

4. Indicare a quali delle seguenti aree fanno riferimento i progetti in corso di realizzazione nell'anno 2007 (in caso di progetti che interessino più di un'area inserirli in quella ritenuta prevalente)

| Aree di intervento | n. progetti |
|---|-------------|
| 1) sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità | 2 |
| 2) affidamento familiare | 1 |
| 3) abuso e maltrattamento sui bambini e gli adolescenti | 1 |
| 4) interventi socio-educativi per la prima infanzia (0-3 anni) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi 0-3 | 5 |
| 5) tempo libero e gioco | 30 |
| 6) promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza | 1 |
| 7) integrazione dei minori stranieri | 3 |
| <i>totale</i> | 43 |

Legenda:

1 - include ad esempio sostegni economici, strutture di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori o in stato di gravidanza, mediazione familiare, consulenza, interventi che facilitano l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia e alla maternità, realizzando un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento ecc

2 - diffusione e supporto dell'istituto dell'affidamento familiare sia diurno che residenziale: include le problematiche e gli interventi relativi ai servizi residenziali e semiresidenziali per minori, le comunità familiari, la deistituzionalizzazione, l'allontanamento dalle famiglie, la riunificazione familiare ecc

3 - interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento fisico e psicologico e di violenza sui minori

4 - progetti con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione, non sostitutivi dell'asilo nido, ad esempio centri per bambini e genitori, servizi educativi in un contesto domiciliare ecc, o sperimentazione di servizi innovativi nell'area educativa per la prima infanzia

5 - interventi ricreativi ed educativi volti a promuovere la partecipazione e la socializzazione dei bambini anche attraverso il gioco e attività culturali

6 - ad es. sui temi dell'uso del tempo, degli spazi urbani e naturali, della conoscenza dei diritti stessi presso la cittadinanza

7 - include ad esempio interventi relativi all'integrazione sociale e scolastica, ai minori non accompagnati, alle famiglie immigrate ecc

PAGINA BIANCA

PROFILO CITTÀ RISERVATARIA

REGGIO CALABRIA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 Quadro riepilogativo d'insieme

Start up 1997-1998 e prima triennalità (1998-2003)

Il contesto in cui si innesta la legge 285/97 è caratterizzato, per quanto riguarda la città riservataria di Reggio Calabria, dalla sua individuazione, tramite la 216/91, tra gli ambiti urbani con maggior presenza di minori a rischio di coinvolgimento in attività criminose. “La nostra realtà, esprime situazioni di minori che vivono in ambienti di vita inadeguati, minori abusati e vittime di violenze, minori nomadi, immigrati appartenenti a famiglie povere che escono dai sistemi scolastici e formativi o che vivono situazioni di disadattamento, ma anche situazioni di minori che vivono in contesti di normalità; tutti, però necessitano di opportunità necessarie per un idoneo processo di crescita e di costruzione di personalità.”¹

Il riconoscimento da parte della legge 285 di Reggio Calabria come “Città pilota” ha imposto all’Ente Comune di estendere gli sforzi delle politiche rivolte ai minori, finora indirizzati ai cosiddetti “minori a rischio”, anche alla totalità della condizione minorile, nella considerazione che “l’assenza di offerta di opportunità socializzanti e di opzioni a largo raggio e la densità criminale e mafiosa siano di per sé fattori predisponenti condizioni di rischio e di permeabilità dei minori a fattori cosiddetti regressivi.”²

Nell’accostarsi con intento propositivo agli indirizzi e ai contenuti della legge 285/97, il Comune di Reggio Calabria ha inteso adottare le modalità operative che caratterizzano l’attività dell’Amministrazione già da qualche anno, privilegiando il cosiddetto approccio “bottom up”.

L’Amministrazione ha, in prima istanza, informato con riunioni pubbliche ed incontri tenutesi dal gennaio 1998 al giugno 1998 sui propositi e contenuti della legge tutte le presenze e forze sociali mirando a un duplice intento:

- a) raccogliere il consenso territoriale rispetto a una progettazione di servizi ed opzioni dirette all’infanzia e all’adolescenza, che per la complessità e l’ambizione dei suoi obiettivi richiedeva necessariamente un processo di concertazione;
- b) provocare attraverso l’implementazione di reti e collegamenti operativi tra le diverse presenze territoriali che hanno una loro specificità di intervento nell’area minorile, la nascita di quel valore aggiunto che può assegnare ulteriore efficacia e creatività alla progettazione degli interventi.

All’interno di questo processo è stata formalizzata la nascita dell’Osservatorio Comunale sulla condizione dell’infanzia e dell’adolescenza. Si tratta di un organo consultivo composto da referenti delle istituzioni pubbliche e da membri designati dalle organizzazioni del privato sociale, selezionati in relazione ai curricula e alle specifiche esperienze di lavoro e di impegno nell’area minorile. Non è stato adottato alcun atto di istituzione di tale organismo in quanto, secondo quanto affermato dalla referente per la 285 di Reggio Calabria, “la stessa legge prevedeva che per la definizione dei piani fosse necessario il coinvolgimento delle istituzioni e del terzo settore”.

Prima di procedere all’articolazione della proposta progettuale contenuta nel piano, il Comune ha realizzato una ricerca sulle connotazioni topologiche della condizione dell’infanzia e

¹ Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno 1999

² Ibidem

dell'adolescenza nella città, “infatti la questione minorile a Reggio Calabria tende ad esprimere negli ultimi anni una serie di peculiarità e connotazioni preoccupanti, tali da richiedere l'attivazione di servizi capillari ed uniformemente distribuiti sul territorio. Si è ritenuto indispensabile ancora attuare una progettazione che tenesse conto delle specificità territoriali delle diverse aree comunali e, pertanto, si è proposto un metodo di lavoro analitico, circoscrizione per circoscrizione.”³ Le circoscrizioni sono state coinvolte attraverso il servizio sociale circoscrizionale, l'assistente sociale comunale della circoscrizione fungeva da rilevatore dei bisogni del territorio.

Il piano territoriale triennale di intervento è stato realizzato dall'Amministrazione comunale di Reggio Calabria attraverso il coinvolgimento dei livelli istituzionali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale che hanno collaborato e partecipato alla stesura dello stesso. Il settore politiche sociali coordinava i lavori dell'osservatorio infanzia. Realizzazione di incontri con cadenza quindicinale.

Il risultato dell'analisi degli elementi caratterizzanti la condizione minorile ed adolescenziale e delle risorse esistenti ha posto in evidenza che l'offerta di interventi ed opzioni dirette alla condizione minorile è gravemente sottodimensionata nella quantità e differenziazione tipologica. Da qui la necessità di una più organica progettualità di servizi e di opportunità indirizzati ai minori e agli adolescenti, che ha portato a privilegiare nel I Piano le azioni di sostegno alla relazione genitori-figli, servizi innovativi, servizi socio-educativi e ricreativi per il tempo libero.

L'Amministrazione comunale ha definito in data 31 luglio 1998 l'Accordo di programma (realizzato tra Provveditorato agli Studi di Reggio Calabria, il Centro per la Giustizia Minorile di Reggio Calabria, l'Azienda Sanitaria Locale 11, l'Azienda Ospedaliera); a cui ha fatto seguito la stesura del Piano territoriale triennale di intervento approvato con Decreto sindacale n. 9344 del 28 agosto 1998. Comprende 20 progetti approvati ma che, in corso d'opera, sono diminuiti a 17. Il piano rientra nel quadro delle linee guida di programmazione e di indirizzo della Regione Calabria, per lo sviluppo di una politica sociale per l'infanzia e l'adolescenza.

Le linee guida che caratterizzano il primo piano territoriale triennale di intervento sono:

- creare opportunità che facilitino i compiti di sviluppo dei soggetti in età evolutiva accompagnandoli durante la loro crescita;
- potenziare, realizzare e/o coordinare le azioni rivolte alla famiglia a livello territoriale e attivare servizi o azioni tesi al sostegno o al risanamento del contesto educativo, culturale e socio-ambientale in cui il minore e la sua famiglia coesistono;
- potenziare e riqualificare i servizi rivolti all'infanzia e all'adolescenza, alla famiglia, in relazione ai bisogni emergenti della popolazione anche mediante l'adozione di progetti mirati e la riqualificazione della rete dei servizi esistenti.

Conclusa la parte progettuale, l'amministrazione Comunale a distanza di qualche mese e precisamente nel mese di ottobre, ha svolto la fase dell'espletamento degli adempimenti amministrativi per l'affidamento di alcuni dei progetti contenuti nel piano. Il primo progetto vede l'avvio dal agosto del 1999 con procedura di affidamento diretto. Viene attivata da questo Comune una differenziazione tra affidamenti diretti e asta pubblica; la prima modalità viene utilizzata per quelle realtà territoriali conosciute dall'Amministrazione e con esperienza del servizio; la seconda modalità, viene attivata per le realtà non conosciute. Il piano avviato concretamente nel 1999 si conclude a giugno del 2003.

Secondo triennio (2002-2008)

Come modalità di lavoro utilizzate per l'avvio del II piano territoriale sono stati effettuati incontri con i componenti della consulta del volontariato e i livelli istituzionali quali ASL (ufficio di neuropsichiatria infantile), Ministero della Giustizia, Prefettura, Servizio sociali minori, Ufficio

3 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97-Anno 1999

scolastico provinciale, finalizzati ad analizzare e valutare le scelte programmatiche necessarie alla definizione del piano, hanno visto il consolidarsi di una rete di collaborazione e di partecipazione attiva di tutte le realtà Istituzionali e non che operano nel settore dei minori con il personale tecnico dell'Assessorato alle Politiche sociali che ha consentito, attraverso una lettura attenta dei risultati della programmazione precedente e della mappatura dei bisogni sociali, la pianificazione degli interventi. "La criticità più evidente nel territorio del reggino è caratterizzato dall'alto tasso di disoccupazione. Questo, nella maggioranza dei casi, si accompagna per quanto riguarda la gestione familiare ad un atteggiamento di delega nel percorso di educazione dei figli. L'uso del Centro diurno educativo ne è un esempio: esso viene spesso 'utilizzato' dalle famiglie come spazio al supporto scolastico, sostitutivo al loro intervento."⁴

Le priorità che caratterizzano le linee guida del II piano territoriale 285 sono:

- promuovere la condivisione di obiettivi e l'implementazione di reti e collegamenti intorno al bisogno del minore e della famiglia attraverso risorse diversificate e coinvolgendo le diverse realtà territoriali
- assumere complessivamente i problemi della famiglia riconoscendole il ruolo di centralità funzionale e favorire condizioni favorevoli affinché essa possa svolgere le proprie funzioni di accudimento, protezione e promozione dei soggetti che ne fanno parte
- potenziare specifici interventi per contrastare le situazioni di famiglie multi problematiche, nonché di famiglie in crisi, finalizzati a garantire al minore un'adeguata assistenza educativa in un ambiente affettivo e relazionale adeguato
- offrire opportunità di gioco guidato finalizzate alla socializzazione
- promuovere il protagonismo degli adolescenti
- favorire l'integrazione tra le diverse culture
- promuovere azioni di prevenzione primaria mediante lo sviluppo e il potenziamento di iniziative educative, sportive, ricreative e culturali
- promuovere azioni volte al soddisfacimento di bisogni dell'adolescente in difficoltà e /o a rischio di devianza
- realizzare interventi finalizzati all'orientamento e qualificazione professionale degli adolescenti
- progetto di costruzione di un sistema di verifica e monitoraggio dell'efficacia degli interventi realizzati con il finanziamento della 285.

L'approvazione del II piano viene sancita da un accordo di programma siglato in data 23/05/2002

Il piano si compone di 30 progetti sviluppa, rispetto a quello del primo triennio, una diversa estensione progettuale sostenendo, da un lato, il potenziamento e la prosecuzione dei servizi rivolti alla prima infanzia e di sostegno alla famiglia; dall'altro, interventi rivolti agli adolescenti, età 14-17 anni. "Il nuovo Piano mostra, inoltre, con evidenza ancora maggiore:

- la centralità dell' 'Ente Locale;
- la necessità di una concertazione istituzionale;
- la valorizzazione delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale;

anche contestualmente all'avvio dell'attivazione locale della legge quadro 328/00.⁵

Implementazione della 328/00

Al momento della stesura del report la città di Reggio Calabria si trova in un periodo di stasi a livello legislativo relativamente alla pianificazione del piano di zona. Ad oggi infatti la regione pur avendo definito con LR n. 23 del 26 novembre 2003 Legge regionale di attuazione della L.328/00 il

⁴ Testo tratto dal Report sullo stato di attuazione della L.285/97-Anno 2006

⁵ Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97-Anno 2002

recepimento della legge quadro; non ha ancora deliberato il Piano sociale regionale e i requisiti attuativi dello stesso (in corso di approvazione nel periodo interessato dall'intervista). In assenza di tale riferimento normativo il Comune di Reggio Calabria con DCC n. 23 del 4 settembre 2003 Regolamento di attuazione l.328/00. Riforma dei servizi sociali, ha predisposto la riorganizzazione dei servizi sociali basando la stessa sul sistema di accreditamento dei servizi (compresi alcuni di quelli derivanti dal fondo 285: centri diurni – servizio di assistenza domiciliare -centri ricreativi).

Il regolamento si compone di quattro parti:

- a) una che identifica i principi i soggetti e le procedure del regolamento
- b) una seconda parte relativa al sistema di accreditamento
- c) una terza parte indica il sistema organizzativo utilizzato per l'implementazione del sistema dei servizi sociali integrati e il ruolo svolto in esso del Comune
- d) la parte quarta è dedicata alle norme finali e transitorie intendendo con ciò il riconoscimento del carattere di provvisorietà del regolamento in attesa dell'emanazione della legge regionale da parte dell'ente regione.

In assenza degli indirizzi regionali sulla base dei quali realizzare il Piano di zona, ed in particolare le politiche sociali per il settore infanzia e adolescenza, il Comune di Reggio Calabria ha 'naturalmente' continuato a portare avanti il processo di implementazione della L.285/97. La programmazione quindi delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza continua a seguire le linee guida indicate dalla L. 285/97 e si raccorda con l'offerta dei servizi già esistenti.

Sempre legato all'implementazione della legge 328, la città di Reggio Calabria con DGC n. 382 del 8 Giugno 2006 Criteri e modalità per l'erogazione dei contributi del Settore politiche sociali, ha definito lo strumento per dare attuazione all'art.31 della legge quadro relativo alle attività, iniziative, prestazioni sovvenzionali del capitolo terzo relativo a Prestazioni e organizzazione. Tale documento identifica i criteri di erogazione dei contributi da parte dell'ente pubblico a enti ed organismi del terzo settore per la realizzazione di progetti e attività di natura socio assistenziale; prestazioni di interventi e/o servizi svolti in via continuativa o di tipo occasionale o progetti a favore della Comunità o a particolari categorie di cittadini, tra cui i minori.

1.2 Iniziative di supporto all'applicazione della L. 285/97

Attività informative

“Le iniziative realizzate al fine di divulgare, tra la popolazione, la conoscenza di tutte le attività previste nel piano territoriale riguardano filmati e spot che vanno in onda, secondo un calendario definito, sulle reti locali ed inoltre attraverso la distribuzione presso le sedi istituzionali di manifesti e brochure.”⁶

Attività formative

Sia per il primo che il secondo triennio vengono segnalate attività formative interne ai singoli progetti.

Nel 2005 nell'ambito delle iniziative di formazione promosse dalla Regione Calabria si segnala un Seminario formativo rivolto a tutti gli operatori coinvolti nelle attività di cui alla L. 285/97 della durata di 4 mesi, per il monitoraggio e la verifica delle spese relative ai programmi realizzati nella città riservataria e nei 14 ambiti territoriali. Progetto previsto all'interno di un Programma operativo nazionale Azione 5.1. Organizzato dalla regione Calabria Ministero del Lavoro e realizzato dal Fornez “Percorsi di assistenza formativa per gli enti locali della Calabria e supporto alla progettazione e attuazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali giugno dicembre 2003

Attività formative interne al personale dei progetti e aventi come tematiche:

- mediazione familiare
- approccio alle famiglie multiproblematiche

6 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97-Anno 2000

- bambini spedalizzati.

Azioni di raccordo e coordinamento con altri soggetti

“I rapporti intercorsi tra la nostra città e il livello regionale, nel periodo di riferimento, hanno continuato a seguire linee più formali che sostanziali. I rapporti con gli ambiti territoriali sono stati formali. Gli unici momenti di incontro sono stati realizzati su iniziative promosse dall’Ufficio territoriale di Governo. L’Osservatorio sui minori, organo consultivo, costituito e formalizzato in fase di progettazione della azioni relative alla 285, composto da referenti delle istituzioni pubbliche e dai soggetti del privato sociale ha continuato a garantire azioni di supporto, confronto e messa in rete dei servizi.”⁷

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

Primo triennio

“L’attività di monitoraggio del Piano e dei progetti esecutivi è stata condotta attraverso strumenti di osservazione quali le schede di ingresso al servizio, griglie predisposte per la raccolta dei dati sull’affluenza e la tipologia di intervento rispetto alla problematica evidenziata, verbali di incontro con gli operatori e le famiglie, relazioni di servizio, contratti per patto educativo, progress sullo stato dell’arte dei progetti, schede finanziarie. Tali strumenti hanno permesso al gruppo di lavoro di poter verificare il percorso di ogni progetto, la sua congruenza finanziaria, la sua rispondenza ai bisogni precedentemente rilevati, ed ha permesso degli aggiustamenti per una maggiore rispondenza dell’offerta ai bisogni, nello stesso tempo, si è rilevata una difficoltà nel reperimento della documentazione perché pur essendo una prassi acquisita ancora non è perfettamente consolidata. [...] L’attività di monitoraggio si è mostrata preziosa nell’affrontare il nuovo percorso progettuale per la definizione delle linee programmatiche del 2° Piano triennale che vorrà essere una prosecuzione di un percorso già intrapreso, consapevoli che la strada da percorrere per dare un pieno e un dovuto riconoscimento all’infanzia e all’adolescenza è ancora lunga e faticosa”⁸

Secondo triennio

Dalle relazioni del secondo triennio si evince un’attività di monitoraggio più strutturata tesa a rispondere ai seguenti obiettivi:

- rilevare informazioni quantitative rispetto alla utenza coinvolta nei progetti;
- quantificare le risorse umane e professionali impegnate nei servizi;

Verificare le difficoltà incontrate nella fase di attivazione dei progetti.

L’attività di Monitoraggio e Verifica realizzata dall’Assessorato a conclusione della prima triennialità e quindi al termine del 2003, è stata articolata in quattro fasi riassunte di seguito:

- 1 Fase preliminare o di prevalutazione e analisi testuale dei progetti;
- 2 Pianificazione del Piano di Monitoraggio e Verifica;
- 3 Implementazione, che comprende:
 - un’analisi di I e II livello (per la valutazione delle *task force* di ciascun servizio);
 - valutazione d’efficacia da parte dell’utenza;
- 4 Sopralluogo presso le sedi per la verifica degli archivi e delle prassi di accesso e presa in carico degli utenti.

“Le attività di monitoraggio sono state realizzate attraverso l’analisi dei processi attivati. Posto che nella valutazione sociale i fenomeni studiati non sempre sono tangibili e di fatto si connotano come flussi di eventi dinamici e mutevoli, non è mai consigliabile nella valutazione, l’uso di un solo tipo

⁷ Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97-Anno 2002

⁸ Ibidem

di strumenti di rilevamento e ricerca. Dal momento che l'approccio quantitativo alla ricerca sociale è notoriamente molto più formalizzato dell'approccio qualitativo, si è ritenuto preferibile, sin dalla fase preliminare della ricerca, operare un uso congiunto di diversi metodi e strumenti di valutazione, tra cui:

- le griglie di valutazione di efficacia ed efficienza;
- osservazioni in loco;
- interviste strutturate con gli operatori;
- interviste agli *stakeholders*;
- questionari da somministrare all'utenza;
- Focus group.

Oltre al piano di monitoraggio e verifica delle attività è stato realizzato sempre dal Comune di Reggio Calabria, tra maggio 2004 e maggio 2005, con il coordinamento della Fondazione Zancan, un Piano di valutazione sui servizi alla persona creato appositamente e corredato di strumenti per le politiche sociali del Comune di RC. All'interno di esso è stato sviluppato a una valutazione per ogni area tematica delle politiche sociali: minori, anziani, disabili.

Questo processo ha interessato i responsabili, i coordinatori e gli operatori dei progetti. Ed è stato suddiviso in due tempi

PRIMO tempo dedicato alla conoscenza generale e presentazione di ogni intervento

SECONDO tempo dedicato al monitoraggio e alla valutazione vera e propria.

Gli obiettivi generali del processo sono stati indicati in

- analizzare il grado di attuazione dei progetti nel corso dell'anno in una logica di accountability e in una logica di ricerca dell'efficacia
- offrire l'opportunità a chi è direttamente impegnato e coinvolto nell'attuazione degli interventi di leggere il suo operato in modo più distaccato promuovendo riflessioni valutazioni in grado di accompagnare e sostenere i progetti e gli interventi per tutta la loro durata, stimolando ricerche di senso e favorendo una logica dell'imparare facendo
- permettere ai team che lavorano per un servizio di verificare in itinere e migliorare quegli aspetti critici del servizio stesso che possono essere migliorati senza alternare l'impostazione di fondo.

Pertanto la valutazione è stata suddivisa su due livelli

Il primo livello si poneva l'obiettivo di rilevare:

- lo stato di conoscenza dei contesti problematici verso cui gli interventi miravano la loro azione, con la finalità di raggiungerli e modificarli;
- la congruenza fra obiettivi previsti ed esiti conseguiti;
- il processo di cambiamento messo in atto dagli interventi;
- gli ostacoli o effetti indesiderati insorti in corso di realizzazione, che hanno intralciato o rallentato l'azione progettuale.

Il primo livello di valutazione è stato realizzato a partire da un'analisi dei progetti esecutivi dei servizi e dall'elaborazione di una scheda di rilevamento costruita *ad hoc* per ciascun servizio, con l'obiettivo di entrare nel merito della specificità delle azioni progettuali, per misurarne per quanto possibile, lo stato di raggiungimento degli obiettivi.

Il secondo livello di valutazione si è avvalso invece di una griglia strutturale di monitoraggio e valutazione uguale per tutti i servizi, con lo scopo di raccogliere delle informazioni utili a conoscere lo stato di implementazione della rete di servizi sul territorio e utile altresì a garantire la realizzazione di confronti o comparazioni fra i servizi stessi.

Elemento interessante rispetto al tema trattato in questo paragrafo è che “Nella griglia relativa alla

valutazione delle *Azioni previste realizzate in parte* e *Azioni previste non realizzate*, fra le risposte restituite dai 23 Organismi⁹ oggetto di valutazione, emerge che rispetto alla richiesta di evidenziare le azioni rimaste completamente inevase, su un totale di 25 risposte, 19 affermano che tutte le azioni previste sono state correttamente implementate; tra quelle del tutto non realizzate comunque risultano le azioni relative a momenti di auto verifica e valutazione.”¹⁰

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

A conclusione del Primo triennio di attuazione della legge la consapevolezza maggiore che emerge dalle relazioni è il passaggio culturale importante che ha indotto l'applicazione della L.285/97 “Progettare azioni, come previsto dalla legge 285/97, in una realtà quale la nostra ha significato per il Comune ridefinire e concretizzare una politica per l'infanzia, precedentemente avviata, finalizzata ad abbandonare modelli di intervento di emergenza a favore di una politica locale che faciliti positive condizioni di crescita per i minori.” [...] “Una programmazione sociale impostata per la prima volta, come dai dettami della legge, nel contesto della normalità, piu' 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.” [...] Il settore delle politiche sociali negli ultimi anni ha subito, un notevole cambiamento passando da una politica meramente assistenziale, a una politica che dà rilievo al minore quale soggetto di diritti attraverso, un'intensa attività progettuale che ha visto coinvolti non solo i minori ma anche il genitore o il nucleo familiare. La messa a regime dei progetti previsti nell'ambito della L. 285/97 ha permesso al nostro Comune di proseguire sulla strada intrapresa, favorendo la sperimentazione di servizi diversificati per tipologia di utenza (fascia di età, problematiche sociali) e di attività, promuovendo inoltre, un cambiamento nella programmazione delle politiche rivolte all'infanzia e adolescenza anche per le altre agenzie educative territoriali”¹¹

Le riflessioni presenti in itinere alla realizzazione secondo triennio, mostrano un ulteriore passaggio di consapevolezza “Le profonde innovazioni introdotte con l'attuazione della L. 285/97, non solo per l'approccio culturale adottato nell'affrontare il tema dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ma anche per quanto riguarda la programmazione e l'attuazione degli interventi, hanno comportato per tutti i soggetti interessati la necessità di sperimentare nuovi ruoli, nuove competenze, nuove forme di relazione tra le Istituzioni e tra esse e la società civile. L'elaborazione e la realizzazione del I e II Piano triennale di interventi, hanno rappresentato l'occasione per sperimentare anche nuovi strumenti di programmazione all'interno del sistema di offerta dei servizi sociali della nostra città. I progetti previsti all'interno del I e II Piano triennale hanno risposto a una logica di rete e sono stati distribuiti sul territorio capillarmente. La collaborazione e le sinergie attivate con gli enti pubblici e formalizzate attraverso l'accordo di programma e con il privato sociale attraverso l'istituzione di un Osservatorio dei minori che ha favorito il coordinamento degli intenti espressi dalle Istituzioni e dal terzo settore, ha contribuito ad assegnare un importante valore aggiunto a tutto il processo di programmazione, di progettazione e di implementazione dei progetti e ha permesso di sperimentare e concretizzare strategie e modelli organizzativi che hanno favorito l'integrazione degli interventi già esistenti, e la realizzazione di servizi innovativi finalizzati al miglioramento della qualità della vita di tutti i bambini e ragazzi della città.

L'attuazione del primo e secondo Piano triennale ha contribuito inoltre ad approfondire la conoscenza della realtà territoriale e dei soggetti che vi operano, ma, soprattutto ha permesso di pensare e costruire un modo diverso di approccio all'infanzia e all'adolescenza all'interno dei

9 Gli Organismi attuatori dei servizi sociali sono 30; tuttavia la valutazione ha interessato complessivamente solo 23 Organismi sul totale, dal momento che i rimanenti 7 al momento della valutazione hanno appena avviato le attività.

10 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97-Anno 2005

11 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97-Anno 2002

servizi, mirato a coniugare e connettere il sostegno alle situazioni di maggiore difficoltà con la promozione del benessere.”¹²

4. Le Prospettive future

Gli orientamenti o piuttosto i desiderata della città di Reggio Calabria che al momento è possibile rilevare, non riguardano il livello politico o tecnico/gestionale, piuttosto quello operativo legato alle attività degli operatori che quotidianamente lavorano nei servizi.

Il Piano di valutazione sui servizi alla persona coordinato dalla Fondazione Zancan prima esposto ha infatti raccolto dagli Organismi attuatori anche proposte per migliorare i servizi erogati e incidere più profondamente sul contesto target dell'intervento.

Quelle rilevate si muovono soprattutto in tre direzioni:

1. intensificare il processo di “ascolto” del territorio attraverso monitoraggi periodici per avere un quadro sempre più dettagliato e aggiornato sia delle situazioni a rischio che delle attività educative e formative presenti sul territorio, per poter progettare insieme ed affrontare in modo sinergico le problematiche esistenti. L'obiettivo a lungo termine infatti è quello di strutturare un servizio tarato sulle reali esigenze dei cittadini. A questo proposito l'indicazione che gli operatori avanzano sulla base dell'esperienza accumulata in questo settore, prefigura una condizione ideale di confronto aperto con i destinatari diretti degli interventi, finalizzati ad una programmazione annuale basata sulle esigenze espresse dagli stessi bambini e adolescenti coinvolti nonché dalle loro famiglie. La logica di fondo infatti è quella di rendere i destinatari del servizio i protagonisti dell'azione educativa e formativa secondo una politica innovativa basata non sull'assistenza ma sulla partecipazione attiva dei minori, dunque sulla promozione dell'agio e la prevenzione del disagio.
2. Le altre due proposte emerse sollecitano ad un maggiore investimento di risorse in **momenti** formativi per gli operatori che lavorano con i minori ed in maggiori occasioni di formazione rispetto alle attività di valutazione e monitoraggio, utili a migliorare di volta in volta la proposta educativa.

12 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97-Anno 2005

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285

Nome Carmela Cognome Stracuzza

Assessorato alle politiche sociali, città dei bambini, politiche per la famiglia

Servizio Dipartimento politiche sociali

Indirizzo Via Magna Grecia

CAP 89128 Città Reggio Calabria Prov. RC

Telefono 0965/892402 Fax 0965/362626

email serviziisociali@comune.reggio-calabria.it

Tabella 1 Riepilogo distribuzione percentuale dei progetti per aree di intervento

| '98 - '03 | % | '02-'06 | % |
|-----------|------|---------|----|
| Art. 4 | 52,9 | Art. 4 | 36 |
| Art. 5 | 5,8 | Art. 5 | 4 |
| Art. 6 | 41,3 | Art. 6 | 52 |
| Art. 7 | 0 | Art. 7 | 8 |

Tabella 2 Riepilogo progetti e soggetti coinvolti

| Info di riepilogo | I triennio | II triennio | III triennio |
|------------------------------|----------------|----------------|--------------|
| Progetti esecutivi approvati | 17 | 30 | 20 |
| Numero utenti minori | 3540 | 4277 | |
| Numero utenti adulti | 845 (famiglie) | 579 (famiglie) | |
| Risorse umane impiegate | | | |

I dati per il 2007 non sono al momento disponibili

Tabella 3 Riepilogo finanziamenti

| I TRIENNIO | | | II TRIENNIO | | | III TRIENNIO | | | | |
|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| 1.202.039,500 | 3.200.290,211 | 3.205.438,666 | 3.673.455,000 | 3.379.107,485 | 1.745.163 | 1.745.163 | 1.745.163 | 1.745.163 | 1.745.163 | 1.745.163 |
| 620.801,59 | 1.652.811,96 | 1.655.470,91 | 1.897.181,18 | 1.745.163,37 | | | | | | |

Fonti normative e documentali

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

1998

L'Amministrazione comunale ha definito in data 31 luglio 1998 l'**Accordo di programma**(realizzato tra Provveditorato agli Studi di Reggio Calabria, il Centro per la Giustizia Minorile di Reggio Calabria, l'Azienda Sanitaria Locale 11, l'Azienda Ospedaliera); a cui ha fatto seguito la stesura del **Piano territoriale triennale** di intervento approvato con Decreto sindacale n. 9344 del 28 agosto 1998.

2002

Approvazione del II Accordo di programma di durata triennale sottoscritto in data **23 maggio 2002** e approvato con **Decreto sindacale n. 56 del 20 settembre 2002**. Gli enti firmatari di detto accordo risultano essere: Comune di Reggio Calabria, Ufficio scolastico provinciale, Azienda sanitaria locale n.11, Azienda ospedaliera 'Bianche, Melacrino, Morelli', Ufficio territoriale di governo, il Centro giustizia minorile per la Calabria.

2003

Altra normativa segnalata

Il Comune di Reggio Calabria con DCC n. 23 del 4 settembre 2003 ha emanato il Regolamento di attuazione L.328/00. Riforma dei servizi sociali. Con esso ha predisposto la riorganizzazione dei servizi sociali, basando la stessa, sul sistema di accreditamento dei servizi (compresi quelli derivanti dal fondo 285).

LR n. 23 del 26 novembre 2003 Legge regionale di attuazione della L.328/00 il recepimento della legge quadro. Ad essa però non è seguito il Pino sociale regionale ed i relativi requisiti attuativi (per questo la città di Reggio Calabria ha emanato il regolamento indicato sopra, per rispondere ad un'esigenza propria anticipando l'opera della regione)

2004

Altra normativa segnalata

LR n. 28 del 12 novembre 2004 Garante infanzia e adolescenza

LR n. 1 del 2 febbraio 2004 Politiche regionale per la famiglia, legge di indirizzo

2005

Determina dirigenziale **n. 674 del 31 marzo 2005** **Nomina referenti servizi L.285/97**

2006

Altra normativa segnalata

DGR n. 309 del 2 maggio 2006 Criteri e priorità per la promozione di servizi innovativi sperimentali nella Regione Calabria

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

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2006

Report sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2006 (redatto sulla base di un'intervista rilasciata dal Dr.)

**Ricognizione dei progetti 285 delle Città Riservatarie - anno 2007
(periodo di riferimento 1 gennaio 2007 – 31 dicembre 2007)**

La sezione ha lo scopo di raccogliere le informazioni di riepilogo sulla progettazione 285 nelle Città riservatarie, contenuta all'interno dei Piani di zona/Piani territoriali (annuali o pluriennali) per l'anno 2007.

1. *A quale periodo di programmazione fanno riferimento i progetti **in corso di realizzazione** nell'anno 2007 (anche più di una risposta):*

Il triennalità L. 285/97. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2003. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* riaccredito 2003
riaccredito 2005 fondo 2007
programmazione 2004. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* riaccredito 2003
riaccredito 2005 fondo 2007
programmazione 2005. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* riaccredito 2003
riaccredito 2005 fondo 2007
Pogrammazione 2006. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* riaccredito 2003
riaccredito 2005 fondo 2007
programmazione 2007. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* riaccredito 2003
riaccredito 2005 fondo 2007

2. *Quanti sono i progetti esecutivi **approvati** e **attivati** nei Piani di zona/Piani territoriali di intervento per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1*

| | Progetti approvati | Progetti attivati |
|-------------------------------|---------------------------|--------------------------|
| Programmazione II triennalità | 30 | 30 |
| Programmazione 2003 | | |
| Programmazione 2004 | | |
| Programmazione 2005 | | |
| Programmazione 2006 | | |
| Programmazione 2007 | 20 | 15 |
| <i>totale</i> | 50 | 45 |

3. Quanti sono i progetti esecutivi **in corso di realizzazione (attivi)** nell'anno 2007 per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1

| | Progetti in corso di realizzazione |
|--------------------------------|------------------------------------|
| Programmazione II triennialità | |
| Programmazione 2003 | |
| Programmazione 2004 | |
| Programmazione 2005 | |
| Programmazione 2006 | |
| Programmazione 2007 | |
| <i>totale</i> | |

4. Indicare a quali delle seguenti aree fanno riferimento i progetti **in corso di realizzazione** nell'anno 2007 (in caso di progetti che interessino più di un'area inserirli in quella ritenuta prevalente)

| Aree di intervento | n. progetti |
|---|-------------|
| 1) sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità | |
| 2) affidamento familiare | |
| 3) abuso e maltrattamento sui bambini e gli adolescenti | |
| 4) interventi socio-educativi per la prima infanzia (0-3 anni) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi 0-3 | |
| 5) tempo libero e gioco | |
| 7) promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza | |
| 8) integrazione dei minori stranieri | |
| <i>totale</i> | |

Legenda:

1 - include ad esempio sostegni economici, strutture di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori o in stato di gravidanza, mediazione familiare, consulenza, interventi che facilitano l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia e alla maternità, realizzando un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento ecc

2 - diffusione e supporto dell'istituto dell'affidamento familiare sia diurno che residenziale: include le problematiche e gli interventi relativi ai servizi residenziali e semiresidenziali per minori, le comunità familiari, la deistituzionalizzazione, l'allontanamento dalle famiglie, la riunificazione familiare ecc

3 - interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento fisico e psicologico e di violenza sui minori

4 - progetti con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione, non sostitutivi dell'asilo nido, ad esempio centri per bambini e genitori, servizi educativi in un contesto domiciliare ecc, o sperimentazione di servizi innovativi nell'area educativa per la prima infanzia

5 - interventi ricreativi ed educativi volti a promuovere la partecipazione e la socializzazione dei bambini anche attraverso il gioco e attività culturali

6 - ad es. sui temi dell'uso del tempo, degli spazi urbani e naturali, della conoscenza dei diritti stessi presso la cittadinanza

7 - include ad esempio interventi relativi all'integrazione sociale e scolastica, ai minori non accompagnati, alle famiglie immigrate ecc

PROFILO CITTÀ RISERVATARIA

ROMA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 Quadro riepilogativo d'insieme

Start up 1997-1998 e prima triennalità

Il Comune di Roma, ha provveduto innanzitutto a costituire un Comitato di Coordinamento Tecnico-Politico interassessorile, composto dall'Assessore alle Politiche per la Città delle Bambine e dei Bambini, dall'Assessore alle Politiche Sociali e dall'Assessore alle Politiche Educative e giovanili. Le funzioni di coordinamento di tale Comitato, con Ordinanza del Sindaco n. 311 del 19.6.98, sono state in seguito attribuite all'Assessore alle Politiche per la Città a misura dei Bambine e dei Bambini.

Successivamente alla composizione del gruppo di coordinamento, lo stesso si è attivato per il coinvolgimento delle Circoscrizioni comunali, delle Scuole, delle Aziende USL, del privato sociale (con incontri circoscrizionali e con una assemblea cittadina), finalizzato alla predisposizione del Piano Territoriale Cittadino (in seguito denominato, per brevità, PTC).

Il PTC, è stato predisposto sulla base delle Linee di Indirizzo della Regione Lazio (DCR n. 437 del 29/04/1998) e del Consiglio Comunale con deliberazione n. 145 del 27.7.98 e sulla base dell'Accordo di Programma sottoscritto con le Aziende USL Roma A-B-C-D-E, con il Provveditorato agli Studi e con il Centro di Giustizia Minorile del Lazio.

L'analisi dei bisogni e la ricognizione delle risorse territoriali sono state svolte in gran parte dai servizi sociali delle 19 Circoscrizioni (oggi Municipi).

Pochi giorni dopo detto documento è stato recepito dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 2793 del 31.7.98 e quindi approvato dalla Regione Lazio con deliberazione della Giunta n. 5183 del 6.10.98. Il primo Piano conteneva 86 progetti esecutivi.

Con delibera della Giunta Comunale n. 3514 del 6.10.98 è stato istituito un Gruppo Tecnico di Coordinamento, guidato da un esperto amministrativo esterno all'Amministrazione, per lo studio e la predisposizione delle procedure per l'affidamento della realizzazione dei progetti contenuti nel PTC.

Materialmente l'accredito dei fondi 97/98 è avvenuto, per i tempi tecnici del Bilancio dello Stato, nel mese di maggio '99. Questo ha comportato un certo ritardo nella partenza dei progetti.

Sempre nel primo triennio il Comitato interassessorile si è dotato di un Comitato Operativo funzionale al Coordinamento e attività di sostegno ed accompagnamento all'attuazione del Piano, che ha predisposto un Sistema di Monitoraggio del PTC.

Seconda triennalità 2000-2002

L'avvio del II triennio è segnato da una modifica di tipo organizzativo: data l'"eccezionale complessità del Piano Cittadino, nonché della necessità di accelerare i procedimenti amministrativi correlati all'esecuzione dei progetti"¹, il Sindaco – mediante Ordinanza n° 102 del 22 maggio 2000 e Ordinanza n. 122 del 12 giugno 2000 - ha affidato al Direttore Generale Pietro Barrera il compito di sovrintendere e coordinare tutti gli uffici dell'Amministrazione coinvolti nella gestione della legge 285/97.

Il Secondo Piano territoriale cittadino è stato preparato con un lungo e complesso processo di condivisione, che ha trovato un'importante espressione nel "Forum cittadino" del 21 e 22 novembre

¹ Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 – Anno 2000

2000. La realizzazione del Forum è stata successiva ad una prima valutazione generale dei progetti del primo triennio finalizzata a raccogliere elementi utili per la predisposizione del II Piano cittadino.

Il 2001 per il Comune di Roma rappresenta un anno molto particolare dal momento che nel gennaio di questo anno, per vicende elettorali, il Sindaco si dimette assieme alla Giunta e il Consiglio Comunale.

Spetta dunque al Commissario straordinario il compito di portare a termine il processo di approvazione delle Linee di Indirizzo per la predisposizione del 2° Piano Territoriale Cittadino e di sottoscrivere l'Accordo di Programma con le ASL, con il Provveditorato agli Studi e con il Centro di giustizia Minorile per il Lazio e l'Abruzzo.

Il secondo triennio di attuazione della 285 è anche caratterizzato dal processo del decentramento politico e amministrativo fondato sul principio di sussidiarietà. Il Piano cittadino si presenta così come la sintesi ragionata di venti Piani: diciannove Piani "circoscrizionali" e un Piano "centrale". Le amministrazioni municipali non si limitano più - come nel precedente Piano - ad individuare i progetti più rispondenti ai bisogni, locali, ma sono impegnate a predisporre veri e propri Piani nell'area dell'infanzia e dell'adolescenza. Il Piano cittadino prevede che un terzo delle risorse finanziarie disponibili sia destinato ad interventi 'centrali', con carattere di complementarietà rispetto a quelli promossi dai Municipi.

1130 progetti relativi al Secondo Piano territoriale per l'infanzia e l'adolescenza sono stati gestiti dagli uffici competenti sia nei Municipi (Unità Organizzativa Sociale Educazione Cultura e Sport - UOSECS), che nei Dipartimenti Centrali (Dipartimento V Politiche Sociali, Dipartimento X Politiche Educative e Scolastiche, Ufficio speciale per l'infanzia).

Il Secondo Piano si è sviluppato in un'ottica di integrazione con l'insieme delle politiche sociali ed educative promosse dall'Amministrazione comunale, anche in considerazione dell'avvio della pianificazione sociale in attuazione della L. 328/00. A partire dal mese di gennaio 2002 la città di Roma è impegnata in un profondo processo di riforma della rete degli interventi e dei servizi sociali locali, che si sintetizza nel *Piano Regolatore Sociale*, in sinergia con le disposizioni emanate dalla Regione Lazio. "Il passaggio dal primo al secondo Piano è avvenuto sia nel segno della continuità che dell'innovazione. Continuità per quanto riguarda l'impianto generale, la sostenibilità dei servizi avviati precedentemente, la partecipazione dei diversi attori sociali coinvolti nella programmazione e nell'attuazione degli interventi. Innovazione, rispetto al 1° Piano, in relazione alla crescita della cultura del *Project Management*, alla maggiore responsabilità dei Municipi, allo sviluppo di una logica di Piano territoriale di zona, all'integrazione delle politiche nel nuovo quadro aperto dall'approvazione della legge 328/2000".

Dal 2003 in poi

"In seguito alla pubblicazione del Decreto di riparto delle risorse finanziarie dello Stato per l'anno 2003, la Giunta Comunale, con delibera del 280 del maggio 2004 ha approvato il Programma di riparto delle risorse dell'anno finanziario 2003. La decisione di predisporre un Piano annuale, di transizione e non invece, come nel passato, un Piano triennale, è nata da quattro diverse considerazioni:

1. l'esistenza di oggettivi elementi di incertezza riguardo al finanziamento della L. 285/97, nel nuovo quadro normativo delle politiche sociali²;
2. la diversità temporale nello stato di avanzamento dei progetti municipali;
3. la programmazione della riforma del welfare cittadino con il Piano Regolatore Sociale e i Piani di zona, in attuazione della legge 328/2000. Il 2003 vede l'avvio di questo processo e in questo

² Una prima versione del Decreto di riparto delle risorse finanziarie per l'anno 2003, presentata dal Governo alle Regioni e agli Enti locali, non faceva cenno alle città "riservatarie" della legge 285/97. Successivamente questa impostazione fu superata, per la forte opposizione di tutte le città interessate.