Città di Roma

PAGINA BIANCA

Premessa

Nel periodo coperto dalla presente relazione (luglio 2001-giugno 2002), sono attivi due Piani Cittadini:

- il primo, relativo alla triennalità finanziaria 1997-1999 è in fase di conclusione e di chiusura amministrativa;
- il secondo, relativo agli anni finanziari 2000-2002 si trova invece in piena attuazione.

Nella parte C) è presentato il quadro e i dati del monitoraggio economico-finanziario di entrambi i Piani Cittadini.

Parte A. Il 1° Piano triennale Cittadino

1. Stato di attuazione

Il Piano è strutturato in 86 progetti, alcuni dei quali sono stati successivamente articolati in "interventi", affidati a diversi soggetti. In fase di attuazione – mentre i progetti sono rimasti 86 - gli interventi sono invece diventati 136: 83 promossi dai 19 Municipi (ex Circoscrizioni) e 53 dai Dipartimenti e dagli Uffici centrali.
Praticamente tutti gli interventi previsti sono stati avviati1 e quasi tutti sono conclusi. Al 30 giugno risultavano ancora in corso 7 interventi, la cui conclusione è prevista entro il 2002 (tranne due interventi, che finiranno entro il 30 giugno 2003).

Tabella n. 1 - Stato di avanzamento degli interventi

Interventi	Avviati	In corso	Conclusi
136	135	7	128
100%	99,3%	5,1%	94,1%

2. Analisi, considerazioni e valutazioni

2.1 Uno sguardo complessivo al 1° Piano

I progetti del primo Piano Cittadino sono stati promossi e gestiti dalle Circoscrizioni (oggi Municipi) e dai Dipartimenti per le politiche sociali, educative e per l'infanzia, in un grande sforzo corale che ha coinvolto per la prima volta in modo continuo e sistematico tutta la città, le istituzioni (Comune, Aziende sanitarie, Scuola, Giustizia minorile) e gli organismi del privato sociale.
Gli interventi avviati riguardano tutte le aree e i settori previsti dalla legge 285/97. Le tipologie di intervento attivate sono molte e diverse: potenziamento dei servizi sociali, prevenzione e assistenza nei casi di maltrattamento e abuso sui bambini, centri ricreativi e di aggregazione, interventi di sostegno ai genitori e agli insegnanti, accoglienza temporanea di minori stranieri, prevenzione e riduzione della dispersione scolastica, azioni per la partecipazione attiva dei bambini alla vita della città, e così via.

1 Non è stato avviato solo il progetto "La scuola e i suoi cortili", promosso dal I Municipio (scheda n° 3).

Tabella n. 2 - Tipologia degli interventi

Tipologia	N° interventi	%
Art. 4 erogazione minimo vitale sostegno maternità e paternità sostegno situazioni di crisi e di rischio psicosociale affidamenti familiari accoglienza temporanea in comunità case di accoglienza per mamme in difficoltà prevenzione e assistenza nei casi di abuso e maltrattamento	74	33,1
Art. 5 servizi educativi, culturali e di aggregazione per bambini 0-3 anni servizi educativi e ludici per bambini 18 mesi - 3 anni	14	6,1
Art. 6 Servizi di promozione della partecipazione e della socializzazione	57	24,5
Art. 7 interventi per l'uso del tempo e degli spazi urbani misure per la promozione dei diritti misure per promuovere la partecipazione dei bambini e dei ragazzi	78	35,0
Altro	3	1,3
TOTALE	226	100

La maggior parte (50%) degli interventi si riferisce alla creazione di nuovi servizi, il 21% riguarda servizi già esistenti, mentre per il 17% si tratta di interventi non relazionati con servizi. Per 16 interventi (il 12%) non è possibile utilizzare una precisa classificazione.

Tabella n. 3 - Innovatività degli interventi

	n.	%
Continuità di servizi esistenti	10	7
Continuità di servizi esistenti con alcune innovazioni	19	14
Creazione di nuovi servizi	68	50
Interventi non relazionati con servizi	23	17
Non definito	16	12
TOTALE	136	100

I progetti sono realizzati da un numero molto ampio di organismi (ben 150), molti dei quali si sono associati temporaneamente per mettere insieme risorse e competenze. Gli interventi gestiti da associazioni temporanee di scopo sono infatti quasi il 30% del totale. Il gruppo più consistente riguarda le associazioni di promozione sociale (37%), seguito dalle cooperative (33%). Il restante 30% è diversamente suddiviso tra organismi di volontariato, imprese profit, enti di formazione, ecc. In 11 casi (7%) gli interventi sono stati realizzati direttamente dagli enti promotori (Municipi e Uffici centrali).

Tabella n. 4 - Tipologia degli enti attuatori2

Tipologia interventi	n.	%
Associazione	55	37
Cooperativa	49	33
Consorzio	3	2
Organismo di volontariato	9	6
Fondazione	3	2
Impresa profit	7	5
Università	3	2
Ente di formazione	3	2
Gestione diretta del soggetto promotore	7	5
Altro	11	7
TOTALE	150	100

Nel 1° Piano l'analisi dei bisogni e la ricognizione delle risorse territoriali è stata svolta in gran parte dai servizi circoscrizionali. A questo livello si sono decisi concretamente i progetti da realizzare. Si

2 Nell'effettuare il calcolo, gli enti sono stati contati una sola volta, anche se attuatori di più interventi. Si è tenuto conto di tutti gli enti coinvolti, operanti singolarmente o associati.

è trattato di una scelta coraggiosa in direzione del crescente processo di decentramento delle autonomie locali. I risultati della programmazione - necessariamente - non sono quindi sempre omogenei: a fianco di Circoscrizioni che hanno svolto questo compito con grande fatica, ve ne sono state altre che hanno colto l'occasione della legge 285/97 per sviluppare una forte rete territoriale con la scuola, i servizi sanitari, il Terzo Settore.
Particolarmente feconda si è rivelata poi la scelta di affiancare ai progetti circoscrizionali alcuni interventi a dimensione cittadina, promossi da tre assessorati (politiche per l'infanzia, politiche sociali e politiche educative), secondo un principio di sussidiarietà che assegna agli uffici centrali la responsabilità di promuovere progetti ed interventi quando siano oggettivamente di respiro cittadino, ovvero quando si avverta la necessità di completare ed integrare le iniziative municipali.
Il processo di preparazione complessiva del 1° Piano è stato coordinato da un "Comitato Interassessorile" ad hoc, che nei primi mesi del 1998 ha svolto anche un grande lavoro di informazione e di assistenza tecnica a tutti i soggetti coinvolti.
In questo stesso anno il Consiglio Comunale ha approvato specifiche linee di indirizzo, mentre la Giunta Comunale ha successivamente approvato il Piano, su proposta del Comitato Interassessorile, che si è occupato di analizzare e razionalizzare le proposte progettuali provenienti dai diversi enti promotori.
I finanziamenti della legge 285/97 per il primo triennio (complessivamente circa 45 miliardi di lire) sono stati ripartiti per i 2/3 alle Circoscrizioni e per 1/3 ai Dipartimenti centrali. Per la liquidazione e la rendicontazione delle spese è stato costituito un apposito ufficio contabile presso l'Ufficio Speciale "Per una città a misura di bambine e bambini". Nel 2001 l'ufficio è stato trasferito presso il V Dipartimento (politiche sociali). L'istruttoria amministrativa e il controllo di merito sono a carico degli uffici degli enti promotori (Municipi e Dipartimenti). Per assicurare la necessaria omogeneità procedurale, sono state emanate ai dirigenti direttive ad hoc. In seguito, sia per rendere più rapidi i tempi di liquidazione delle spese, sia per valorizzare pienamente l'autonomia e la professionalità dei singoli dirigenti, le procedure sono state semplificate e rese più adeguate allo specifico settore di intervento.
Per seguire lo stato di avanzamento degli interventi e ottenere elementi utili per la valutazione di processo e di risultato, il Comitato Interdipartimentale Operativo (CIO) ha predisposto uno specifico sistema di monitoraggio, con diversi strumenti:

- una *scheda-base*, per raccogliere le informazioni essenziali di ogni singolo intervento, nel momento del suo affidamento ad un soggetto attuatore;
- una *scheda progress*, per rilevare periodicamente lo stato di avanzamento dei progetti e gli eventuali scostamenti rispetto alle azioni e ai risultati previsti;
- una *scheda finale*, per registrare il momento di conclusione dell'intervento;
- una *scheda di trasmissione*, per rilevare eventuali osservazioni dei referenti istituzionali, rispetto alle informazioni prodotte dagli organismi attuatori.

Gli strumenti di monitoraggio - costruiti in modo partecipato e messi a punto progressivamente - si stanno rivelando molto utili, anche in vista del miglioramento del sistema informativo sociale previsto dal Piano Regolatore Sociale. Il sistema di raccolta delle informazioni, pur nella sua semplicità di impostazione, ha però avuto qualche difficoltà di gestione, dovuta soprattutto all'articolazione complessa dei diversi soggetti, alla scarsa esperienza e ad una certa sottovalutazione dell'importanza del monitoraggio stesso.
In diverse occasioni sono state effettuate anche analisi valutative, su due livelli: quello degli enti promotori e quello cittadino. Una valutazione finale complessiva relativa all'attuazione del 1° Piano è programmata a partire da marzo 2003, dopo la conclusione degli interventi.
Nel corso degli anni sono state svolte ricerche e realizzati studi sui singoli progetti, che sono stati pubblicati su libri, CDRom, siti internet, ecc.

2.2 Analisi, considerazioni e valutazioni

Come è facile constatare dai dati riportati nelle precedenti tabelle, l'attuazione della legge 285/97 è stata la prima e più articolata pianificazione sociale della città. Sono stati avviati gli interventi e i servizi più diversi, per contrastare il disagio, ma non solo. Molte iniziative si sono mosse anche per offrire nuove opportunità e diritti di cittadinanza a tutti i bambini e i ragazzi della città. I gruppi target più raggiunti sono stati senz'altro i bambini e i ragazzi in età per la scuola dell'obbligo, meno la primissima infanzia e gli adolescenti, anche se in questi campi si sono fatte cose interessanti, esperienze da osservare con attenzione.

Come era prevedibile, trattandosi di un'esperienza in gran parte inedita, non sono mancati problemi e difficoltà, in particolare quelle di carattere burocratico-procedurale. Ma insieme a queste difficoltà, sono emersi problemi più di fondo, forse un "pedaggio" necessario da pagare nella prima sperimentazione di uno strumento così innovativo. Ad esempio, la sinergia tra le diverse amministrazioni (Comune, Regione, Provveditorato, ASL, Giustizia minorile) ha avuto un andamento discontinuo, ben lontano dal "gioco di squadra" che tutti auspicavano. In particolare il "mondo della scuola" e il "mondo della 285" si sono incontrati solo in poche aree: la collaborazione spesso è rimasta in superficie, quasi un "buon vicinato", piuttosto che una progettualità comune.

Anche le energie del Terzo Settore sono state "sfruttate" per promuovere progetti e interventi sul territorio, ma non sempre valorizzate per costruire insieme il Piano, progettarne il percorso, valutarne l'efficacia. Un po' tutti – il Comune, le altre amministrazioni, gli enti attuatori – hanno faticato a costruire il rapporto giusto con la città, con i bambini e i ragazzi che vivono a Roma e con le loro famiglie. Ma questa "fatica" ha dato anche frutti molto promettenti. Tra questi si può considerare, ad esempio, il fatto che un consistente gruppo di organismi del terzo settore ha dato vita ad un fattivo coordinamento (Coordinamento degli Enti Associati - CODEA), diventando un interlocutore privilegiato delle istituzioni locali.

Complessivamente, l'attuazione della legge 285 a Roma è stata una formidabile occasione di crescita nella sensibilità verso nuove generazioni e nella capacità di risposte collettive in relazione ai diritti e alle opportunità da assicurare loro; uno sforzo da non disperdere, un impegno di cui andare orgogliosi, pur nella consapevolezza che si può fare meglio e di più.

Parte B. La programmazione e lo stato di attuazione della legge 285/97 nel secondo piano triennale cittadino

1. Il passaggio dal 1° al 2° Piano

Il 2° Piano cittadino per l'infanzia e l'adolescenza è stato pensato a partire dalla preziosa esperienza accumulata nei primi anni di applicazione della legge 285/97.È stato sviluppato in una logica di "co-progettazione" con le istituzioni che operano nel mondo della scuola, della salute, della giustizia minorile e con gli organismi del privato sociale, del volontariato e del "terzo settore".

Il 2° Piano - rispetto al 1° - ha però "fatto meno notizia" ed è partito un po' *in sordina*. I motivi sono molti. Il primo, riguarda il fatto che esso è stato approvato in un "vuoto" istituzionale causato dall'imminenza delle elezioni politiche. In secondo luogo ciò è dovuto al fatto che in molti casi si è trattato di una semplice "continuità" di interventi avviati nel 1° Piano. Inoltre la maggiore responsabilità assegnata ai singoli dirigenti ha fatto sì che non sempre si avesse il quadro completo della situazione in ogni Municipio o in ogni Dipartimento.

Il governo di questa fase è complesso, sia perché si tratta di coordinare e gestire due piani spesso sovrapposti e non semplicemente "in sequenza", sia perché i processi di decentramento e autonomizzazione nel rispetto del principio di sussidiarietà comportano una diversa modalità di

esercizio del governo locale, non più fondato sul principio di autorità (*Governement*), ma secondo un principio di governo allargato e partecipato in cui le strategie sono co-decise da una rete di attori interdipendenti, in una logica di *Governance*. Però oggi questa sfida può essere vinta perché c'è più esperienza e poi c'è, effettivamente, una "cabina di regia" in grado di sostenere questo compito (cfr. più avanti).

2. Conferme e modificazioni nelle scelte programmatiche per la pianificazione del 2° periodo di attuazione della legge

Il passaggio al 2° 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.
Gli assi portanti delle Linee di intervento e le priorità del 2° Piano rispecchiano quelle del primo triennio, anche se c'è stata - ovviamente - una più forte percezione delle esigenze di continuità degli interventi territoriali già avviati. C'è stata inoltre una maggiore attenzione alle problematiche degli adolescenti, mediante l'attivazione di interventi di educazione non formale nella pratica sportiva, nell'attività musicale, nell'uso delle nuove tecnologie.
Anche nel 2° Piano l'analisi dei bisogni e la ricognizione delle risorse territoriali sono state svolte dai Municipi e dai Dipartimenti (gli stessi coinvolti nel 1° Piano). Le dimensioni della città e la peculiarità delle diverse situazioni in cui è strutturata a livello territoriale hanno portato l'Amministrazione comunale a confermare e consolidare una scelta strategica fondamentale: quella del decentramento politico e amministrativo fondato sul principio di sussidiarietà (una città e molti "Municipi"). Le amministrazioni municipali non si sono limitate quindi ad individuare i progetti più rispondenti ai bisogni locali, ma si sono impegnate a predisporre veri e propri "Piani di zona" nell'area dell'infanzia e dell'adolescenza. Il secondo Piano cittadino si presenta così non come la somma di singoli progetti, ma come sintesi ragionata di venti Piani: un Piano cittadino, contenente diciannove Piani municipali.
Il sistema di documentazione, verifica, monitoraggio del Piano, dei progetti e degli interventi è rimasto sostanzialmente quello gia avviato precedentemente. La strumentazione per il monitoraggio è stata ulteriormente perfezionata ed è stata assicurata la debita assistenza tecnica agli operatori.
Anche per le modalità di finanziamento, gestione, assegnazione dei contributi e rendicontazione delle spese, il 2° Piano conferma sostanzialmente le scelte operate nel 1° Piano.

3. I tempi e i modi della nuova programmazione della L. 285/97

Il 2° Piano è stato predisposto attraverso un lungo e complesso processo che ha visto impegnate le diverse componenti dell'amministrazione (Consiglio Comunale, Giunta, Gabinetto del Sindaco, Direzione generale, Assessorati, Uffici dipartimentali ed extra-dipartimentali, Municipi) a partire dal settembre del 2000. Questo processo ha trovato un'importante espressione nel "Forum cittadino" del 21 e 22 novembre 2000 - che ha visto la partecipazione di più di 500 persone - e nei successivi incontri promossi a livello municipale. Si è voluto così favorire il pluralismo culturale dei contributi e degli approcci, senza preclusioni e discriminazioni, coinvolgendo anche organismi di dimensioni ridotte, ma ben radicati nei quartieri della città.
In seguito, la Giunta Comunale, con delibera n. 118 del 25.1.2001 ha individuato il Comitato Interdipartimentale Operativo quale organismo deputato a dare corso agli adempimenti

organizzativi collegati alla preparazione e realizzazione del secondo Piano territoriale cittadino per l'infanzia e l'adolescenza, specificandone i compiti. Con lo scioglimento del Consiglio Comunale, con D.P.R. del 30.1.2001 è stato nominato, in qualità di Commissario Straordinario del Comune, il dr Enzo Mosino, il quale con deliberazione n° 5 del 9.2.2001 ha attribuito le funzioni relative alla legge 285/97 all'Ufficio di Gabinetto.
Con deliberazione del Commissario Straordinario n. 6 del 21.2.2001 sono state approvate le Linee di Indirizzo per la predisposizione del 2° Piano Territoriale Cittadino. Il Commissario straordinario ha portato poi a termine questo processo, approvando il Piano e sottoscrivendo l'Accordo di Programma con le ASL, con il Provveditorato agli Studi e con il Centro per la Giustizia Minorile per il Lazio e l'Abruzzo (Ordinanza n. 131 del 28 maggio 2001).
Attualmente il 2° Piano ha superato la fase di avvio e sta procedendo speditamente. Il sindaco Veltroni ha affidato la delega del coordinamento dei Piani cittadini in attuazione della legge 285/97 a Raffaela Milano, assessore alle politiche sociali e per la promozione della salute. A sua volta, l'assessore Milano ha incaricato il direttore del Dipartimento V, Franco Alvaro, per le operazioni tecnico-amministrative in attuazione del Piano.

4. Stato di attuazione del 2° Piano, dei progetti e degli interventi

4.1 Struttura, caratteristiche ed evoluzione del piano territoriale di intervento

Il Piano approvato è orientato lungo due binari fondamentali:

- da un lato la promozione di iniziative di "normalità", finalizzate a migliorare il rapporto tra la città e le nuove generazioni, in un percorso aperto al contributo degli operatori, dei genitori e degli stessi ragazzi, per fare di Roma una città più "amica" dei bambini e degli adolescenti, più attenta alle loro esigenze di libertà, di partecipazione e di autonoma realizzazione;
- dall'altro l'impegno per consolidare servizi e sostenere interventi mirati nelle aree di massimo disagio – dai ragazzi stranieri "non accompagnati" ai bambini dei campi nomadi, dai disabili gravi ai bambini lungodegenti, dai ragazzi "difficili" ai bambini appartenenti a nuclei familiari in gravi difficoltà economiche – affinché la città sia davvero un'opportunità per tutti.

A livello territoriale, in attuazione del processo di decentramento e autonomia municipale, la gestione dei piani cittadini ha visto un raccordo sistematico con i sub-ambiti in cui sono suddivisi i Piani Cittadini: i 19 Municipi.
Il coordinamento centrale è stato gestito dal Comitato Interdipartimentale Operativo (CIO), l'organo di governo amministrativo dei Piani Cittadini, composto da rappresentanti dei Municipi e dei Dipartimenti per le Politiche Sociali (Dipartimento V), per le Politiche Educative (Dipartimento XI) e per le Politiche dell'Infanzia (Dipartimento XVI).
Il CIO si è riunito frequentemente e ha operato per risolvere le criticità emergenti e per favorire la piena messa a regime del Piano territoriale, coinvolgendo in particolare i dirigenti e i referenti impegnati nell'attuazione della legge 285/97.
Tra l'altro, sono state indicate le modalità operative per l'impegno di tutte le risorse disponibili e l'avvio di tutti gli interventi entro precise scadenze, nonché la revisione delle procedure amministrativo-contabili. Il monitoraggio e il coordinamento operativo è a carico dello staff del progetto di sistema "Cabina di regia" (cfr. più avanti).
In questo periodo sono state attivate diverse iniziative informative sull'infanzia e sull'adolescenza, sul piano cittadino e sulle opportunità offerte dalla legge, attraverso l'organizzazione di incontri e seminari a livello cittadino e municipale (soprattutto in occasione della preparazione del Piano Regolatore Sociale e dei Piani di zona).

È stata avviata anche la redazione e la diffusione di una News Letter bimestrale e realizzato un nuovo portale web sulle legge 285 a Roma (www.comune.roma.it/dipsociale/285).
È stata inoltre resa più facile la comunicazione con l'ufficio di coordinamento attraverso l'attivazione di una linea telefonica dedicata (06.6710.5385), un numero di fax 06.6710.5285 e un indirizzo *e-mail* legge285@comune.roma.it.
La distribuzione dei progetti esecutivi è descritta nella seguente tabella.

Tabella n. 5 - Distribuzione dei progetti per articolo della legge 285/97

Progetti riconducibili prevalentemente ad un solo articolo	Art. 4			Art. 5		Art. 6		Art. 7				Sub-totale
	29			16		17		21				83
Progetti con finalità trasversali a più articoli	Artt. 4, 5	Artt. 4, 6	Artt. 4, 7	Artt. 5, 6	Artt. 5, 7	Artt. 6, 7	Artt. 4, 5, 6	Artt. 4, 6, 7	Artt. 5, 6, 7	Artt. 4, 5, 6, 7	Art. 0	Sub-totale
	9	7	3	3	4	5	4	7	5	6	1	54
Totale progetti												137

In alcuni casi i progetti si articolano in "interventi". Con questo termine si intende un insieme coerente di attività realizzate da un organismo attuatore (singolo o associalto). Uno stesso progetto può quindi coincidere con l'*intervento* (è il caso più frequente) oppure può essere articolato in più *interventi*, affidati a diversi organismi. Si stima che il numero degli interventi del 2° Piano, a regime, si attesterà tra 180 e 200.

Il 2° Piano contiene diverse tipologie di intervento innovative, tra cui si possono citare:

- la creazione e lo sviluppo di una struttura permanente chiamata "Città educativa" quale Centro cittadino per la sperimentazione di processi di sostegno all'innovazione formativa;
- l'attivazione di servizi per i bambini affetti da malattie rare e per le loro famiglie, che spesso vengono ai centri sanitari di Roma da altre regioni
- la realizzazione di azioni di prevenzione e contrasto alla mendicità infantile
- l'implementazione di laboratori musicali per ragazzi, nei quartieri periferici.

4.2 La gestione dei progetti e degli interventi

La realizzazione degli interventi e dei servizi previsti nel Piano cittadino è assegnata direttamente ai soggetti promotori (Dipartimenti e Municipi). La responsabilità dell'attuazione e della gestione dei progetti è dei singoli dirigenti incaricati, i quali utilizzano la strumentazione amministrativa e procedurale più adeguata alle specifiche esigenze e caratteristiche dei progetti (gestione diretta, licitazione privata, affidamento, convenzione...), sulla base della normativa vigente.

Il coordinamento, il monitoraggio, la valutazione, le azioni di informazione e diffusione dei risultati sono realizzati da un "Progetto di sistema" gestito dall'ufficio incaricato del coordinamento generale per l'attuazione della legge 285/97, presso il V Dipartimento.

Il progetto è finalizzato al governo complessivo del Piano cittadino a Roma, con gli obiettivi di assicurare la "regia" ed il coordinamento tra i Dipartimenti, gli Uffici centrali e i Municipi; assicurare una fluida comunicazione con le pubbliche amministrazioni e con gli organismi attuatori; offrire un'adeguata assistenza tecnica per la semplificazione e la corretta applicazione delle procedure amministrative e il tempestivo avvio delle attività previste, realizzare azioni di controllo di gestione, sviluppare il sistema di monitoraggio e di valutazione; migliorare le competenze tecnico-progettuali degli operatori attraverso l'offerta di occasioni formative; aumentare la visibilità delle azioni e dei risultati attraverso attività di promozione e di informazione rivolte agli operatori e ai cittadini.

4.3 Criticità ed elementi positivi

4.3.1 Criticità

- Vi sono stati ritardi nell'avvio di una parte degli interventi e ciò fa presumere che la loro conclusione slitterà oltre il 2004, con ripercussioni negative sul governo di tutto il Piano. L'intenzione dell'Amministrazione Comunale è infatti quella di innestare al più presto i Piani della legge 285/97 nei Piani di Zona, portando ad unità il sistema dei servizi e degli interventi sociali ed educativi.

- Una seconda criticità è relativa al problema opposto, e cioè alla conclusione ravvicinata di alcuni interventi municipali, prevedibilmente prima dell'approvazione di un eventuale nuovo Piano finanziato dalla legge 285/97 e comunque senza che sia ancora visibile una chiara prospettiva sulle risorse finanziarie disponibili.
- In generale, i progetti sono stati finanziati esclusivamente con le risorse della legge 285/97: non è stata sufficientemente esplorata la possibilità di ottenere cofinanziamenti da altre programmazioni (europee, regionali, locali).
- Il problema più importante è derivato da ritardi nell'allocazione delle risorse da parte dello Stato e dai meccanismi contabili che le rendono di fatto indisponibili per lungo tempo. Questo problema è stato rappresentato in più occasioni dalle Città riservatarie agli organi tecnici e politici del Governo, tramite l'azione dell'ANCI, senza però aver ottenuto risultati soddisfacenti. Se ciò non ha prodotto finora gravi conseguenze, lo si deve esclusivamente al senso di responsabilità dell'amministrazione comunale, che ha sostenute le spese degli enti attuatori anticipando propri fondi nelle more del riaccredito degli importi da parte dello Stato. In effetti, senza questo oneroso impegno da parte del Comune di Roma, la maggior parte degli enti attuatori non avrebbe potuto far fronte alle responsabilità derivanti dalla realizzazione delle attività.

4.3.2 Elementi positivi

- La Legge 285/97 è ormai un elemento permanente e un punto di riferimento obbligato delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza nella città. Il lavoro in rete, lo sforzo di concertazione, le sinergie che si sono create, nonché la capacità progettuale che si è sviluppata nelle fasi di elaborazione dei Piani cittadini e di esecuzione dei progetti, costituiscono senza dubbio aspetti rilevanti del processo di attuazione della legge 285/97 a Roma.
- Il decentramento della maggior parte delle risorse finanziarie ai Municipi ha favorito un maggiore coinvolgimento di operatori sociali e di settori del privato sociale e una maggiore adesione ai problemi dei singoli territori.
- L'aver individuato come prassi quella del *lavoro per progetti* ha privilegiato un approccio operativo concreto e ha permesso l'ideazione di iniziative originali e aderenti alle caratteristiche locali.
- Nella maggior parte dei casi si è potuto progettare con un'ottica attenta alla *normalità* e non solo come risposta alle ricorrenti emergenze.

4.4 Soggetti istituzionali e non coinvolti nella programmazione e realizzazione del Piano e dei progetti

Per quanto riguarda il raccordo con la Regione Lazio in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza, nell'applicazione della L. 285/97 - dopo l'approvazione del Piano Cittadino - non si sono riscontrati accordi formali ed espliciti. Ciononostante, i referenti del Comune di Roma sono stati coinvolti attivamente nelle iniziative di formazione proposte dalla Regione stessa. Di rilievo è stato il corso di aggiornamento per referenti istituzionali a livello regionale, affidato al Formez, sui temi della programmazione, del monitoraggio e della valutazione.

I rapporti con gli Enti firmatari dell'Accordo di Programma (le cinque Aziende Locali Sanitarie, il Provveditorato agli Studi, il Centro di Giustizia Minorile del Lazio) si sono sviluppati più a livello dei singoli soggetti promotori (Dipartimenti e/o Municipi) che a livello generale. Gli Enti sono stati infatti coinvolti attivamente nella gestione e nel monitoraggio di molti interventi. In questi casi, i rapporti sono stati definiti in specifici Protocolli.

Il raccordo con il gruppo di coordinamento centrale degli Enti firmatari dell'Accordo di Programma è stato riattivato (ottobre 2001) in seguito alla ripresa delle responsabilità politico-amministrative, derivanti dalla costituzione della nuova Giunta Comunale e dalla delega assegnata all'assessore Milano.

4.5 Stato di avanzamento degli interventi

Al 30 giugno 2002, su 171 interventi programmati, ne erano stati avviati 102 (60%), mentre per altri 37 (22%) erano iniziate le procedure di affidamento. 31 interventi, pari al 18%, non erano ancora stati avviati. Per la maggior parte di questi si prevede che possano essere implementati entro il 2002.

Tabella n. 6 - Avvio degli interventi del 2° Piano Cittadino

Promotore	Interventi	Avviati	Bando in corso	Non ancora avviati
Municipi	129	81	32	15
Dipartimenti	41	20	5	16
Cabina di regia	1	1	0	0
Totale	171	102	37	31
%	100%	60%	22%	18%

In seguito a situazioni che si sono create dopo l'approvazione del 2° Piano, sono state presentate alcune proposte di varianti tecniche al Piano stesso, proposte che sono attualmente all'esame del CIO.

5. Analisi, considerazioni e valutazioni

Oggi 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 attuazione della legge-quadro 328/2000 e in sinergia con le disposizioni emanate dalla Regione Lazio (Delibera della Giunta Regionale n. 471/2002). L'esperienza della legge 285 risulta quindi preziosa per la programmazione dei piani di zona. La legge 328 ha infatti, nel suo impianto, un "gigantesco debito di riconoscenza nei confronti della legge 285".

Questo processo è stato avviato ufficialmente nel mese di gennaio 2002, con la presentazione di un documento, sulla base delle cui linee di indirizzo sono state effettuate molteplici e diffuse consultazioni, che hanno portato nell'estate del 2002 all'approvazione - da parte della Giunta Comunale - del *Piano Regolatore Sociale*, attualmente all'esame del Consiglio Comunale.

Il *Piano Regolatore Sociale* e i *Piani di zona* municipali offrono una preziosa occasione per contestualizzare le politiche per l'infanzia nelle politiche sociali, così come sono l'occasione per le politiche sociali di contestualizzarsi nell'orizzonte delle politiche per i diritti di cittadinanza, in coerenza con il modello istituzionale sperimentato con la legge 285, che oggi è visto come applicabile dal punto di vista metodologico anche ad altri settori di intervento pubblico. Il varo del *Piano Regolatore Sociale* è dunque un'importante occasione per ripensare il senso e la collocazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, e quindi anche le finalità e gli strumenti della legge 285.

In relazione all'area Infanzia e Adolescenza, il *Piano Regolatore Sociale* prevede una serie di azioni ed uno specifico "progetto-obiettivo". Tra l'altro, esso prevede l'apertura di un "Centro Comunale per l'affido, l'adozione ed il sostegno a distanza", in risposta all'esigenza di offrire a tutti i cittadini che vogliono mettersi a disposizione dei minori in stato di bisogno un servizio di orientamento sulle di-verse opportunità esistenti nella città.

Il *Piano Regolatore Sociale* prevede inoltre la chiusura entro il 2004 di tutti gli Istituti per minori, con due anni di anticipo rispetto a quanto fissato dalla legge. Già oggi 59 strutture residenziali su 82 sono state trasformate in case famiglia ed accreditate, mentre altre 13 lo saranno entro gennaio 2003.

Parte C. Il monitoraggio economico-finanziario del 1° e del 2° Piano triennale cittadino

1. Anni finanziari 1997-1998-1999

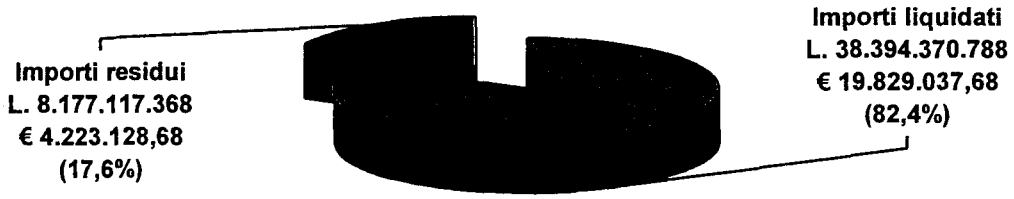
La disponibilità finanziaria per il 1° Piano Cittadino è di L. 46.571.488.156, equivalenti a € 24.052.166,36.
Questo importo eccede le risorse previste per la realizzazione del 1° Piano, in quanto lo Stato nel 2001 ha trasferito al Comune di Roma un'ulteriore somma di L. 1.627.689.000 (fondi residui dell'anno finanziario 1999).

Tabella n. 7 - Disponibilità finanziaria per il 1° Piano Cittadino

Anni finanziari	Importi previsti (lire)	Importi accreditati (lire)
1997	7.097.347.147	7.097.347.147
1998	18.920.192.950	18.920.192.950
1999	18.926.259.059	18.926.259.059
1999 (ulteriore accredito)	0	1.627.689.000
Totale 1° triennio	44.943.799.156	46.571.488.156

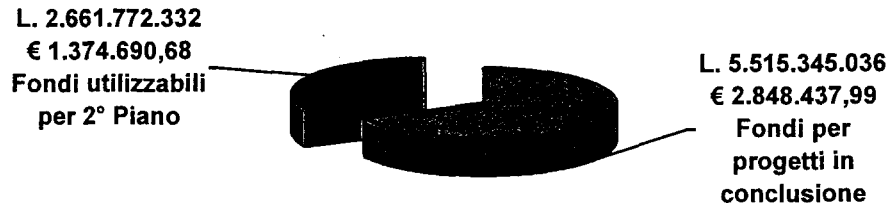
La quota liquidata al 30 giugno 2002 è di L. 38.394.370.788, equivalenti all'82,4% del totale assegnato.

Grafico n° 1 - Situazione pagamenti 1° Piano Cittadino al 30 giugno 2002 (importo totale L. 46.571.488.156 - € 24.052.166,36)



In seguito ad un attento monitoraggio svolto dall'ufficio amministrativo, si ipotizza che degli importi residui, la somma di L. 5.515.345.036 (€ 2.848.437,99) sarà utilizzata per il pagamento delle spese dei progetti appena conclusi o in fase di conclusione, mentre l'importo di L. 2.661.772.332 (€ 1.374.690,68) sarà utilizzato per finanziare il deficit che si è creato per la realizzazione del 2° Piano, in seguito al minor finanziamento da parte dello Stato negli anni 2001 e 2002, rispetto al 2000 (anno sulla base del quale è stato previsto il budget del 2° Piano).

Grafico n° 2 - Dettaglio fondi residui del 1° Piano Cittadino (stima importo totale L. 8.177.117.368 - € 4.223.128,68)



2.

Anni finanziari 2000-2001-2002

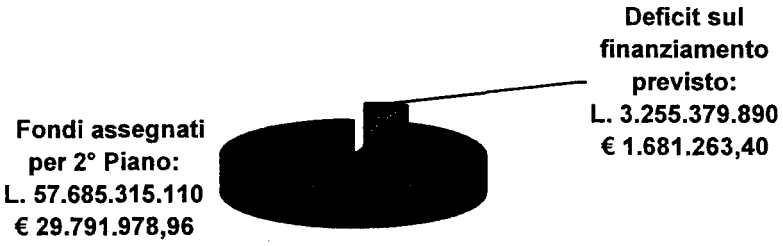
L'approvazione del 2° Piano Cittadino è avvenuta quando si conoscevano solo le risorse assegnate nel 2000. Come già segnalato, la previsione per gli esercizi finanziari 2001 e 2002 è stata calcolata sulla base degli stessi importi assegnati in quell'anno. Dal momento però che nel 2001 e nel 2002 le risorse assegnate sono state inferiori, il 2° Piano presenta un deficit di oltre un milione e mezzo di Euro rispetto alle previsioni, come si evince dalla tabella e dal grafico seguenti.

Tabella n° 7 - Quadro delle risorse finanziarie per il 2° Piano Cittadino

	Lire	Euro
Fondi previsti	60.940.695.000	31.473.242,37

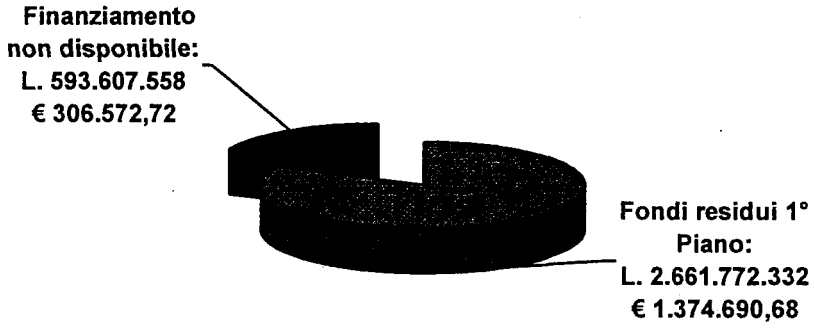
Fondi assegnati	57.685.315.110	29.791.978,96
Deficit	-3.255.379.890	-1.681.263,40

Grafico n° 3 - Disponibilità finanziaria effettiva per il 2° Piano Cittadino (finanziamento previsto L. 60.940.695.000 - € 31.473.242,37)



Il deficit sarà coperto in gran parte con fondi residui del 1° Piano, derivanti anche dalle risorse aggiuntive - afferenti all'anno finanziario 1999 - assegnate dallo Stato nel 2001. Per la parte non coperta dai fondi residui, si provvederà tramite riduzioni nel preventivo di spesa di alcuni progetti.

Grafico n° 4 - Dettaglio della copertura del deficit finanziario del 2° Piano Cittadino (Deficit complessivo lire 3.255.379.890 - € 1.681.263,40)



Il 97% dell'importo complessivo delle risorse della legge 285/97 per il 2° Piano è stato riservato per l'attuazione dei progetti operativi: i due terzi sono stati assegnati ai Municipi e un terzo ad interventi a livello cittadino; la quota riservata ai Municipi è stata ripartita a sua volta secondo criteri correlati al numero di bambini e ragazzi residenti e alla lettura dei "fattori di rischio" e "di protezione" che sono stati messi a fuoco dall'Osservatorio Comunale per l'Infanzia, sulla base della ripartizione già effettuata per il 1° Piano Cittadino; in entrambi i casi è stato previsto un accantonamento pari al 2% per azioni finalizzate alla gestione delle attività. Il 3% dei fondi disponibili è stato invece riservato ad azioni di "governo" e regia del coordinamento tra tutti gli attori coinvolti nel Piano, per sviluppare il sistema di monitoraggio, per interventi di assistenza tecnica, valutazione, promozione e diffusione del Piano e dei singoli interventi.

Tabella n° 8 - Suddivisione delle risorse finanziarie del 2° Piano Cittadino

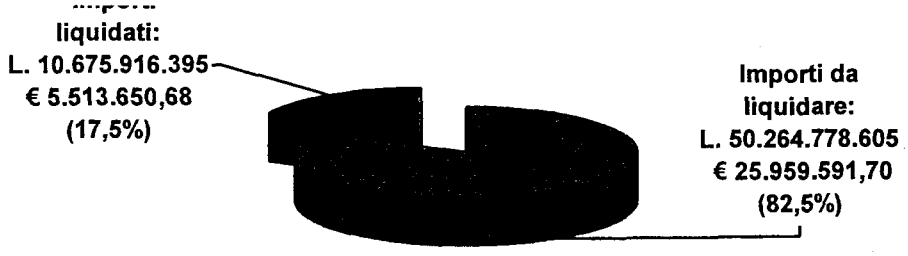
Suddivisione generale delle risorse	Importo triennale (lire)
1. Importo previsto (sulla base dei fondi assegnati nel 2000)	60.940.695.000
2. Azioni di sistema (3% delle linea 1)	1.828.221.000
3. Importo da ripartire (linea 1 meno linea 2)	59.112.474.000
4. Ripartizione per i Piani municipali (2/3 di linea 3)	39.408.316.000
5. Azioni di sistema municipali (2% di linea 4)	788.166.000
6. Disponibilità per progetti municipali (linea 4 meno linea 5)	38.620.149.000
7. Ripartizione per il Piano centrale (1/3 di linea 3)	19.704.159.000
8. Azioni di sistema centrali (2% di linea 7)	394.083.000
9. Disponibilità per progetti centrali (linea 7 meno linea 8)	19.310.076.000

Tutti i fondi del 2° Piano sono stati impegnati, mediante Determinazioni Dirigenziali. La distribuzione dei finanziamenti non ha subito variazioni rispetto al precedente periodo. Le liquidazioni effettuate ammontano a € 5.513.650,68, pari a lire 10.675.916.395 (17,5% dell'importo approvato).

Tabella n° 9 - Liquidazioni effettuate per il 2° Piano Cittadino

Moneta	Importo approvato	Importo liquidato	%
Lire	60.940.695.000	10.675.916.395	17,5%
Euro	31.473.242,37	5.513.650,68	

Grafico n° 5 - Situazione pagamenti 2° Piano Cittadino (Importo complessivo lire 60.940.695.000 - € 31.473.242,37)



3. La situazione complessiva

Al 30 giugno 2002 sono state impegnate formalmente tutte le risorse attribuite dalla legge 285/97 e liquidate il 47,1% degli importi assegnati.

Tabella n. 10 - Liquidazioni effettuate

	L.	€	%
1° Piano	38.394.370.788	19.829.037,68	82,4%
2° Piano	10.675.916.395	5.513.650,68	17,5%
Totale	49.070.287.183	25.342.688,36	47,1%

Dal punto di vista dei flussi finanziari - a prescindere dai fondi accreditati nel 2002 - lo Stato deve trasferire al Comune di Roma la somma di 24.197.532,45 Euro, come specificato nella tabella seguente.

Tabella n° 11 - Fondi residui da accreditare da parte dello Stato

Anni finanziari	Importi (Euro)
2000 (compresi fondi ex anno finanziario 1997)	10.492.341,33
2001 (compresi fondi ex anno finanziario 1998)	6.758.084,98
2002 (fondi ex anno finanziario 1999)	6.947.106,14
TOTALE	24.197.532,45