novembre 2006
- Determ. 29 dicembre 2006 n. 18375 assegna finanziamenti agli enti locali per i programmi relativi a infanzia e adolescenza
- Determ. 29 dicembre 2006 n. 18422 assegna finanziamenti per i programmi provinciali (area accoglienza e tutela: adozioni, affido, abuso)

2007

- Delibera di assemblea legislativa del 28 novembre 2007, n. 144 "Programma annuale 2007: interventi, obiettivi, criteri generali di ripartizione delle risorse ai sensi dell'art. 47 c. 3 della L.R. 2/2003. Stralcio del piano sociale e sanitario regionale" Programma annuale 2007: ripartizione delle risorse del fondo sociale regionale ai sensi dell'art. 47

comma 3 della L.R. 2/03 e individuazione delle azioni per il perseguimento degli obiettivi di cui alla deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 144 del 28/11/2007.”

- Delibera di giunta regionale n. 2128/07 “
- Determinazione del 31 dicembre 2007, n. 17248, “Assegnazione agli enti locali di finanziamenti per la realizzazione del programma finalizzato per la promozione dei diritti per l’infanzia e l’adolescenza in attuazione della delibera di Assemblea legislativa n. 144 del 28/11/07 e della delibera di giunta n. 2128/07”

Area: RIFERIMENTI NORMATIVI DI RECEPIMENTO DELLA L. 328/2000 E ALTRE PRINCIPALI LEGGI REGIONALI DI RIFERIMENTO

LR 28 dicembre 1999 n. 40 Promozione delle città dei bambini e delle bambine

LR 8 agosto 2001 n. 26 Diritto allo studio e all'apprendimento per tutta la vita. Abrogazione della LR 25 maggio 1999 n. 10

LR 12 marzo 2003 n. 2 Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (contiene anche indicazioni per il riordino delle IPAB)

LR 24 maggio 2004 n. 10 Partecipazione della Regione Emilia Romagna alla costituzione dell'Associazione nazionale italiana CAMINA, città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza

LR 28 luglio 2008, n. 14 "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni"; pubblicato sul BUR parte prima n. 15 del 28 luglio 2008.

Area: Istituzione GARANTE/TUTORE PUBBLICO

LR 17 febbraio 2005 n. 9 Istituzione del garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza IN ATTESA DELLA NORMATIVA DI ATTUAZIONE

Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE

Istituito con DGR 2863/1998 e reso operativo con LR 12 marzo 2003 n. 2 Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali

Progetto Scambi interprovinciali

DGR n. 1360 del 5 settembre 2005 “Assegnazione di finanziamenti alle Province per la realizzazione di un progetto di scambi relativo alle esperienze realizzate con la L. 285/97”

Delibera della Giunta Regionale, 12 novembre 2007, n. 1672 “Assegnazione di finanziamenti alle Province e al comune di Bologna per la continuazione di un progetto scambi sulla partecipazione degli adolescenti, il sostegno alla genitorialità e la multiculturalità nelle scuole”

- **Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.**

Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 1999

Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2000

Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2001

Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2002

Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2003

Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2004

Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2005

Report analisi programmazione infanzia/adolescenza anno 2006

REGIONE AUTONOMA FRIULI-VENEZIA GIULIA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 QUADRO RIEPILOGATIVO D'INSIEME

Start up: 1997-1998 e prima triennalità

Il primo atto della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia relativo alla legge 285/97 è la delibera attuativa n. 1357 del 8 maggio 1998 emanata dalla Giunta regionale.

Gli ambiti territoriali di applicazione della legge 285/97 vengono fatti coincidere con i 19 ambiti di gestione del servizio sociale di base (Distretti sociosanitari e Ambiti socioassistenziali, definiti da leggi regionali). In tal modo il processo pianificatorio 285 si è inserito nell'organizzazione dei servizi sociali e sanitari preesistente, il cui strumento di gestione politica (l'assemblea dei Sindaci) risultava già collaudato.

Differentemente dall'assetto istituzionale socio-assistenziale che prevede la possibilità, per i Comuni associati negli ambiti, di delegare la gestione dei servizi alle Aziende per i servizi sanitari, la delibera attuativa della legge 285/97 prevede che la gestione dei fondi venga delegata al Comune più popoloso dell'ambito o comunque gestore dei servizi socio-assistenziali.

Nel primo anno di stanziamento del fondo 285, anche su richiesta dell'Anci regionale, il 20% dello stesso viene accantonato per il finanziamento finalizzato di progetti che riguardano la tutela e promozione dell'ambiente, il sostegno alla genitorialità e la promozione dei diritti dei minori.

Per documentare e monitorare il percorso 285, la Regione istituisce presso la Direzione regionale alla Sanità e alle politiche sociali, il Centro regionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza (CRDA) organizzato in una sede regionale e quattro sedi provinciali. Alle sedi provinciali del Centro viene affidato il compito di effettuare il monitoraggio e la verifica dei singoli progetti ex legge 285/97. Le Amministrazioni provinciali hanno pertanto mantenuto stretti rapporti di collaborazione con gli ambiti e di accompagnamento nella fase attuativa dei progetti.

Nell'obiettivo n. 3 del protocollo d'intesa tra Regione e Provincia siglato nel 1999 sono delineate le azioni previste per consolidare e sviluppare la legge 285/97, in particolare viene sottolineato il ruolo di verifica e monitoraggio assegnato di concerto a Regione e Province attraverso il CRDA. Le Province hanno inoltre il compito di rilevare le priorità e gli obiettivi generali dei Piani di intervento, e possono anche presentare progetti propri.

Per il primo triennio vengono indicate dalla Regione le seguenti finalità di interesse regionale (delibera 1357/98):

- a) rilevazione dello stato attuale della situazione dei minori in regione relativa ai servizi, alle attività, alle iniziative messe in atto dagli enti indicati dalla legge 285/1997 quali sottoscrittori degli accordi di programma, nonché dalle organizzazioni non lucrative di utilità sociale e riferiti agli artt. 4, 5, 6 e 7;
- b) incentivazione per il miglioramento della qualità dei servizi e degli interventi a favore dei minori in difficoltà, razionalizzazione degli interventi per evitare frammentazioni ed eventuali duplicazioni d'offerta e per definire protocolli operativi sulla casistica più problematica o scoperta che individuino procedure e responsabilità nella presa in carico, modalità operative e di coordinamento (art. 4);
- c) contrasto della tendenza alla denatalità anche attraverso l'innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia (art. 5);
- d) attivazione e sviluppo degli interventi preventivi che qualifichino la vita aggregativa dei minori e

degli adolescenti e che garantiscano la loro partecipazione a livello propositivo, decisionale e gestionale (art. 6);

e) attivazione di interventi che qualifichino la qualità della vita dei minori anche tramite lo sviluppo di una cultura politica e amministrativa che tenga conto dei loro diritti (art. 7);

f) integrazione dei minori con handicap in tutte le attività previste dai piani presentati dagli ambiti, in raccordo con le previsioni della legge regionale 41/1996, nonché la sperimentazione dello strumento di sostegno economico di cui alla lettera e) dell'art. 3 della legge 285/1997 nei casi individuati, nell'ambito della elaborazione del progetto di vita, dalle équipe multidisciplinari previste all'art. 8 della legge regionale 41/1996,;

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

Seconda triennalità

Tra il 2000 e il 2004, da una parte si avvia e si conclude il secondo triennio della legge 285/97, dall'altra gli indirizzi regionali mirano a dare avvio alla programmazione delle politiche sociali integrate con l'ambito sanitario, nello spirito della riforma del sistema dei servizi (legge 328/2000), ma anche con l'intento di conservare e portare avanti l'esperienza della legge istitutiva del fondo per l'infanzia e l'adolescenza, salvaguardando l'attenzione particolare rivolta al settore dei minori. Un'attenzione che la Regione mostra comunque anche durante i due trienni in cui è attivo il fondo nazionale dedicato, stanziando nel corso degli anni una quota crescente di finanziamento regionale ai progetti.

Dal 2000 viene stabilito che anche i soggetti privati possano sottoscrivere gli accordi di programma (legge regionale n.7/2000). Questo cambiamento si inserisce nel quadro del nuovo sistema di welfare che vuole coinvolgere tutti gli attori e metterli in rete nella realizzazione degli interventi.

Al termine del primo triennio, dalla valutazione dello stato di attuazione della legge emerge una buona base di partenza, sebbene si riscontrino in alcuni casi difficoltà di collaborazione tra i Comuni nella definizione delle politiche. Una discreta percentuale di progetti risulta in fase di conclusione, la maggior parte è stata avviata ed è in stato avanzato di prosecuzione.

Nel novembre 2000 viene completato il trasferimento totale dei fondi statali ex lege 285/97 relativi alla prima triennalità. La scadenza della rendicontazione dei fondi assegnati viene fissata al 15 ottobre 2001, data alla quale si considerano conclusi i Piani triennali 1997/1999.

Nelle linee di intervento regionali per la definizione dei Piani triennali ex lege 285/97, indicate nella delibera n. 400 dd. 12.12.2001, la Regione sottolinea la necessità di integrare la legge 285/97 con l'impianto normativo ed organizzativo esistente, superando il carattere di eccezionalità. L'intento è quello di valorizzare la programmazione 285 come strumento di qualificazione delle politiche sociali rivolte all'infanzia e all'adolescenza, evitando di costruire piani territoriali che si limitino ad essere una sommatoria di progetti. La Regione impone inoltre che i progetti legati a servizi nuovi o all'ampliamento di quelli esistenti, debbano trovare una minima quota di cofinanziamento oltre il fondo 285. Viene fissato inoltre che i progetti del secondo triennio debbano concludersi entro il 2003.

Rispetto ai contenuti degli interventi, le priorità indicate per il secondo triennio sono:

- la diffusione della conoscenza dei diritti dei minori e delle opportunità che la legge 285 offre alla comunità locale per la realizzazione concreta di tali diritti (diffusione di copie del piano);
- il sostegno alla relazione genitori-figli a partire dai primi anni d'età, intendendo con ciò una riqualificazione dei servizi e degli interventi che vedano i genitori partecipi di processi di acquisizione di maggiori competenze;
- il tema dell'adolescenza in termini di promozione e valorizzazione della partecipazione dei ragazzi e delle ragazze a processi di acquisizione di maggiori responsabilità nei livelli