

PALERMO

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 Quadro riepilogativo d'insieme

Start up '97-'98 e Prima triennalità (1998-2001)

Il contesto normativo cui la L.285/97 risponde nella Regione Sicilia (città riservatarie comprese: Catania e Palermo), al momento della sua emanazione, è costituito dalla Legge Regionale 22/86. Nell'ambito delle competenze statutarie, la Regione Sicilia, con questa legge dal titolo "*Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia*" ha disciplinato il quadro di riferimento principale e più completo per tutti gli interventi socio-assistenziali da realizzare sul territorio siciliano. Con essa la Regione ha inteso riordinare l'intera materia socio-assistenziale vincolando Comuni, operatori e soggetti ad essa riferiti. Il vincolo, prima ancora che dalle norme in senso stretto, è costituito da una innovativa (a quel periodo) configurazione del servizio sociale, mirata al superamento dell'assistenzialismo. Con particolare riferimento alle politiche minorili, tale impostazione trovava espressione sintetica nei principi della "*prevenzione*" (contro la funzione semplicemente "riparativa" degli interventi), della "*partecipazione*" dei cittadini alla politica dei servizi socio-assistenziali, dell'"*accessibilità*" e "*stabilità*" dei servizi, della "*globalità*" (contro il modello della categorizzazione degli assistiti) e della "*integrazione socio-sanitaria*".

Dalle relazioni si comprende che l'adattamento richiesto della legge 285 al contesto appena riferito avviene, per queste due città, in una forma che 'riduce' il significato dell'aggettivo riservataria al mero riconoscimento della riserva di un fondo ma non dell'autonomia e peculiarità di gestione dello stesso. Ciò ha comportato una 'gestione regionale' dell'implementazione della L.285/97 a livello di Città riservataria. La storicità della legge regionale non potendo prevedere la complessità della gestione burocratico/amministrativa dei fondi delle città riservatarie, con la sua struttura ed i suoi tempi, ha più spesso ostacolato la regolare implementazione della L.285/97 piuttosto che agevolarla. I tempi di ricezione del fondo da parte delle città riservatarie (direttamente dal Governo centrale) e i tempi di approvazione dei piani da parte della Regione, molto spesso non si sono integrati, producendo così applicazioni della legge tardive e 'stanche'.

Il primo triennio è sostanzialmente stato utilizzato per l'avvio burocratico/procedurale della legge. Nell'agosto del '98 con D/S n. 63 del 29.03.2002 viene stipulato l'Accordo di programma tra il Comune di Palermo (Ente capofila), Azienda Sanitaria Locale 6, Provveditorato agli Studi, Tribunale per i Minorenni e Centro per la Giustizia Minorile. L'Accordo contiene le linee di priorità su cui elaborare gli Interventi del Piano:

- deistituzionalizzazione e miglioramento della accoglienza residenziale con progetti mirati;
- sostegno socio/educativo a minori e famiglie soprattutto in giovane età e con conflitti;
- potenziamento dell'affidamento familiare;
- diffusione di Centri aggregativi per bambini ed adolescenti, del servizio educativo domiciliare e di strada;
- interventi per specifiche problematiche (disturbo della personalità – tossicodipendenza);
- il recupero di spazi urbani e verdi.

L'analisi dei bisogni precedente all'Accordo è stata condotta attraverso le consultazioni con le Organizzazioni del privato sociale, laddove è stato possibile, con incontri circoscrizionali; con schede di rilevazione a cura del Servizio sociale territoriale e con sopralluoghi in diversi Quartieri per identificare la migliore collocazione, soprattutto dei Centri aggregativi. I punti critici di tale attività messi in evidenza nelle relazioni dei primi due anni "rientrano nello scarso raccordo tra le molteplici parti della Amministrazione Comunale nonché tra Enti diversi e nella esiguità del numero di operatori incaricati per gli adempimenti L. 285."¹

La definizione del Piano di intervento è stata condivisa tra le istituzioni firmatarie l'Accordo di programma, Arciragazzi, MOVI e CNCA.

Il piano del primo triennio si compone di 20 progetti: 19 progetti di servizi e 1 di sistema rispondente alla necessità di monitoraggio, verifica, informazione e documentazione.

A Settembre del '98, viene costituito il Gruppo centrale di Coordinamento, previsto dall'art. 7 dell'Accordo di programma. "Le progettualità di massima e i progetti esecutivi, indicati dall'art. 3 dell'Accordo di programma, sviluppati nelle loro linee generali dal Gruppo di Coordinamento, vengono discussi e confrontati sia con gli Organismi Circoscrizionali che con le forze del Privato Sociale e del Volontariato (conferenza dei servizi interessati all'interno del Comune di Palermo del 30/10/98)".²

A novembre del '98, con Determina Sindacale n. 587 viene trasmessa all'Assessorato Regionale Enti Locali la richiesta di autorizzazione del Comune di Palermo per l'avvio delle progettualità definite e discendenti dall'Accordo di Programma e delegato l'Assessore alla Persona, alla Famiglia e alla Comunità all'attuazione dello stesso. La risposta della Regione non è positiva e richiede modifiche che impongono una ridefinizione del Piano.

A Dicembre del 1998 l'Assessore Regionale agli Enti Locali emette il Decreto n. 3262 con cui viene approvato il piano di Palermo modificato "Piano territoriale di intervento del Comune di Palermo in favore dell'infanzia e dell'adolescenza ai sensi della L. 285/97", seguito da circolare attuativa n. 389/B del 31/12/98.

L'analisi, la valutazione e l'approvazione dei progetti esecutivi degli Interventi messi a bando secondo la procedura dell'avviso pubblico è stata effettuata da una commissione di valutazione "Dopo un esame formale di ammissibilità dei progetti si è proceduto all'esame sostanziale e scientifico dei progetti presentati effettuando una valutazione rispetto all'esperienza pregressa, la qualità della progettazione, l'ambientazione, la congruenza e rapporto tra costi e benefici. Per ogni singolo intervento si è di seguito stilata una graduatoria procedendo poi all'assegnazione e alla stipula di convenzione annuale rinnovabile."³

Questo avvio 'a singhiozzo' "non ha permesso la stipula di tutti i contratti e l'impegno completo dei fondi accreditati al Comune di Palermo per gli Esercizi 1997 e 1998, pertanto la procedura di reiscrizione in Bilancio e il conseguente riaccredito delle somme sono stati addebitati solo a maggio del 1999, con gli ordinativi nn. 12 e 26. Successivamente alla data in cui sono pervenuti al Comune i suddetti documenti contabili, l'11 giugno 1999, si è avuta la disponibilità finanziaria per operare."⁴

Il 1998 ha pertanto potuto vedere l'avvio solo di 7 progetti così distribuiti rispetto all'articolato della 285: a) sei all'interno dell'art. 4 della legge; b) uno all'interno dell'art. 6 della stessa.

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

² Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 1999

³ Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2000

⁴ Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 1999

A Giugno del 2000 la situazione ha subito notevoli modifiche: dalla relazione di questo anno si rileva infatti che “Lo stato di attuazione del Piano Infanzia della città di Palermo vede attivati quasi la totalità dei progetti esecutivi (19 dei 20 previsti), di questi il 65% è in fase operativa, il 20% è in fase operativa avanzata, mentre il rimanente 15% è in fase finale.”⁵ Nel periodo tra ottobre e dicembre 2001 si conclude, per la città riservataria di Palermo, la prima triennalità.

Seconda triennalità 2002-2005

Nei primi tre mesi del 2001 si sono tenute presso l'assessorato EE.LL. della regione Sicilia delle riunioni con i rappresentanti dei soggetti istituzionali e non, al fine di effettuare un primo bilancio sul primo triennio di attuazione della legge 285 e per potere tracciare le linee guida per il prosieguo delle attività nel secondo triennio. A giugno 2001 sono state emanate le direttive regionali che fissano gli obiettivi e le priorità da seguire nella programmazione delle attività per il secondo triennio.

A novembre del 2002 con Determinazione del Sindaco n. 63 del 29/03/2002 il Comune di Palermo approva l'Accordo di programma e il Piano di intervento del secondo triennio di attuazione della L. 285/97. La determina viene trasmessa alla Regione Sicilia con nota del 4/4/02 della documentazione integrativa al Piano, dalla stessa approvato con decreto assessore Enti Locali n. 1585 del 17/5/02. Infine con Determinazione del Sindaco n. 385 del 15/11/02 si dà avvio effettivo al secondo piano di interventi “Attuazione del piano triennale di interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza e del relativo piano di spesa sugli esercizi statali 2000/2002” con il quale vengono approvati 27 progetti. Il Piano pertanto svilupperà la sua operatività nel periodo tra il 2003 e il 2005.

Rispetto alla metodologia progettuale il Comune e gli Enti hanno deciso di provvedere alla progettazione generale del piano sulla base di una scelta di fondo nella realizzazione di servizi ed interventi che ha tenuto conto:

- della preparazione e del sostegno alla relazione genitori-figli;
- del contrasto alla violenza;
- delle misure alternative al ricovero dei minori negli istituti educativo-assistenziali;
- dei minori e delle famiglie straniere, in ogni condizione di svantaggio per una corretta integrazione.

Di fondo è stata mantenuta la continuità delle attività nelle 8 Circoscrizioni in cui è suddivisa la città di Palermo. Come novità, nel nuovo Piano sono stati inseriti “progetti rivolti alla fascia 0/5, alle famiglie, ai minori disabili e ai minori immigrati. Sono stati previsti inoltre un intervento di informazione rivolto ai giovani e due progetti, curati dal Centro di giustizia minorile in collaborazione con Organizzazioni del Terzo Settore, in favore dei minori nomadi e dei minori accolti nel Centro di accoglienza. L'inserimento nel nuovo piano di un intervento relativo al monitoraggio, valutazione e centro di documentazione.”⁶

Criticità

Tra le difficoltà nella gestione e implementazione della legge 285/97 si segnalano (in ordine di importanza):

- 1 procedure di affidamento dei fondi e relativo procedimento contabile: “con il procedimento contabile (funzionario delegato) tra Città riservataria e Ministero si determinano lunghi

⁵ Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2000

⁶ Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2003

- periodi di mancanza di cassa di competenza”⁷;
- 2 disponibilità finanziaria. “I tempi necessari alla elaborazione del Piano e alla sua approvazione da parte dell'Assessorato regionale, non hanno permesso di stipulare tutti i contratti ed impegnare in modo completo i fondi accreditati al Comune di Palermo per gli esercizi '97 e '98. La procedura di reiscrizione in Bilancio e il conseguente riaccredito delle somme da parte della Tesoreria Provinciale dello Stato ha prodotto una disponibilità finanziaria tardiva: maggio 1999”⁸. “La criticità nello stato di attuazione del Piano territoriale è stata rappresentata anche questo anno dalla difficoltà del riaccredito delle somme per gli esercizi finanziari precedenti che hanno determinato situazioni di grossa sofferenza economica per tutti i soggetti coinvolti nella realizzazione delle attività e degli interventi.”⁹;
 - 3 condizione di verifica e approvazione dei piani territoriali ai sensi della legge 285/97 da parte della Regione dettata dal Decreto 653/01¹⁰;
 - 4 carenza numerica di personale e competenza del personale stesso.

2006

L'avvio della programmazione per l'anno solare 2006 è stato dato con la Determina sindacale n. 268 del 02/12/2005, con cui è stato approvato il Programma dei progetti e della spesa a valere sulle somme attribuite sugli esercizi statali 2003 e 2004, per l'anno 2006. A questa determina si è aggiunta pochi giorni dopo la n. 205 del 05/12/2006 in cui al totale già stanziato vengono ad aggiungersi ulteriori fondi per l'esercizio del fondo del 2006. I progetti attivi nell'anno 2006 sono stati 44 così suddivisi: 8 per l'art. 4, 32 per l'art. 5, 3 per l'art.6 e 1 per l'art 7.

Implementazione della L. 328/00

La legge di recepimento della 328, nella regione siciliana, è stata deliberata con il DGR n. 171 del 6 aprile 2006 Stesura aggiornata della programmazione degli interventi di cui al documento "Analisi, orientamenti e priorità, legge n. 328/2000 - triennio 2004/2006".. In attesa della reale implementazione di questa stessa legge il riferimento normativo in materia sociale e socio assistenziale è costituito, come detto in precedenza, dalla LR n. la 22 del 9 maggio 1986 Riordino dei servizi e delle attività socio assistenziali in Sicilia, al cui interno vengono definiti anche i criteri per la realizzazione dei servizi per infanzia e adolescenza. Nel periodo di interesse della ricerca la 285 non è confluita nel piano di zona ma continua ad avere una gestione distinta dal fondo proveniente dalla 328.

2007

Attualmente la programmazione territoriale vede la città di Palermo suddivisa in 8 circoscrizioni. I fondi vengono gestiti in maniera centralizzata (Assessorato ai servizi sociali) con ripartizioni periodiche, la prima generalmente è uguale per ogni circoscrizione, le ripartizioni successive si modificano in base all'importo finale da affidare. Ogni circoscrizione ha come servizi di base due centri ricreativi. I criteri di distribuzione del finanziamento sono spesso dettati dalle urgenze. Situazioni come il quartiere S. Filippo Neri (Zen) non permettono di fare previsioni, pertanto le ripartizioni assumono spesso le caratteristiche di integrazioni per urgenze che il comune realizza

⁷ Ibidem

⁸ Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 1999

⁹ Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2001

¹⁰ Cfr Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2002

sulla base di segnalazioni provenienti dai servizi sociali territoriali. Il dirigente del servizio sociale dello specifico territorio presenta la richiesta al Gruppo tecnico di coordinamento che a sua volta sottopone il provvedimento al Sindaco, il quale accorda o meno il finanziamento.

Gli attori principali della programmazione sono le istituzioni scolastiche, il referente ex pubblica istruzione a livello regionale, la AUSL, il tribunale per i minorenni, il terzo settore. Quest'ultimo è coinvolto nella gestione e nella programmazione delle politiche infanzia e adolescenza.

1.2 Iniziative di supporto all'applicazione della legge 285/97

Attività di raccordo

Il primo triennio di implementazione della legge mette in evidenza per la città di Palermo alcune difficoltà. Una tra queste è rappresentata dalla 'fatica' di mettere in relazione soggetti ed interventi. "Le iniziative di coordinamento tra i territori di Palermo si sono finora tradotte nel tentativo di collegare e coordinare gli Interventi del Piano L. 285 ricadenti in ognuna delle 8 Circoscrizioni cittadine di nuova istituzione e gli Organismi circoscrizionali tra loro, tenuto conto che essi non hanno avuto attribuite competenze gestionali sul Piano 285. Per favorire la partecipazione dei neo-Organismi sono stati promossi incontri informativi e propositivi sul Piano, sulle prospettive di sviluppo e partecipazione, tra l'Assessore e il Servizio delegati e Presidenti, Consigli, Servizi e Associazionismo."¹¹

Dal secondo triennio le modalità di raccordo sembrano semplificarsi e farsi via via più chiare.

I rapporti con la Regione diventano ad esempio costanti e finalizzati "Sulla scorta delle esperienze del primo triennio, dei limiti e dei nodi critici rilevati sia sulle relazioni che si sono concretizzate nei rapporti istituzionali, tra Stato, Regione, Province e Enti Locali, sia sulla realizzazione ed efficacia dei progetti e quindi sulla relazione con il Terzo Settore, la Regione Siciliana ha avviato i tavoli di concertazione con le Istituzioni ed il Terzo Settore coinvolti nella attuazione della legge 285/97."¹²

I lavori, avviati a novembre 2000 e durati fino a marzo 2001 hanno prodotto la definizione degli ambiti territoriali per la parte di competenza regionale, la formulazione di linee di indirizzo per una maggiore uniformità progettuale e di adozione delle procedure, l'individuazione dei criteri di finalizzazione delle risorse e delle priorità degli interventi.

A ciò è seguita l'emanazione del decreto dell'Assessore regionale agli Enti. Locali n. 653 del 20/6/01 "Disposizioni per la promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" per il triennio 2000/2002 articolo 2 che recita "I Comuni di Palermo e Catania, viste le disposizioni contenute all'art. 1 della L. 285/97, sono destinatari di apposito finanziamento e costituiscono ambito territoriale d'intervento e sono tenuti al rispetto delle direttive regionali"¹³

Forme di raccordo e coordinamento

Le forme di raccordo che il comune di Palermo ha mantenuto negli anni riguardano varie realtà "Con il Comune di Catania il rapporto è di conoscenza dei piani e di scambi di idee; con gli altri ambiti territoriali, il rapporto verte principalmente su richieste di informazioni e di documentazione

¹¹ Ibidem

¹² Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 – Anno 2002

¹³ D.A. n. 653 del 20/06/2001, pubblicato nella G.U.R.S. n. 38 del 27/07/2001 "Disposizioni per la promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" per il triennio 2000/2002

sulle esperienze dei progetti di Palermo.”¹⁴

Per quanto riguarda l'attività di coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti nella gestione ed implementazione della legge, invece, iniziato con difficoltà, sembra aver acquisito, nel II° triennio, “maggiore fluidità, sia nei confronti degli Enti firmatari dell'accordo di programma con le riunioni periodiche del Gruppo di coordinamento (art. 7 dell'accordo di programma) sia con le associazioni che gestiscono gli interventi del Piano.”¹⁵

Il Gruppo tecnico di coordinamento interistituzionale composto da 11 persone¹⁶, ha predisposto il percorso per l'implementazione del piano programmando le iniziative di raccordo territoriale con servizi ed organismi circoscrizionali e delle istituzioni coinvolte, funzionali anche alla rilevazione di nuovi bisogni e la verifica della validità di alcuni interventi da proporre in continuità con il primo triennio. “In particolare nel periodo agosto/settembre 2001, il Gruppo si è occupato di recepire ed esaminare i progetti proposti dalle stesse istituzioni ed ha osservato un percorso metodologico per la predisposizione del piano finalizzato ad individuare e determinare:

- a partire dalle proposte del Terzo Settore e del Servizio sociale territoriale, quali interventi prevedere nell'ambito delle Circoscrizioni municipali;
- quali interventi di carattere sovra-circoscrizionale, con attenzione a progetti innovativi o non affrontati nel triennio precedente;
- quali progetti delle Istituzioni partecipanti con particolare riferimento alla continuità dei servizi già avviati e positivamente valutati
- quali interventi a carattere progettuale già posti in essere, o programmati, nell'ambito infanzia e adolescenza da parte del Comune, al fine di comporre un equilibrato rapporto nel territorio tra i servizi esistenti e i progetti ex L. 285/97.

Il coordinamento tra progetti è indicato come avviato solo dopo il 2002, anno in cui tutti i progetti della II triennalità sono stati avviati.

Attività informative

Per l'area delle attività informative realizzata nel primo triennio nell'anno 2002 viene data indicazione della realizzazione “della prima fase della campagna di informazione cittadina su 285, denominata Bambini in gioco, per la quale sono stati utilizzati tutti i mezzi e che vedrà il realizzarsi di una seconda fase in autunno con l'aggiunta della pubblicazione monografica degli interventi e dei primi risultati ottenuti.”¹⁷

Nel 2006 invece si dà indicazione della produzione della Carta dei servizi per i minori. E' un opuscolo informativo che si propone di divulgare le informazioni relative alla rete di servizi attivati dal Piano Territoriale Cittadino in favore dell'Infanzia e dell'Adolescenza (ex L. 285/97) in sinergia con le risorse impiegate dall'Amministrazione Comunale mediante la realizzazione di interventi flessibili ed integrati, in un'ottica di sussidiarietà tra enti pubblici e terzo settore.

Questa pubblicazione informa il cittadino sulle procedure, sui servizi, sulle modalità di erogazione, garantendo il diritto all'informazione e ponendolo nella condizione di utilizzare al

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Ibidem

¹⁶ 4 componenti del Comune (2 funzionari del servizio diritti dei minori delegato alla gestione complessiva della L. 285/97; 2 assistenti sociali di cui una del Settore Pubblica Istruzione – asili nido); - 1 componente della ASL 6 (pedagogista); 1 componente del Centro di giustizia minorile (direttore servizio sociale minori); 1 componente del Provveditorato agli studi – C.G.S. (responsabile degli osservatori per la dispersione scolastica); 1 componente della Prefettura (viceprefetto); 1 componente designato dagli Enti del Terzo Settore.

¹⁷ Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2000

meglio i servizi offerti. La Carta fornisce una mappa territoriale dei servizi e delle risorse fruibili nelle otto circoscrizioni, arricchita da indicazioni esemplificative sull'organizzazione e il funzionamento della rete dei servizi.

Attività formative

Nel primo triennio le attività formative segnalate hanno riguardato esclusivamente quelle realizzate all'interno dei singoli progetti a gestione diretta. Ad esse si sono aggiunte, nel secondo triennio, altre attività formative a cui hanno preso parte gli operatori del gruppo di lavoro 285:

- Convegno Palermo dal tema: "Analisi tecniche sulle esperienze di attuazione e prospettive operative per la nuova triennalità" – maggio 2000)
- Convegno a Venezia intitolato "L'albero dei genitori"- Racconti, storie, esperienze, giornate di studio per operatori ed educatori – ottobre 2000)
- Convegno a Firenze nel dicembre del 2000 sul tema: "Le Città riservatarie e la nuova programmazione 285"

Seconda triennalità

Nel secondo triennio "la Regione ha avviato nel 2003 e fino a maggio 2004 un programma formativo affidato al FORMEZ, a supporto delle nuove politiche per l'infanzia e l'adolescenza ex L. 285/97, alla luce della L. 328/2000."¹⁸

2006

Per la **parte formativa relativa al fondo 285** per il 2006 è stato finanziato il progetto dal titolo Valutando l'educare per il quale sono stati stanziati 77.000 euro realizzato dalla scuola di Formazione del Ministero della Giustizia – Dipartimento Giustizia Minorile di Messina e rivolto ai coordinatori dei progetti del Comune e dai coordinatori dei progetti del III settore così da sviluppare una formazione congiunta tesa a sviluppare una cultura ed una pratica valutativa delle politiche, delle progettazioni e degli interventi socio educativi. Il progetto è frutto della riflessione e dell'elaborazione congiunta dell'Istituto centrale di formazione, del Dipartimento giustizia minorile di Palermo, e dell'Unione degli assessorati alle politiche socio-sanitarie e del lavoro. Il percorso ha avuto la durata di 18 mesi ed ha coinvolto circa 60 corsisti.

Parlando di programma formativo più in generale il riferimento va al Programma delle attività sociali che in una sua parte prevede in bilancio lo stanziamento di fondi per la formazione del personale alle dirette dipendenze del settore sociale comunale. Sono attivi pertanto cicli formativi su i diversi ambiti di intervento su cui si spende il servizio sociale: affido familiare, adozione, sostegno genitoriale, deviazione penale, deviazione familiare, spaccio e droga.

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

2.1 Prima triennalità

L'avvio delle attività di monitoraggio vengono segnalate nell'aprile del 2000. Tale attività viene svolta da due referenti individuate dal Comune: una sociologa dell'Amministrazione Comunale ed una sociologa dell'AUSL 6. Esse, dopo aver definito lo strumento di rilevazione (Scheda di monitoraggio di base ed scheda in progress), lo hanno presentato a tutte le associazioni

¹⁸ Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2003

coinvolte nel Piano Infanzia ed ai Responsabili per l'Amministrazione Comunale dei progetti a gestione diretta degli interventi previsti nel Piano.

2.2 Seconda triennialità

Il secondo triennio testimonia una volontà di realizzare “un disegno di valutazione” ovvero una gestione più strutturata delle attività di monitoraggio e valutazione. Essa è attiva dal 2004 con un progetto coordinato e realizzato dal Cento studi ARNAO. In tale occasione è stata definita secondo un modello partecipato una scheda di valutazione sia per i progetti che per il piano in generale. Tali strumentazione è tuttora utilizzata. Il monitoraggio e la valutazione per i progetti 285 è gestito e garantito dal Gruppo tecnico di coordinamento che si avvale di risorse del personale proveniente dall'Amministrazione Comunale, dall'AUSL 6, dal Provveditorato agli Studi, dal Centro per la giustizia minorile e dal Privato sociale. Esso ha come obiettivi:

- effettuare il monitoraggio degli interventi utilizzando gli strumenti già testati nella triennialità precedente;
- definire gli indicatori da utilizzare nella valutazione di esito, concordati e condivisi con l'équipe degli operatori dei progetti;
- definire le modalità di verifica degli interventi;
- definire le modalità e gli interlocutori ai quali comunicare e presentare con chiarezza i risultati delle analisi fatte (statistiche riassuntive, tabelle, grafici).
- Il raggiungimento di tali obiettivi sarà funzionale alla valutazione di tre dimensioni:
 - processo
 - risultato/esito
 - qualità.

Le schede di monitoraggio rilevano tutti i dati che il gruppo tecnico di coordinamento, di concerto con gli operatori dei progetti, utilizzerà per la costruzione degli indicatori necessari ad effettuare la valutazione di esito. Particolare attenzione viene posta al processo di coinvolgimento degli operatori che lavorano nel progetto, al fine di creare condivisione degli obiettivi e degli strumenti, partecipazione, motivazione, assunzione di responsabilità e orientamento dei risultati.¹⁹

Le stesse schede si compongono di quesiti funzionali all'acquisizione di dati circa l'efficacia e il ciclo di vita dei progetti.

Rispetto agli obiettivi del piano vengono selezionate quelle informazioni di carattere generale, sia tematico che territoriale, significative per una prima comprensione del raggiungimento delle mete finali fissate dall'accordo di programma.

A questo livello, rientrano aspetti di grande rilievo in vista di una valutazione complessiva del piano quali ad esempio:

- la creazione di nuovi servizi
- la sperimentazione di nuovi modelli o strategie di lavoro
- la congruenza con i bisogni dei territori
- l'impatto sull'opinione pubblica
- le sinergie istituzionali sviluppate
- la messa in rete dei diversi interventi e servizi.

Su questi aspetti il monitoraggio garantisce un flusso costante di informazioni e, quindi, una visione permanente, consentendo l'elaborazione dei dati di cui gli enti istituzionali hanno bisogno per valutare il loro operato e programmare il futuro.

¹⁹ Cfr. Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285 - Anno 2003

Leggere e comprende il ciclo di vita dei progetti poi, implica avvicinare la lente conoscitiva al più al livello operativo e raccogliere e sistematizzare informazioni sulle attività e i risultati raggiunti, nonché sulle modalità di gestione.

Quest'esame interviene sul "processo" degli interventi e sulla relazione tra le attività programmate e quelle realmente eseguite (sempre in rapporto alla programmazione nel tempo).

Ciò permette di acquisire una base conoscitiva solida e verificabile, in grado di individuare problemi e difficoltà nel momento in cui sorgono, di predisporre gli opportuni correttivi e assicurare il buon andamento dei progetti.²⁰

3. Eredità e bilancio della Legge 285/97

Il piano infanzia e adolescenza che si è sviluppato negli anni nel territorio della città di Palermo ha permesso di attuare fattive politiche di intervento che non sarebbero state possibili senza l'intervento di tali risorse e programmazioni. E' utile per aiutare a comprendere un intervento che non si limita a piccoli progetti, per il quale l'Amministrazione Comunale potrebbe adottare con proprie soluzioni finanziarie, ma che attua un intero Piano Territoriale rivolto all'infanzia e all'adolescenza. Infatti è motivo di vanto della nostra Amministrazione Comunale avere posto in essere un sistema così articolato di interventi che, oltre all'obiettivo primario di attuazione per l'infanzia e l'adolescenza, ha fatto crescere il lavoro sociale e valorizzato il terzo settore con opportunità assolutamente assenti prima, che sono già diventati a distanza di 8 anni un patrimonio comune di esperienze, e che hanno portato la città di Palermo tra i primi posti in graduatoria per i servizi erogati ai minori.

4. Le Prospettive future

I soggetti istituzionali coinvolti sono stati chiamati a ripensare insieme alle organizzazioni del privato sociale una nuova politica del sociale per l'infanzia e l'adolescenza che superi la logica riparatoria degli interventi per i cosiddetti "minori a rischio". I bambini e i ragazzi devono essere, invece, destinatari di opportunità e divenire sempre di più titolari e protagonisti di proposte ed esperienze. E' obiettivo prioritario non disperdere e di preservare il ricchissimo patrimonio esperienziale prodotto dall'investimento iniziale, il cui valore centrale è rappresentato dalle centinaia di operatori che in questi anni hanno sviluppato competenze e professionalità uniche, costruito preziosi rapporti di fiducia e di ascolto con i minori e le loro famiglie, sperimentato percorsi difficili, ma autentici e spesso efficaci, di integrazione e collaborazione con i servizi territoriali (scuole, servizio sociale professionale, consultori, neuropsichiatria infantile, centro per la giustizia minorile, etc.).

²⁰ Ibidem

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

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

Nome Cognome Ornella Botondi e Greco Margherita

Assessorato Settore Socio-Assistenziali

Servizio Settore attività sociali – Unità organizzativa diritti dei minori

Indirizzo Via Garibaldi n. 34

CAP 90100_ *Città* Palermo

Telefono 091-6168615- 091.7403401 *Fax* 091-7403483

email o.botondi@comune.palermo.it/ margherita.greco@ comune.palermo.it

pagine web http://www.comune.palermo.it/Comune/Servizi_Sociali/carta_servizi.htm

Tabella 1 Riepilogo distribuzione percentuale dei progetti per aree di intervento

'98-'01	'02-'05	%	'06	%	'07
Art.4	Art.4	59,2	Art.4	18,2	15,0
Art.5	Art.5	7,4	Art.5	72,0	67,0
Art.6	Art.6	14,8	Art.6	7,5	9,4
Art.7	Art.7	7,4	Art.7	2,3	2
	Altro	11,2	Altro		6,6

Tab. 2 Riepilogo numero progetti e soggetti coinvolti

	I triennio	II triennio	2006	2007
Progetti esecutivi approvati	20	27	44	52
Numero utenti minori			7000	7500
Numero utenti adulti			800	1100
Risorse (docenti, educatori, operatori, altri adulti)		530 circa	950	1025

Il sistema di rilevazione vigente nei primi due trienni non permetteva la rilevazione dei dati rispetto al numero di utenti (minori e adulti) coinvolti o contattati nei servizi; né la rilevazione delle risorse impiegate.

Tab. 3 Riepilogo finanziamenti 285 da Decreti ministeriali riparto del Fondo

Palermo	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
lire	4.312.177.459	11.480.695.425	11.499.139.892	10.554.667.000	9.708.939.934						
euro	2.227.053,80	5.929.284,36	5.938.810,13	5.451.030,59	5.014.249,01	5.014.249,01	5.014.249,01	5.014.249,01	5.014.249,01	5.014.249,01	5.014.249,01

Fonti normative e documentali

1998

Stipula dell'Accordo di programma, in data 20 agosto 1998, tra il Comune di Palermo (Ente capofila), Azienda Sanitaria Locale 6, Provveditorato agli Studi, Tribunale per i Minorenni e Centro per la Giustizia Minorile, contenente le linee di priorità su cui elaborare gli Interventi del Piano. Con D/S n. 63 del 29.03.02 è stata sottoscritta la modifica e integrazione del citato Accordo di programma

Con Disposizione del Sindaco n.2522 del 14/9/98, è stato costituito il Gruppo centrale di Coordinamento, previsto dall'art.7 dell'Accordo di Programma

Con Determinazione Sindacale n.587 del 9/11/98, trasmessa all'Assessorato Regionale Enti Locali con nota 3023 del 10/11/98, si sono autorizzati gli adempimenti conseguenti all'avvio delle progettualità definite e discendenti dall'Accordo di Programma e delegato l'Assessore alla Persona, alla Famiglia e alla Comunità all'attuazione dello stesso.

Il confronto con l'Assessorato Regionale ha prodotto delle modifiche ad alcune linee progettuali e, pertanto, ridefinite dall'Amministrazione Comunale con Determinazione del Sindaco n.660 del 7/12/98.

In data 30/12 /98 l'Assessore Regionale agli Enti Locali ha emesso il Decreto n.3262 "Piano territoriale di intervento del Comune di Palermo in favore dell'infanzia e dell'adolescenza ai sensi della L.285/97", seguito da circolare attuativa n.389/B del 31/12/98.

La modalità di assegnazione della spesa per singolo intervento è stata realizzata con singola scheda progettuale approvata con Decreto Regionale 3262 del 30/12/98

1999

Il Piano triennale prevede 19 progetti. Per ragioni burocratiche l'avvio c'è stato solo per 11 progetti. Il complesso degli 11 interventi è stato oggetto della Determinazione Dirigenziale n.62 del 4 marzo 1999, con cui si è provveduto a formalizzare la loro "struttura" gestionale ed economica

L'analisi, la valutazione e l'approvazione dei progetti esecutivi degli Interventi messi a bando secondo la procedura dell'avviso pubblico è stata effettuata da una commissione ad hoc costituita con nota 827/DM dell'8/3/99

2000

Nella relazione inviata si dà notizia che, nel periodo temporale di riferimento, sono stati adottati numerosi atti (determinazioni sindacali e dirigenziali) necessari alla gestione operativa del Piano Territoriale 1997/99, per la prosecuzione delle attività, integrazioni o parziali modifiche migliorative nell'ambito del Programma definito a seguito dell'Accordo interistituzionale sottoscritto il 20 agosto 1998.

2001

Rispetto alla nuova programmazione la regione Sicilia, con D.A. n.653 del 20/06/2001 Enti Locali , la Regione ha provveduto ad emanare le linee programmatiche per il triennio 2000/2002 alle quali devono attenersi tutti i comuni siciliani comprese le città riservatarie “Individuazione degli ambiti territoriali e linee guida per la realizzazione dei Piani e l’attuazione della legge 285/97”. Secondo questo decreto le Città riservatarie di Palermo e Catania costituiscono ambito territoriale e sono tenute al rispetto delle direttive; i loro piani sono esaminati ed approvati con decreto regionale.

Disposizione del Commissario Straordinario n.2063 del 12 luglio 2001 costituzione del Gruppo tecnico interistituzionale di coordinamento

Accordo di programma per l'adozione del piano territoriale di interventi per la promozione dei diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza L.285/97 triennio 2000/2002 con determinazione del Commissario Straordinario n.344 del 28/09/2001

Trasmissione alla Regione Sicilia del Piano territoriale di Palermo in data 15/10/01, in osservanza del decreto dell’Assessore agli Enti Locali n.653 del 20/6/01.

Altra normativa segnalata

Con la sottoscrizione di un protocollo di intesa il 23/5/00 e successivo atto integrativo del 21/9/01 si sono formalmente istituiti i gruppi distrettuali GOIAM (Gruppi Operativi Interistituzionali contro l’Abuso ed il Maltrattamento dei Minori) composti da operatori provenienti dal Comune di Palermo (servizio sociale professionale territoriale), AUSL 6 di Palermo (neuropsichiatria infantile, consultori familiari, servizio di psicologia), Provveditorato agli studi (osservatorio provinciale sulla dispersione scolastica).

2002

In data 12/03/2002 è stata sottoscritta l’integrazione e modifica a detto accordo. Successiva determinazione del Sindaco n. 63 del 29/3/02 ”Accordo di programma e Piano territoriale 2000/2002”

Trasmissione alla Regione Sicilia con nota del 4/4/02 della documentazione integrativa al Piano, dalla stessa approvato con decreto assessore Enti Locali n.1585 del 17/5/02.

Determinazione del Sindaco n.385 del 15/11/02 “Attuazione del piano triennale di interventi in favore dell’infanzia e dell’adolescenza e del relativo piano di spesa sugli esercizi statali 2000/2002”

2003

Decreto dell’Assessore regionale agli Enti Locali n. 833 del 3/4/03 di approvazione del Piano territoriale della Città di Palermo

D/S n. 295 del 11/12/2003 – Legge 285/97 – Piano territoriale in favore dell’infanzia e dell’adolescenza – Parziale modifica della determinazione sindacale n. 35 del 05/02/03 “Programma degli interventi e della spesa 2000/2002

DD n. 1674 del 30.12.03 Piano territoriale infanzia e adolescenza 2000/2002 integrato con al progettazione esercizio 2003, in esecuzione della D/S n. 295. Impegno di spesa
D/S n. 35 del 5/02/03 – Legge 285/97 – Piano triennale 2000/2002 – Atto ricognitivo degli

affidamenti e della spesa

Altra normativa segnalata

L.R. 31-07-2003, n. 10 Norme per la tutela e la valorizzazione della famiglia.

2005

D/S n. 195 del 12/08/05 Secondo piano territoriale infanzia e adolescenza. Modifica ed integrazione del programma di spesa approvato con D/S n. 345 del 3/12/04 e consolidamento della spesa del 31/12/04

D/S n. 268 del 02/12/2005 – Legge 285/97 – II Piano territoriale in favore dell’infanzia e dell’adolescenza – Approvazione del programma dei progetti e della spesa a valere sulle somme attribuite sugli esercizi statali 2003 e 2004 – anno 2006.

2006

D/S n. 184 del 10.11.06, si è attivato l’intervento n.18 “Laboratori di aggiornamento per operatori sull’affidamento Familiare del Settore Socio-Assistenziale” in collaborazione con il Centro Siciliano di Terapia della Famiglia, per l’anno 2007;

D/S n. 205 del 05/12/2006 Modifica della D/S n. 268 del 02/12/2005 Fondi sugli esercizi statali 2003 e 2004 per utilizzo fondo nel 2006. Con detta Determinazione si sono attivati, per l’anno 2007, n.2 progettualità relativi all’nt. 26 “Pubblicità e diffusione in co-progettazione “, n.1 progettualità relativa all’int. 24 “Recupero spazi verdi”) e n. 1 progettualità in collaborazione con il Settore Pubblica Istruzione, ad attivare, relativo all’intervento n. 20 “ Spazio –Gioco 3/5 anni” laboratori ludico-ricreative, nelle ore pomeridiane, presso n. 7 asili nido comunali .

Altra normativa segnalata

D.G.R. 6 aprile 2006, n. 171 Stesura aggiornata della programmazione degli interventi di cui al documento "Analisi, orientamenti e priorità, legge n. 328/2000 - triennio 2004/2006".

2007

D/S n.40 del 07/02/2007 – Legge 285/97 – Piano Territoriale Infanzia e adolescenza – Integrazione alla Determinazione Sindacale n. 171 del 5/10/2006

D/S n.82 del 10/04/2007 – Legge 285/97 – Piano Territoriale Infanzia adolescenza – Integrazione dello stanziamento a vari Enti Gestori

D/D n. 1784 del 13.12.06 si è provveduto a dare a n. 20 enti gestori l’anticipazione del 40%, ai sensi dell’art.80 della L. 328/00 ;

D/S n.75 del 30.03.07 si è provveduto, a garantire la prosecuzione delle attività progettuali del progetto “Centro aggregativi per adolescenti “ Int. 22 affidato in precedenza al Centro Paolo Borsellino in liquidazione trasferendo le attività alla Ass. Talità Kum onlus;

1D/S n. 81 del 10.04.07 si è provveduto, ad attivare i laboratori sulla Genitorialità e Spazio dei Legami relativi all’intervento 19 che si propone operativamente al potenziamento delle risorse professionali dei Servizi Comunali di Mediazione Familiare e Spazio Neutro;

D/S n. 82 del 10.04.07 si è provveduto ad integrare lo stanziamento economico di alcuni Enti Gestori, al fine di implementare le attività progettuali in corso d’opera.

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

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 dal 2004 programmazione 2003. Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati 2004/05/07 programmazione 2004. Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati 2004/05/07 programmazione 2005. Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati 2004/05/07 programmazione 2006. Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati 2006 programmazione 2007. Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati 2008

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	43	43
Programmazione 2003	43	43
Programmazione 2004	43	43
Programmazione 2005	43	43
Programmazione 2006	49	49
Programmazione 2007	52	52
<i>totale</i>	273	273

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 triennalità	
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
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