

## PREMESSA

### **La 285/97: retaggio storico tra innovazione e integrazione**

Il lavoro di monitoraggio proposto nella presente relazione si concentra sulle 15 Città “riservatarie”, le città cioè destinatarie di una riserva del 30% del Fondo nazionale per l’infanzia e l’adolescenza ai sensi dell’art. 1, co. 2, della legge 285/97. In realtà, come già ampiamente illustrato nelle precedenti relazioni, la riconoscibilità della quota del Fondo alle Città riservatarie – prima nell’ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali (all’interno del quale il Fondo Infanzia è confluito sin dal 2001), poi come stanziamento autonomo nel Bilancio dello Stato (come previsto dalla legge finanziaria per il 2008) – ha permesso una chiara identificazione degli interventi finanziati ai sensi della 285, laddove ciò è diventato sempre più difficile a livello regionale, in assenza di uno specifico vincolo di destinazione per le risorse trasferite. La scelta di concentrarsi sulle 15 Città, pertanto, da un lato, rappresenta la difficoltà di dare un’adeguata lettura della progettualità per l’infanzia e l’adolescenza che si esprime a livello regionale in considerazione delle modificazioni costituzionali e di gestione del fondo intervenute dal 2001, e dall’altro, intende valorizzare la complessità di esperienze “urbane” che si propongono come laboratori significativi per riflettere su potenzialità, limiti, innovazioni e criticità degli interventi sociali ed educativi in questo settore.

La riflessione e il confronto sul lavoro che si esprime nelle 15 Città riservatarie ha trovato un importante spazio di espressione e di sviluppo all’interno del Tavolo di coordinamento tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e i referenti delle 15 Città. Il Tavolo è stato istituito con l’obiettivo di confrontarsi sull’ipotesi di rilancio della legge 285 considerando sia gli aspetti finanziari sia quelli relativi in particolare alle politiche per l’infanzia attraverso il rafforzamento e/o la revisione dello strumento della progettazione 285. Appare infatti ormai sempre più nitidamente, e ne emerge la conferma anche dal lavoro di analisi sviluppato nella presente relazione sui modelli di programmazione realizzatesi nelle diverse Città, che laddove si conserva un’autonomia di programmazione e di gestione degli interventi e servizi, finanziati in parte ancora con i fondi della legge 285/97, è indispensabile attivare coordinamenti, confronti, scambi tra le realtà locali che si interessano di infanzia e adolescenza ed essere vigili sulla capacità di lavorare insieme in modo integrato tra pubblico e pubblico e tra pubblico e privato.

In tale quadro è stato definito un piano di lavoro che successivamente ha delineato il processo di elaborazione della presente Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97, dando vita anche all’organizzazione di seminari interni al Tavolo di coordinamento. Il ciclo di seminari, sviluppatosi tra giugno 2009 e aprile 2010, è stato dedicato alla presentazione e alla discussione dei risultati preliminari della ricognizione (i cui risultati sono descritti nella presente relazione) dedicata a individuare esperienze esemplificative di “buone pratiche” in quattro aree di progettualità scelte dal Tavolo: sviluppo di servizi educativi per la prima infanzia, contrasto alla povertà e all’esclusione sociale, prevenzione dell’allontanamento di bambini e adolescenti dalla famiglia di

origine e promozione della partecipazione nei contesti di vita quotidiana. La possibilità di beneficiare di una riflessione congiunta con gli amministratori ha apportato un valore aggiunto fondamentale all'analisi condotta dagli esperti impegnati nell'esame dei progetti poiché ha consentito di rileggere nella prospettiva della programmazione locale i contenuti delle esperienze selezionate, di specificare meglio elementi di criticità e di validare punti di forza e potenzialità riscontrati grazie allo studio dei documenti progettuali e alle interviste con gli operatori – gestori. Del percorso compiuto si darà conto in modo esaustivo nella prossima edizione della Relazione, che darà maggiore spazio al resoconto delle attività svolte in attuazione del mandato dei compiti di informazione, promozione e formazione previsti dalla legge.

Questa relazione è stata un lavoro “corale” poiché la sua elaborazione non sarebbe stata possibile senza la partecipazione attiva, responsabile e generosa di tanti amministratori e funzionari delle Città riservatarie, operatrici e operatori dei servizi e responsabili delle organizzazioni del terzo settore. A loro va un ringraziamento sincero da parte del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza per l'esperienza e la competenza messe al servizio del monitoraggio effettuato

## INTRODUZIONE

La scelta di concentrare il monitoraggio sullo stato di attuazione della legge sulle 15 Città riservatarie, come accennato in premessa, costituisce la presa d'atto di una modificazione del quadro nazionale di competenze e della struttura di gestione e attribuzione dei fondi per le politiche sociali, che permette una maggiore attenzione sulla complessa realtà delle Città ancora oggi destinate a ricevere i finanziamenti del fondo riservato della legge.

La relazione descrive i risultati di un monitoraggio che ha integrato il formato delle relazioni passate, finalizzate a dare conto della destinazione dei fondi attraverso l'esame della programmazione e della progettualità promosse a livello locale, con indagini ad hoc e il percorso di approfondimento sulle cosiddette "buone pratiche 285", un lavoro che trae origine direttamente dal dettato della legge (art. 8, comma 2, lettere b e c), che prevede compiti di documentazione e analisi a supporto dell'attuazione della stessa attraverso la creazione di una banca dati dei progetti che faciliti la diffusione delle conoscenze e lo scambio.

I contenuti si articolano su cinque filoni di analisi:

1. un'indagine valutativa sul Fondo Legge 285/97 volta a esaminare lo stato di attuazione della legge a livello locale nel triennio 2006-2008 e i processi di programmazione nelle 15 Città riservatarie. In particolare, in questa parte si illustrano i risultati di un'indagine, che nasce su impulso del Tavolo di coordinamento, finalizzata a:

a) identificare i modelli di programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza adottati dalle Città riservatarie, le funzioni assolve dal Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ex lege 285/97 (da ora in avanti anche Fondo 285), il grado di complementarietà tra diverse fonti finanziarie, le modalità e il livello di integrazione con altre linee programmatiche e la trasformazione nel tempo dei processi di programmazione e gestione;

b) analizzare la spesa sociale riservata alle politiche per i minori nelle diverse Città e l'incidenza del Fondo l. 285/97;

c) individuare le prospettive e le principali criticità e comprendere il ruolo del Fondo 285 nell'ambito delle più complessive politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

2. Un'analisi dei progetti finanziati dalle Città riservatarie e archiviati nella nuova banca dati 285. Si tratta di una ricognizione che segue un nuovo approccio rispetto al passato perché alle Città non è stato chiesto di redigere una relazione generale sullo stato di attuazione della legge secondo un indice prestabilito, bensì è stato richiesto di fornire documentazione sugli atti di programmazione e di compilare la nuova scheda progetti che implementa la banca dati (da ottobre consultabile anche online all'indirizzo del portale Infanzia e adolescenza, [www.minori.it](http://www.minori.it)). L'analisi pertanto valorizza i contenuti della banca dati, da cui è possibile trarre informazioni per tratteggiare

caratteristiche comuni o specificità delle esperienze intervento realizzate nelle varie Città attraverso il Fondo 285, tenendo conto di molteplici dimensioni di progettazione, quali condizioni contestuali e target, obiettivi e attività, organizzazione e risorse economiche.

3. Una ricognizione su esperienze progettuali significative (“buone pratiche 285”) attivate dalle Città riservatarie in quattro aree: servizi educativi per la prima infanzia; promozione dei diritti e partecipazione; contrasto alla povertà e all’esclusione sociale; prevenzione dell’allontanamento dei bambini dalla famiglia. Oggetto dell’analisi sono stati progetti finanziati o attivi nel corso dell’anno 2008 (e che quindi potevano essere al momento della ricerca in fase avanzata, conclusiva o di riprogettazione) che le Città riservatarie hanno segnalato come particolarmente significativi e identificabili come “buone pratiche” nella progettazione sull’infanzia e l’adolescenza in ogni specifica area di intervento.

4. Un’esplorazione delle risorse statistiche disponibili per dare conto della condizione dell’infanzia e dell’adolescenza nelle Città riservatarie. L’esame è partito da alcuni quesiti di sfondo, come stanno i bambini e gli adolescenti nelle Città riservatarie? La loro qualità di vita è migliorata o peggiorata negli anni? In quali ambiti si riscontrano i maggiori rischi e le maggiori difficoltà? Ci sono differenze significative da Città a Città?. In parallelo ad un lavoro più articolato condotto dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza sulla costruzione di indicatori di benessere dell’infanzia e dell’adolescenza a livello nazionale e regionale, è stata avviata questa prima ricognizione a livello locale per verificare se e in quale misura nelle disponibilità delle 15 Città riservatarie ci fossero elementi quantitativi utili per ragionare attorno alle questioni sopracitate, sfruttando l’opportunità di partire da una rete di Città che nel corso degli ultimi 12 anni hanno beneficiato in modo continuativo di risorse finalizzate per lo sviluppo di servizi a favore di bambini e adolescenti.

5. Nel solco di una forte spinta a effettuare bilanci sui processi avviati dalla legge 285, si è ritenuto utile focalizzare l’attenzione anche su alcune funzioni di supporto che la legge stessa e atti successivi hanno identificato come compiti cruciali ai fini dell’attuazione della norma e dei suoi principi. In particolare, accanto alla realizzazione di una banca dati di tutti i progetti e gli interventi attuati in applicazione della legge e alla redazione di un rapporto annuale sullo stato di applicazione si individuavano come strategiche anche azioni di informazione, formazione e documentazione al fine di favorire un’adeguata conoscenza dei bisogni dell’infanzia e dell’adolescenza e migliorare la qualità degli interventi di loro competenza. Si è passato quindi in rassegna l’insieme delle attività collegate a tali compiti istituzionali, che sono state svolte dal 1997 al 2009 nell’ambito delle funzioni del Centro nazionale di documentazione. L’esame, come si legge nella relazione, è stato condotto attraverso un’analisi quantitativa e qualitativa dei prodotti informativi e dei servizi realizzati. Scopo del lavoro è stato verificare l’impatto di tale attività sulle Città riservatarie, che oggi sono divenute gli interlocutori istituzionali privilegiati, nonché individuare nuove piste di sviluppo per il miglioramento dell’attività.

Come accennato le attività di raccolta elaborazione e analisi delle informazioni, nonché la redazione della relazione sono state un vero e proprio laboratorio aperto perché si sono intrecciate in modo molto marcato sia con l'implementazione della nuova banca dati 285, che raccoglie le informazioni sui progetti finanziati nelle 15 Città attraverso una scheda progetto rinnovata che permette una conoscenza più articolata delle esperienze, sia con l'attività seminariale del Tavolo di coordinamento tra le Città e il Ministero, nel cui ambito sono stati organizzati seminari che hanno portato a discutere, condividere e finalizzare gran parte del lavoro sulle "buone pratiche" nei quattro settori progettuali prescelti.

Anche la Conferenza nazionale di Napoli ha costituito una tappa significativa del processo di lavoro poiché gli esiti del monitoraggio sono stati illustrati e commentati all'interno di una delle Sessioni tematiche dedicata all'analisi delle politiche territoriali per l'infanzia sviluppatesi attraverso la legge.

In tale sede, gli interventi di amministratori regionali, locali, esponenti del terzo settore ed esperti hanno permesso sia di esaminare le positività e le criticità nell'applicazione della norma e del fondo ad essa connesso, sia di provare a identificare nuove strategie atte a garantire sostenibilità e innovazione anche per il futuro.

Nessuna legge che riguarda espressamente l'infanzia e l'adolescenza è stata accompagnata e monitorata nella sua attuazione come la 285/97, e proprio questi processi di accompagnamento e monitoraggio ne hanno in gran parte determinato la 'fortuna', nonostante i cambiamenti intervenuti negli ultimi dodici anni nel welfare italiano e regionale.

Una legge che è arrivata dopo anni di incuria verso le nuove generazioni; se con la legge 176 del 1991 vi è stata la ratifica da parte dello Stato italiano della convenzione sui diritti del fanciullo di New York, solo con la 285/97 si è attivato da parte del Governo centrale un interesse specifico per la promozione e l'attuazione dei diritti dei cittadini più piccoli.

Il lavoro "di scavo" presentato in questa relazione conferma quanto già affermato in premessa, ovverosia che poche leggi hanno saputo interpretare così bene i bisogni in evoluzione della realtà sociale infantile e adolescenziale, assumerne le problematiche e rilanciarle a un livello più avanzato. La novità è evidente ancora oggi nello stesso linguaggio utilizzato che ricorre nei documenti raccolti, nelle interviste svolte, nel corso degli incontri seminariali del Tavolo di coordinamento, nella legge infatti si incontrano termini che sono entrati a fare parte del lessico corrente e che oggi sono patrimonio condiviso: promozione dei diritti dell'infanzia e adolescenza, qualità della vita, benessere, sviluppo e realizzazione individuale, prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale, partecipazione dei minori alla vita della comunità, interventi domiciliari e diurni, mediazione familiare, programmazione regionale e locale, piani territoriali, partecipazione del terzo settore nelle programmazioni, integrazione tra gli Enti, sostegno alla relazione genitore-figli, misure alternative al ricovero, contrasto alla povertà, innovazione e sperimentazione di servizi, realizzazione di servizi per il tempo libero, monitoraggio.

L'indagine valutativa testimonia ancora una volta che la legge ha messo in campo non solo finanziamenti statali e promosso una progettazione diffusa su tutto il territorio nazionale, ma ha inciso sulla visione più complessiva della realtà infantile e

adolescenziale e sulle scelte politiche regionali e locali. È stata la palestra per Enti locali e privato sociale per conoscersi e avviare quel confronto che oggi sembra quasi naturale, condividere idee e proposte, valorizzare e qualificare l'esistente e le opportunità offerte dal volontariato, tentare di mobilitare tutte le risorse della comunità e cominciare un percorso insieme, pur nella distinzione di ruoli e funzioni.

La particolarità delle situazioni rappresentate dalle Città riservatarie è apparsa del tutto evidente in relazione a quanto avvenuto a livello regionale, a seguito della scelta del legislatore di fare confluire le risorse di varie leggi settoriali, tra cui la 285/97, in un unico fondo nazionale per le politiche sociali (legge 23/12/2000, n. 388, finanziaria 2001). Ciò non ha avuto un impatto diretto sulle 15 Città riservatarie, ma ha modificato il loro sistema regionale di relazione a seconda degli esiti diversi che tale scelta ha avuto nelle politiche regionali. Possiamo costatare il consolidarsi di tre modelli regionali diversi: uno inclusivo, che vede le politiche 285/97 entrare pienamente nella programmazione della 328/2000 senza reti protettive; uno intermedio, che conserva forme di identità degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza, pur confluendo nel più ampio contesto della 328/2000; uno parallelo in cui la 285/97 conserva una autonomia rispetto alla 328/2000 e questo è un fenomeno riferibile solo ad alcune Città riservatarie. I vari progetti, ora, si iscrivono in questi modelli. In alcune realtà regionali, in cui non vi è stato accompagnamento nel passaggio da un sistema che prevedeva risorse finalizzate a un sistema di fondi non specifici, si è rischiato di perdere esperienze e saperi professionali importanti e i fondi spesso sono stati dirottati, in parte, su altre aree del sociale. Il venire meno di una governance regionale sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza rischia di vanificare la spinta propulsiva e innovativa della legge 285/97, di indebolire le esperienze delle Città che godono di risorse riservate e, last but not least, di non dare voce ai diritti dei cittadini più piccoli.

Sono da segnalare come realtà regionali virtuose nelle quali le stesse Città riservatarie possono trarre vantaggio e continuare a innovarsi all'interno di un tessuto politico – istituzionale sensibile, quelle che, pur facendo confluire tutte le risorse statali e regionali in un unico fondo, hanno fatto obbligo ai rispettivi ambiti zonali di prevedere all'interno dei loro piani sociali o socio-sanitari una sezione o area destinata a una programmazione comune e globale per le famiglie, l'infanzia e l'adolescenza, concordando insieme agli Enti locali che una percentuale, anche non piccola, venisse riservata a tale area.

Alcune Regioni rientranti in questa casistica, convinte della necessità di sostenere politiche per le nuove generazioni, hanno potenziato i servizi e gli interventi che venivano prima finanziati con i soli fondi della 285/97 e li hanno inseriti, a pieno titolo, nella programmazione zonale sociale, dirottando su di essi anche risorse superiori.

Altre Regioni, particolarmente attente hanno scelto la strada coraggiosa di assumere leggi di settore che impegnano l'amministrazione regionale e quelle locali su obiettivi importanti, definendo con puntualità funzioni istituzionali, prefigurando integrazioni, tra i vari livelli gestionali, anche con la costituzione di organismi ad hoc, e dotando di capitoli propri di bilancio le politiche per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani.

Questo è il modo più efficace per dare attuazione all'articolo 4 della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia in cui si fa riferimento alla necessità di “adottare ogni misura appropriata di natura legislativa, amministrativa e d'altro genere per dare attuazione ai diritti riconosciuti” e questo a tutti i livelli dell'amministrazione pubblica.

Dovunque si segnala una soluzione di continuità tra le esperienze delle Città riservatarie, che ricevono una quota parte all'interno del fondo sociale nazionale, e le altre realtà comunali che spesso vedono i fondi, che si speravano consolidati per l'infanzia e l'adolescenza, venire meno per essere trasferiti a emergenze in altri settori di intervento sociale.

L'attuazione della legge 285/97 avendo perso un quadro di riferimento nazionale generalizzato e, in alcuni casi, regionale rischia di chiudersi nella singola progettazione senza più intravedere un orizzonte di senso più vasto: solo il coordinamento e la concertazione tra i soggetti pubblici e il privato sociale e lo scambio di esperienze tra realtà diverse potranno fare superare questo pericolo.

Oggi, grazie anche al tavolo di coordinamento tra l e Città riservatarie e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è possibile e auspicabile rilanciare un interesse per l'innovazione e rispondere a nuovi bisogni e difficoltà evolutive che l'infanzia e l'adolescenza manifestano (presenza di figli di cittadini stranieri, famiglie insidiate dalla povertà, bullismo, allontanamenti dal nucleo familiare, carenza di spazi di incontro...).

Il coordinamento nazionale delle Città riservatarie, il gruppo tecnico interregionale area minori, gli eventuali coordinamenti regionali e, soprattutto, locali delle politiche per le nuove generazioni, oltre a prendere atto dell'esistente, debbono attrezzarsi per letture puntuali ma con uno sguardo strategico e innovativo per meglio indirizzare la progettazione futura e puntare sulla sua produttività.

PAGINA BIANCA

# 1. INDAGINE VALUTATIVA SUL FONDO LEGGE 285/97: STATO DI ATTUAZIONE E PROCESSI PROGRAMMAZIONE NELLE 15 CITTÀ RISERVATARIE

## Premessa

In questa prima parte della relazione si illustrano i risultati dell'indagine valutativa volta ad analizzare lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle quindici Città riservatarie nel triennio 2006-2008 e in particolare a:

- identificare i modelli di programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza adottati dalle Città riservatarie, le funzioni assolve dal Fondo 285, il grado di complementarietà tra diverse fonti finanziarie, le modalità e il livello di integrazione con altre linee programmatiche e la trasformazione nel tempo dei processi di programmazione e gestione;
- analizzare la spesa sociale riservata alle politiche per i minori nelle diverse Città e l'incidenza del Fondo 285;
- individuare le prospettive e le principali criticità e comprendere il ruolo del Fondo 285 nell'ambito delle più complessive politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

I quesiti che hanno indirizzato l'indagine tracciano anche la logica adottata per la restituzione dei risultati e vengono ricordati all'inizio di ciascun paragrafo; essi si articolano in quattro aree di senso e sono stati:

- impatti a lungo termine: quali sono stati gli impatti positivi e negativi a medio- lungo termine della legge 285/97 rispetto ai processi di programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza e quali differenze emergono tra i primi cicli di programmazione e l'ultimo triennio 2006-2008 oggetto specifico del nostro approfondimento? Gli interventi sostenuti dal Fondo 285 sarebbero stati realizzati in assenza di una destinazione vincolata qual è attualmente il Fondo 285 per le Città riservatarie? Cosa sarebbe accaduto?
- stato di attuazione e processi di integrazione: quali sono gli obiettivi e le strategie generali che perseguono attualmente le Città riservatarie nell'utilizzo dei fondi legge 285/97? Nell'ultimo triennio si sono sviluppate forme di integrazione e di sinergia con le altre politiche dell'Amministrazione locale oltre che con i piani sociali di zona? Vi è stata nell'ultimo triennio un'integrazione tra Piano di zona riferito alla legge 328/00 ("Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" dell'8 novembre 2000, n. 328) e forme di gestione del Fondo legge 285/97? Grazie alla legge 285/97 si sono rafforzate forme

d'integrazione interistituzionale relativamente alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza?

- incidenza del Fondo 285 sulla spesa del settore minori nei bilanci comunali: quanto pesano i fondi 285 nel bilancio per le politiche per l'infanzia? E quanto pesa il Settore minori e infanzia sul bilancio del settore sociale nel suo complesso? Qual è dal punto di vista amministrativo lo stato di rendicontazione e di attuazione dei progetti del triennio 2006-2008?
- esiti negativi imprevisti, criticità e prospettive: quali sono le principali criticità che caratterizzano attualmente la gestione del Fondo 285 e le politiche per l'infanzia nell'esperienza delle Città riservatarie? Quali sono secondo gli interlocutori rischi e quali sono alcune prospettive di sviluppo della legge 285/97?

I dati e le riflessioni qui contenuti derivano dall'analisi di fonti dirette e dall'elaborazione di dati secondari. Una prima fonte è rappresentata da testimonianze dirette; sono state effettuate 38 interviste, con una griglia composta da domande 'aperte e chiuse', a soggetti che nelle 15 Città riservatarie svolgono il ruolo di: referente legge 285/97 (15 Città), responsabile delle politiche sociali o del Piano di zona legge 328/00 (in 6 Città), assessori alle politiche sociali (6 Città), referente del terzo settore (in 10 Città)<sup>1</sup>. Una seconda fonte è costituita da interviste telefoniche a soggetti gestori dei progetti (del privato sociale e in parte minore della pubblica amministrazione). Si tratta di un campione non rappresentativo di 53 soggetti (Allegato 2) che sono stati individuati in sette Città, selezionate in quanto rappresentative di realtà del nord, centro e sud e isole, la cui esperienza fosse meno conosciuta rispetto ad altre che da anni monitorano e studiano con indagini ad hoc la progettualità 285 (per esempio Roma). Trattandosi quindi solo di uno spaccato rispetto all'intero insieme delle 15 Città riservatarie, le informazioni derivate da quest'ultima fonte sono stati utilizzati solo a fini di approfondimento e in misura moderata. Una terza fonte è rappresentata dall'analisi della spesa sociale effettuata tramite l'incrocio di dati sulla spesa sociale dei comuni con statistiche demografiche. L'analisi della spesa sociale destinata dalle Città alle politiche per i minori, a cui è dedicato il terzo capitolo, utilizza indicatori elaborati a partire dai dati provenienti da due diverse rilevazioni: quella dei bilanci consuntivi dei comuni dell'anno 2007<sup>2</sup> e quella messa a disposizione dall'ISTAT e riguardante l'Indagine sulla spesa sociale dei Comuni realizzata nell'anno 2006. Vista la complessità intrinseca al

<sup>1</sup> Le interviste in quanto tale sono state 38, ma le persone effettivamente coinvolte nei contatti Città per Città sono state 58 poiché in molti casi si è trattato di un confronto che ha visto anche la partecipazione di interi staff. In particolare sono stati intervistati 7 assessori: 3 competenti in ambito educativo, 4 in ambito sociale. Quattro dell'area centro nord e tre dell'area sud e isole. Sono poi stati intervistati i referenti per la legge 285 delle 15 Città riservatarie, ognuno di essi ha spesso coinvolto più di una persona (solitamente il referente della 285 si è fatto accompagnare dal referente amministrativo della legge stessa, quando se non addirittura da tutto lo staff che si occupa della legge nel territorio di azione). Anche in questo caso non tutti fanno riferimento ad assessorati al sociale, alcuni afferiscono invece ad assessorati per le politiche educative. Sono state realizzate anche 6 interviste ai referenti per il settore sociale (in alcune Città denominati referenti 328): tre per il centro nord e tre per il sud e isole. Sono state realizzate anche 10 interviste ai referenti del terzo settore: 4 per l'area del centro nord e sei per il sud e isole.

<sup>2</sup> Attraverso i referenti delle Città sono stati raccolti anche i dati relativi alla gestione del finanziamento del fondo 285, ma non si è ritenuto possibile utilizzarli data la loro diversa qualità ma soprattutto non confrontabilità a causa di differenti criteri di imputazione e contabili.

tema dei bilanci e alla codifica delle voci di spesa, per aumentare l'attendibilità dell'analisi, si è optato per un'analisi congiunta dei due database.

Come accennato in precedenza, il focus dell'indagine ha riguardato prevalentemente il periodo di attuazione riferito al triennio 2006-2008 anche se alcuni quesiti iniziali hanno riguardato i cambiamenti nelle strategie di programmazione riferiti agli ultimi 10 anni. Negli Allegati 1 e 2 si riportano per esteso alcune elaborazioni statistiche relative alle diverse rilevazioni dell'indagine.

## **1. L'impatto della legge 285/97 sui processi di programmazione nel corso degli ultimi 10 anni**

Un primo quesito alla base dell'indagine ha riguardato gli impatti positivi e negativi a medio- lungo termine della legge rispetto ai processi di programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Si è cercato in tutte le Città riservatarie, attraverso l'utilizzo delle diverse fonti prima descritte di rilevare quali fossero stati tali impatti e quali differenze emergevano tra i primi cicli di programmazione e l'ultimo triennio 2006-2008, oggetto specifico di questo approfondimento.

Nel prosieguo saranno riportati brani delle interviste svolte, dove per motivi di analisi non era necessario rendere evidente la fonte, i brani sono citati anonimi indicando solo la collocazione geografica dei soggetti, cioè si farà riferimento alla loro appartenenza ad un comune del nord, centro o sud ed isole, precisando se trattasi di realtà urbana di grandi o medie dimensioni.

### 1.1. Impatti positivi a lungo termine

Tutti gli interlocutori intervistati nelle 15 Città riservatarie riconoscono alla legge 285/97, nel corso degli ultimi 10 anni, un significativo impatto positivo riguardo la ridefinizione delle politiche per l'infanzia e adolescenza nel territorio e rispetto allo sviluppo di più adeguati approcci di programmazione capaci di superare logiche emergenziali. Gli impatti a medio- lungo termine vengono riferiti sia allo sviluppo di apprendimenti delle amministrazioni locali e dei network di implementazione delle politiche per l'infanzia (a livello interistituzionale) e riguardano la crescita delle competenze amministrative (es: per alcuni la predisposizione di capitolati o alla gestione della contabilità), sia, infine, rispetto allo sviluppo di pratiche innovative nella cultura operativa dei servizi e nella gestione degli stessi interventi.

I principi guida e l'approccio alla programmazione promossi dalla legge 285/97 hanno svolto la funzione di volano e di modello di riferimento per altri settori. L'acquisizione di una nuova cultura della programmazione è dimostrata dall'utilizzo del 'modello di programmazione della 285' anche per la gestione di altri fondi e politiche (es. politiche migratorie). Le competenze tecniche, le soluzioni organizzative, gli accordi di programma i protocolli di intesa per l'integrazione dei servizi e le pratiche professionali sviluppate dall'amministrazione comunale e dagli altri soggetti istituzionali e del terzo settore per l'elaborazione del primo Piano triennale cittadino sull'infanzia e l'adolescenza hanno rappresentato una base comune e un patrimonio prezioso per le riforme successive, in particolare per lo sviluppo di pratiche di programmazione partecipata dei Piani di zona previsti dalla legge quadro 328 del 2000.

Paradigmatici sono i commenti di alcuni amministratori, dirigenti del servizio programmazione socioassistenziale e coordinatori dell'ufficio di piano di alcune Città riservatarie:

*“Grazie alla legge 285, le politiche sociali della Città hanno avuto un certo rilancio. Il Comune ha imparato a rilanciare le politiche sociali proprio grazie alle metodologie che si sono create in attuazione della legge. Questa spinta sta ancora andando avanti [...] la 285 ha fatto da battistrada culturale anche per la 328, se non ci fosse stata la 285, che è stato il primo intervento strategico programmatico, noi non avremmo trovato questo terreno così fertile, questa capacità e volontà di integrarci, di confrontarci programmare insieme.”* (Grande Comune del Mezzogiorno)

*“L'implementazione della legge ha ... modificato i processi di programmazione. In primo luogo, ha ampliato l'area di intervento sui minori, sostenendo aree di intervento che con molta probabilità, a detta anche degli assessori, non sarebbe stato possibile attivare con i soli fondi comunali. In secondo luogo, l'applicazione stessa della legge e il suo metodo hanno prodotto un'attenzione particolare alla realizzazione di sinergie, integrazioni tra settori diversi (...) servizi sociali, servizi educativi, settore gioventù..”* (Grande Comune del Nord)

*“La 285 ha rappresentato una grande occasione di crescita, rinnovamento, sperimentazione, che ha cambiato, in un primo momento, la cultura (nell'approccio verso la promozione) di una parte dell'amministrazione: quella più vicino alla realizzazione del piano. Altra cosa è diffondere questo tipo di cultura a settori diversi dell'amministrazione. Col tempo questo passaggio di cultura ha funzionato per cui adesso parlare di promozione dei diritti nell'ambito della nostra amministrazione e quindi anche a quei settori che tradizionalmente non si occupano di infanzia vedi il bilancio, è possibile.”* (Grande Comune del Nord)

Altri interlocutori evidenziano maggiormente impatti positivi conseguenti alla possibilità offerta dalla legge e dal Fondo di destinare risorse alla sperimentazione e innovazione di interventi che in alcuni casi si sono tradotti in servizi consolidati.

*“L'esistenza della legge 285 nella programmazione delle politiche per l'infanzia e adolescenza è stata fondamentale perché potessero essere attivati servizi che a tutt'oggi non vengono percepiti come rilevanti da ampi settori dell'amministrazione comunale”* (Medio Comune del Sud)

*“L'impatto della legge è stato sia pratico che teorico. Il finanziamento ha permesso nella sua fase iniziale di realizzare sperimentazioni che in alcuni casi hanno messo radici sul territorio divenendo servizi finanziati con risorse provenienti da bilancio comunale. (...) ha rappresentato per noi una fucina straordinaria di sperimentazioni e questo è vero soprattutto per le Città riservatarie...”* (Grande Comune del Nord)

*“... su certe cose ci permette di attuare delle azioni che si innestano nel sistema ma che hanno una caratteristica di innovazione e sperimentazione che non si potrebbe realizzare altrimenti.”* (Grande Comune del Nord)

*“..il Fondo è stato provvidenziale, soprattutto per il settore legato all'educazione e all'istruzione, area dove i fondi sono sempre esigui, soprattutto in ambito di prevenzione, promozione dell'agio, attività extrascolastiche (...). Senza la 285 probabilmente questa esperienza non si sarebbe mai realizzata: i bilanci comunali non*