

sono così forti da poter sostenere un'attività come questa.” (Grande Comune del Centro Italia)

I fattori che hanno maggiormente inciso sullo sviluppo di più adeguate prassi di programmazione sono molteplici e ascrivibili a diverse dimensioni tra loro in sinergia: una prima a carattere culturale, una seconda a carattere tecnico-amministrativo ed una terza d'ordine economico. La centralità del benessere dell'infanzia e dell'adolescenza ha rappresentato un fattore di coagulo che ha permesso di avviare, per la prima volta in Italia su scala nazionale, una stagione di sperimentazioni ed l'elaborazione di politiche complessive per l'infanzia e non solo per fasce a rischio di devianza. Dalle parole degli intervistati emerge la visione della legge come “un movimento culturale, non solo un Fondo” e si apprezza il ruolo che essa ha svolto, e ancora per molti può svolgere, nella promozione dell'acquisizione di competenze da parte di amministratori e operatori sia per quanto riguarda le modalità di programmazione, progettazione, monitoraggio. Una dimensione che viene estremamente valorizzata della legge 285/97 è data dal fatto che fu accompagnata da significativi momenti di elaborazione culturale a cui furono dedicate energie e risorse su scala nazionale; i frutti di tale stagione vengono individuati in strumenti di accompagnamento, manuali operativi, occasioni formative e di scambio di buone prassi che hanno contribuito a costruire una ‘cultura’ delle politiche per l'infanzia, come peraltro emerge anche dall'indagine qualitativa effettuata per valutare l'impatto delle funzioni di reference svolte dal Centro nazionale (si veda l'ultima sezione della relazione). Nessuna altra misura legislativa in campo sociale sembra avere investito così tante energie sulla dimensione culturale e su funzioni di accompagnamento e supporto delle amministrazioni e degli operatori.

In questa prospettiva si riconosce che uno stimolo rilevante, possibilmente da incentivare, è venuto negli ultimi anni anche dalla possibilità di scambio e confronto tra Città riservatarie all'interno del tavolo di coordinamento tra il ministero del lavoro e delle politiche sociali e i rappresentanti delle 15 Città. Questo aspetto viene particolarmente enfatizzato da alcune Città.

Specialmente nel primo quinquennio dall'entrata in vigore della legge 285/97 viene registrata una crescita culturale nei rapporti tra istituzioni generata dalla condivisione dei principi alla base della stessa e una più intensa collaborazione tra i vari soggetti coinvolti nella programmazione. Alla trasformazione avvenuta a livello di amministrazioni locali si affianca la trasformazione culturale dei soggetti del terzo settore che grazie all'esperienza della legge 285 hanno anche migliorato le competenze progettuali. Vengono segnalate esperienze di coordinamento nell'organizzazione delle attività svolte autonomamente dagli enti gestori dei Centri territoriali che fanno pensare almeno in parte ad un meccanismo di attivazione e mantenimento di processi di coordinamento anche al di fuori del raggio di azione del Fondo 285.

In alcune realtà caratterizzate da un territorio ad alto rischio sociale, alti tassi di disoccupazione, una cultura di tipo ‘assistenziale’ e presenza di microcriminalità diffusa, la legge 285/97 ha contribuito all'abbandono di un approccio al settore a carattere emergenziale a favore di una programmazione di lungo periodo e l'investimento nella prevenzione.

Le tre spinte trasformative menzionate in precedenza in merito alla legge 285/97 hanno subito nel corso dell'ultimo triennio una decelerazione dovuta in grande parte a

fattori estrinseci: al mutato contesto ed alle ristrettezze di ordine economico ed alle profonde trasformazioni dell'assetto istituzionale che hanno caratterizzato dal 2000 ad oggi il sistema delle autonomie e la materia delle politiche socio-educative e socio-assistenziali. La legge 285/97 ha svolto una funzione di battistrada e apripista di una nuova stagione di programmazione delle politiche sociali che non ha avuto sufficienti tempi di assestamento ma è stata fortemente rimessa in discussione nei processi attuativi prima dall'approvazione della legge quadro 328/00 e pochi mesi successivi con la riforma del Titolo V° della Costituzione (legge costituzionale 3/2001).

Nel nuovo assetto istituzionale, caratterizzato da una profonda trasformazione delle competenze di Stato e Regioni, la materia dell'assistenza è divenuta materia esclusiva delle Regioni. Le competenze in materia legislativa e programmatica, oltre che di attribuzione delle risorse, è quindi esclusivamente in capo alle Regioni: in tale nuovo assetto le 15 Città riservatarie destinatarie dei fondi vincolati 285 hanno sviluppato con difficoltà delle strategie per integrare logiche programmatiche, procedure per la rendicontazione contabile e attribuzioni finanziarie, di natura diversa.

Nello specifico, è possibile, distinguere tre condizioni caratterizzanti le amministrazioni comunali nel governo dei processi di programmazione della legge a seguito dell'emanazione della legge 328/00 e dell'avvio, laddove avvenuto, dei Piani di zona:

a) la 328 funge da quadro programmatico generale: la legge 285/97 perde la valenza di Piano e si identifica con una serie di progettualità parzialmente 'inglobate' nei Piani di zona, perciò non si stipulano più gli accordi di programma specifici per la legge 285/97 (es: Bologna). Si mantiene tuttavia in alcune Città uno staff dedicato con funzioni di tipo amministrativo e talvolta di coordinamento tecnico (ad esempio a Roma e Napoli);

b) netta separazione tra programmazione 285 e programmazione 328 (es: Catania e Palermo). Le procedure programmatiche della legge 285 sono rimaste sostanzialmente invariate e senza influenze rilevanti derivante dalla emanazione della legge 328/00, quindi esistono due Piani paralleli e talvolta si 'duplicano' luoghi e tavoli di concertazione con altre istituzioni e organismi del terzo settore o, alternativamente, il 'tavolo' della legge 285/97 diventa la sede privilegiata di confronto sulle politiche per l'infanzia e i minori della Città (Palermo);

c) assenza di specifiche strategie perché non sono ancora stati realizzati i piani attuativi della legge 328/00 (di fatto una sotto condizione del punto b). La programmazione legge 285/97 non ha subito pertanto cambiamenti particolari in relazione alla programmazione sociale, anche se, vi sono stati ugualmente dei cambiamenti nelle modalità di coinvolgimento dei partner privati e di progettazione degli interventi (Reggio Calabria)

A seguito della riforma apportata dalla legge 328/00 meccanismi di programmazione come l'accordo di programma, prima utilizzato con il Provveditorato o con la Giustizia minorile, non vengono più utilizzati e sono ormai considerati "in disuso". Tale affievolirsi dei meccanismi formali di integrazione interistituzionale va interpretato in senso positivo come soluzione adottata dalle amministrazioni comunali per evitare ridondanze e sovrapposizione tra intese complessive aventi a capo gli Uffici di Piano e il Settore dei servizi sociali e intese più parziali con i referenti del Fondo 285.

1.2 Cosa sarebbe accaduto in assenza della Legge 285/97: alcune ipotesi dalle Città riservatarie

Ai diversi testimoni sono stati posti alcuni interrogativi volti a raccogliere dei giudizi circa il ruolo giocato dalla legge 285/97 rispetto alle politiche locali nel settore. Pur trattandosi di ipotesi del tutto teoriche interessava far emergere a posteriori dei giudizi sintetici circa l'impatto della legge. Le domande di fondo erano infatti: gli interventi sostenuti dal Fondo 285 sarebbero stati realizzati in assenza di una destinazione vincolata qual è attualmente per le Città riservatarie? In assenza di vincolo, cosa sarebbe accaduto?

Tutti gli intervistati convengono che con solo molta difficoltà numerosi progetti a carattere sperimentale sarebbero stati realizzati in assenza di una destinazione vincolata del Fondo. Nel corso delle interviste i diversi interlocutori hanno espresso la convinzione che se non vi fosse stata una destinazione vincolata:

- le risorse, che si ritiene siano state fondamentali, sarebbero state nettamente inferiori (tutte le Città e in particolare Roma, Catania Firenze);
- i fondi non sarebbero stati vincolati ai minori e sarebbero stati assorbiti da altre priorità sociali e target di utenza (Es: Bari, Roma, Catania, Palermo, Taranto);
- non si sarebbero attivati una serie di servizi inizialmente a carattere sperimentale e attualmente stabilizzati o in corso di stabilizzazione come servizi ordinari (es: Napoli, Venezia, Reggio Calabria);
- si sarebbe ridotto l'effetto volano – rispetto in particolare alle forme di integrazione più spinte- nei confronti delle altre politiche (Napoli);
- si sarebbero ridotti gli investimenti per interventi nell'area dei minori a carattere sperimentale e innovativo andando a scapito della dimensione educativa e promozionale (contrapposta a interventi a carattere riparativo trattamentale) (Milano, Genova, Firenze, Cagliari);
- sarebbe venuta meno la possibilità di fare una programmazione più coordinata e sistematizzare i rapporti con il terzo settore attivando interventi sconnessi e non messi a sistema. (Palermo);
- l'assenza della legge 285/97 avrebbe comportato la mancanza di stimoli a produrre progetti di qualità di rilevanza sociale ed educativa e la maggior parte dei progetti non sarebbe mai nata perché frutto di una trasformazione culturale dei servizi e dell'acquisizione di competenze da parte dei referenti del comune. (Taranto Brindisi).

Quasi tutti gli interlocutori sono convinti che in assenza del vincolo di spesa su finalità specifiche, le risorse della legge 285/97 sarebbero in gran parte state destinate ad altre emergenze, settori di intervento e priorità sociali. Inoltre in assenza del Fondo le risorse del comune non sarebbero sufficienti, da sole, a garantire la sopravvivenza dei servizi a favore di infanzia e adolescenza, e ciò porterebbe ad un forte indebolimento dei servizi per i minori. L'assessore ai servizi sociali di un Grande Comune del Sud sostiene che *“l'assenza della legge 285 potrebbe incidere sulla qualità degli interventi e della capacità di quest'area minori di essere un motore, di creare un effetto volano*

nei confronti delle altre politiche, essere il settore nel quale si è provveduto a sperimentare le forme di integrazione più spinte. Io credo che questa potrebbe essere una delle criticità più forti laddove la 285 venisse a mancare [...] In questa Città ci si scontra ancora con troppe emergenze e si fa una gran fatica a pianificare o programmare le risposte, quindi è del tutto evidente che il non aver vincoli che la legge ha dato, avrebbe potuto dare risposte a problemi emergenziali più estemporanei”.

A conferma di quanto esposto, si evidenzia come non casualmente alcune Città abbiano scelto di mantenere il meccanismo dell’Ordine di Accreditamento (OA), piuttosto che quello dell’Ordine di pagamento (OP) per l’attribuzione della quota parte del Fondo annuale 285.

Prima dell’anno 2008 tutte le Città riservatarie erano soggette all’attribuzione del Fondo attraverso il primo meccanismo di accreditamento (O.A.). Secondo tale meccanismo, il titolo di pagamento avviene attraverso l’apertura di credito a favore di un funzionario delegato; lo svantaggio del meccanismo consiste prevalentemente nelle restrizioni temporali, la somma, infatti, deve essere utilizzata entro il 31 dicembre dell’anno in corso. Anche se la Città riservataria, formalmente, mantiene un credito virtuale cumulativo e non perde la somma stanziata, viene a mancare la disponibilità in tempi brevi. Il secondo meccanismo ammesso nell’anno 2008 per le Città riservatarie che hanno deciso di aderire è quello definito O.P. (Ordine di Pagamento); in quest’ultima procedura il governo accredita direttamente sul bilancio comunale i fondi velocizzando l’iter di accreditamento e liberando completamente le Città dall’obbligo di utilizzo del Fondo entro il 31 dicembre dell’anno in corso. Di contro, il Fondo 285 entrando nel bilancio comunale formalmente perde il proprio vincolo rischiando di “confondersi” con la disponibilità finanziaria delle casse comunali ed è soggetto ai vincoli di spesa e rendicontazione delle somme del bilancio comunale ritenuti più complessi rispetto quanto previsto dalla legge 285/97. Le Città che hanno mantenuto il precedente meccanismo dell’Ordine di Accreditamento (OA) e hanno inteso così salvaguardare il forte vincolo del Fondo erano, nel settembre 2009: Genova, Roma, Napoli, Taranto, Reggio Calabria, Palermo e Catania. A partire dal 2010 tutte le Città saranno però soggette al meccanismo definito OP Ordine di pagamento.

Secondo gli interlocutori, la maggior parte degli interventi, soprattutto quelli di promozione del benessere nella popolazione infantile e degli adolescenti, probabilmente non si sarebbero mai potuti attuare senza i fondi della legge 285 perché le amministrazioni sono impegnate sempre fortemente in interventi di tipo riparativo e trattamentale al fine di contrastare le situazioni di disagio conclamato. È trasversale, inoltre, la convinzione che se non ci fosse stato il Fondo 285 certe sperimentazioni che poi sono diventate servizi non sarebbero state avviate.

“L’aver creato questi servizi ... ci ha permesso di mettere un piccolo tassello per evitare l’emergenza servizi 0-3 anni. Se non ci fosse stata la 285 staremmo ancora a ragionare di nidi tradizionali” (Medio comune del Nord).

La legge 285 avrebbe reso possibile applicare “una sorta di cartellino di riconoscimento su alcune attività di valore”. Come sottolinea un’intervistata affermando “se esso [si riferisce al sistema socio educativo] non fosse stato sostenuto dal Fondo 285, avrebbe avuto un percorso ben più lungo e difficile.” (Medio Comune del Centro)

Gli interventi finanziati con il Fondo però non riescono più a rispondere come prima alle problematiche che si esprimono nelle Città, a causa della scarsità complessiva di risorse risulta complessivamente diminuito l'investimento negli interventi per l'infanzia e l'adolescenza e l'ulteriore riduzione dei finanziamenti andrebbe a inficiare gli spazi assai ridotti di sperimentazione. Pur essendovi un enorme bisogno di innovazione nei servizi, secondo la maggior parte dei referenti 285 è, infatti, tecnicamente e politicamente difficile 'dismettere ciò che si è attivato': occorrono risorse da destinare all'innovazione, garantire una sperimentazione per un periodo adeguato (2-3 anni) e occorre dimostrare dei risultati prima di poter ridisegnare il sistema delle politiche cittadine.

Analoghe conclusioni desumiamo dall'analisi dei dati quantitativi raccolti durante l'indagine sul campo. Ai soggetti è stata sottoposta una batteria di affermazioni con le quali potevano esprimere un grado di accordo su una scala di punteggi variabile da 1 a 5 (tecnicamente si tratta di una scala autoancorata di accordo/disaccordo), in cui il massimo grado di accordo era rappresentato dal valore 5 e, di contro, il minimo dal valore.

L'ipotesi su cui converge il massimo grado di accordo tra i referenti delle 15 amministrazioni comunali riguarda il fatto che "Se non vi fosse stata la gestione riservataria della legge 285/97 ci sarebbero seri svantaggi economici perché le Città vedrebbero diminuire la quota dei fondi loro assegnati sull'area minori". Anche se venissero garantite le medesime risorse finanziarie si ipotizzano, con l'eccezione di Brindisi, significativi svantaggi nel superamento del modello di gestione in forma 'riservataria'. Gli svantaggi che i Referenti legge 285/97, eccetto quello della Città di Milano, ipotizzano potrebbero verificarsi in casi di depotenziamento o assenza della legge sono che, a parità di risorse economiche, verrebbero comunque a indebolirsi soluzioni organizzative e prassi operative che consentono il coordinamento a livello cittadino delle politiche per i minori (si veda tavola 1). Tutte le Città, eccetto Palermo, ritengono inoltre che "Senza la 285/97 si indebolirebbero le esperienze di innovazione e sperimentazione nel settore delle politiche per i minori".

Tavola 1 Possibili svantaggi nel superamento della gestione riservataria del Fondo

Indagine con Referenti legge 285/97	Media	Dev. Standard Pop	Mediana	Media Centro-Nord	Media Sud
Modalità di risposta Max Accordo = 5; Max Disaccordo= 1					
Le strategie che stiamo perseguendo negli ultimi anni nell'utilizzo del Fondo LEGGE 285 sono significativamente diverse da quelle adottate inizialmente	3,3	1,3	4,0	3,0	3,6
Abbiamo preferito sviluppare progetti complessi e di dimensioni significative (anche se poi distinti sul piano amministrativo e di rendicontazione) piuttosto che microprogetti	3,9	1,1	4,0	4,4	3,5
Nell'ultimo triennio abbiamo scelto di rafforzare i progetti 'di sistema'	3,6	1,5	4,0	2,9	4,3
Se non vi fosse stato un Fondo vincolato le risorse destinate in questi anni dall'Amministrazione comunale all'infanzia e adolescenza sarebbero state in gran parte destinate ad altre materie e priorità	3,7	1,4	4,0	3,6	3,9
Se non vi fosse stata la gestione riservataria della legge 285 ci sarebbero seri svantaggi economici perché le Città vedrebbero diminuire la quota dei fondi loro assegnati sull'area minori (v. regole ripartizione regionale Fondo legge 328).	4,4	0,9	5,0	4,0	4,8
Anche in assenza di una destinazione vincolata come quella del Fondo legge 285, e a parità di risorse, la nostra Amministrazione avrebbe realizzato gli interventi sviluppati in quest'ultimo triennio	2,1	0,9	2,0	2,3	1,9
Senza la 285/97 si indebolirebbero le esperienze di innovazione e sperimentazione nel settore delle politiche per i minori	4,5	1,1	5,0	4,6	4,5
La forza propulsiva della legge 285/97 in termini di innovazione di contenuti e processi si è ridotta	2,6	1,3	3,0	3,1	2,1
Se venissero garantite le medesime risorse finanziarie non vi sarebbero svantaggi nel superamento del modello di gestione in forma 'riservataria'	1,7	1,0	1	1,4	1,9
Se non vi fosse la 285, a parità di risorse economiche, verrebbero a indebolirsi soluzioni organizzative e prassi operative che consentono il coordinamento a livello cittadino delle politiche per i minori	4,3	1,2	5	3,9	4,7

Avendo posto il medesimo quesito agli organismi gestori dei progetti possiamo osservare che si osserva una forte coerenza tra quanto indicato dai rappresentanti delle amministrazioni e quanto riportato dai soggetti gestori dei progetti. Emerge la forte convinzione che in assenza di una gestione riservataria del Fondo vi sarebbero stati 'seri svantaggi economici' seguita dalla altrettanto forte convinzione, che senza la legge 285 si indebolirebbero le esperienze di innovazione e sperimentazione nel settore delle politiche per i minori. Entrambe le osservazioni sono significativamente più forti nelle Città del Sud rispetto a quelle del Centro Nord: esiste una opinione quasi unanime che per le Città del Sud Italia, più che per il Centro Nord, che il Fondo riservatorio della legge 285 abbia rappresentato uno strumento essenziale sia dal punto di vista finanziario che come leva per l'innovazione.

Tavola 2 Possibili svantaggi nel superamento della gestione riservataria del Fondo

Intervista a Organismi Gestori di Progetti legge 285/97	N. Sogg	Media	Dev. Stand.	Media Nord-Centro	Media Città	Sig. ^a
Se non vi fosse stata la legge 285, le risorse destinate in questi anni dall'Amministrazione comunale all'infanzia e adolescenza sarebbero state in gran parte destinate ad altre materie e priorità	52	3,8	1,2	3,8	3,9	n.s.
Se non vi fosse stata la gestione riservataria della legge 285 ci sarebbero seri svantaggi economici perché le Città avrebbero visto diminuire la quota dei fondi loro assegnati sull'area minori	52	4,5	0,7	4,2	4,9	.001*
Anche senza la legge 285, ma a parità di risorse, la nostra Amministrazione avrebbe realizzato gli interventi sviluppati in quest'ultimo triennio	51	2,3	1,2	2,3	2,3	n.s.
Senza la 285/97 si indebolirebbero le esperienze di innovazione e sperimentazione nel settore delle politiche per i minori	52	4,4	0,9	4,1	4,7	.01*
La forza propulsiva della legge 285/97 in termini di innovazione di contenuti e processi si è ridotta	50	2,6	1,2	2,7	2,4	n.s.
Se venissero garantite le medesime risorse finanziarie non vi sarebbero svantaggi nel superamento del modello di gestione in forma 'riservataria'	50	2,3	1,1	2,3	2,3	n.s.
Se non vi fosse la 285, a parità di risorse economiche, verrebbero a indebolirsi soluzioni organizzative e prassi operative che consentono il coordinamento a livello cittadino delle politiche per i minori	51	3,7	1,2	3,6	3,7	n.s.

a) È stata effettuata l'analisi della varianza ANOVA per verificare se vi fossero differenze statisticamente significative tra i valori delle Città del Nord e quelli delle Città del Centro Sud. In colonna viene posto l'indice di significatività del test F

Box di sintesi

Cosa sarebbe accaduto in assenza della legge 285/97%?... Una logica controfattuale

- a) Le risorse sarebbero state nettamente inferiori (v. Roma, Catania, Firenze)
- b) I fondi non sarebbero stati vincolati ai minori e sarebbero stati assorbiti da altre priorità sociali e target di utenza (Es: Bari, Roma, Catania, Palermo, Taranto).
- c) Si sarebbe ridotto l'effetto volano – rispetto alle forme di integrazione più spinte- nei confronti delle altre politiche (Napoli).
- d) Si sarebbero ridotti investimenti per interventi nell'area dei minori a carattere sperimentale e innovativo andando a scapito della dimensione educativa e promozionale (v/s interventi a carattere riparativo ed emergenziali) (Milano, Genova, Firenze, Cagliari).
- e) Non si sarebbero attivati una serie di servizi a carattere sperimentale e attualmente stabilizzati o in corso di stabilizzazione (Napoli, Venezia, Reggio Calabria).
- f) Sarebbe venuta meno la possibilità di fare una programmazione più coordinata con il terzo settore attivando interventi sconnessi e non di sistema. (Palermo).
- g) Minori stimoli a produrre progetti di qualità di rilevanza sociale ed educativa e la minor visibilità progetti di valore.
- h) Minor elaborazione a livello di Città metropolitane sulle politiche per l'infanzia.

2. Fase di consolidamento e pratiche di programmazione attuali

Nelle pratiche di programmazione dell'ultimo triennio, come accennato nel precedente paragrafo, l'accento si sposta su esigenze di assestamento e messa a regime di servizi: si passa da una logica di progetto a messa a regime di servizi stabili. In una prima fase storica, all'avvio dei primi piani 285, sono attivate molteplici sperimentazioni ed innovazioni progettuali (in particolare i progetti avviati dal 1998 al

2002-2003) che successivamente, nella maggior parte dei casi, sono state consolidate e si sono trasformate in servizi.

Negli anni sono state abbandonate molte sperimentazioni del primo piano e sono andati a consolidarsi i servizi. La vera svolta c'è stata tra il primo ed il secondo piano; dal biennio 2003/ 2004 fino ad oggi la legge è andata sostanzialmente a consolidare i servizi. Il primo triennio di attuazione ha rappresentato forse il momento più vivace di sperimentazione a cui è seguito un periodo di consolidamento dei servizi, ma anche di involuzione delle esperienze avviate: *“ricordo con soddisfazione il periodo in cui abbiamo provato a costruire un centro di aggregazione per ogni quartiere ... Questo è stato il momento più alto di attuazione della legge 285 a xxx... si pensò di costruire servizi specializzati per minori sottoposti a provvedimento dell'autorità giudiziaria, autori di reato, con un servizio in rete con il Ministero della Giustizia. Di queste esperienze è rimasto poco e la stessa esperienza dei centri di aggregazione non è mai riuscita a decollare concretamente”* (referente del Terzo settore di una Grande Comune del Sud)

Escluse le Città di Venezia e Reggio Calabria, Cagliari e Firenze, in tutte le altre i referenti legge 285 sono abbastanza concordi sul fatto che 'le strategie che si stanno perseguendo negli ultimi anni sono significativamente diverse da quelle adottate inizialmente'³.

Nei primi anni di attuazione della 285, la programmazione in molte Città ha puntato su finalità di promozione dell'agio, di prevenzione primaria attraverso la partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita politica del territorio (v. *Consigli dei ragazzi nei quartieri*), di promozione del diritto al gioco. Nel corso degli anni era stata registrata anche una maggiore attenzione all'attivazione di progetti di sistema, che prevedevano l'implementazione di interventi combinati e sinergici e cercavano di favorire la collaborazione tra i vari soggetti coinvolti. Rispetto all'iniziale coinvolgimento interistituzionale, del terzo settore e della cittadinanza, negli ultimi anni la programmazione e progettazione hanno subito una certa limitazione.

La ristrettezza dei fondi comunali ha fatto sì che spesso il piano dovesse essere rivisto non tanto negli interventi quanto nella progettualità. Mentre nei primi bandi della legge veniva dato mandato alle associazioni di confezionare un progetto finalizzato al raggiungimento di un certo obiettivo, successivamente in diverse Città i progetti sono stati elaborati dal comune e sono state proposte esclusivamente le attività migliorative che scaturivano dalle esigenze del territorio. L'indagine effettuata con i 15 Referenti della legge conferma una netta tendenza, particolarmente nelle Città del Centro-Nord, a sviluppare nell'ultimo triennio progetti complessi e di dimensioni significative piuttosto che microprogetti ed una moderata tendenza a rafforzare progetti di sistema; in questo caso la tendenza è più intensa nelle Città del Sud probabilmente anche a causa delle minori dimensioni della maggioranza delle Città (ci si riferisce in particolare a Taranto, Reggio, Cagliari e Brindisi) e della maggior necessità di governo del territorio cittadino da parte dell'amministrazione comunale. Analoga tendenza viene confermata dall'indagine effettuata con gli organismi gestori.

Il consolidamento dei servizi e la loro messa a regime si è in genere realizzata senza spostare i costi dei progetti su fonti di finanziamento ordinarie, ma utilizzando lo

³ Si veda la Tavola 1, variabile 50, media generale 3,3.

stesso Fondo 285, quindi a scapito di processi di sperimentazione e innovazione. Ciò ha contribuito a diluire negli ultimi anni gli effetti specifici della legge che in alcune Città viene assimilata a processi complessivi di programmazione nel sociale e perde ogni specificità e identità. In queste Città anche se con rammarico i referenti sostengono che la legge 285 “non è più visibile”.

I gestori dei progetti sulla questione della messa a regime dei servizi, e dell’inserimento degli interventi avviati dalla legge 285/97 in un sistema stabile di offerta, esprimono un grado di accordo medio nelle Città del Centro Nord e basso nelle Città del Sud. Evidentemente la percezione è influenzata dal fatto che in una situazione di risorse stabili o carenti (vedi oltre il paragrafo sulla spesa sociale dei Comuni e l’incidenza del Fondo 285) solo una parte minoritaria di progetti poteva tradursi in ‘messa a regime stabile’ dei servizi.

2.1 Strategie e priorità attuali

Un ulteriore quesito valutativo a cui si intendeva rispondere era: quali sono gli obiettivi e le strategie generali che perseguono attualmente le Città riservatarie nell’utilizzo dei fondi legge 285/97 e come si collocano tali strategie alla luce delle scelte complessive in materia di politiche per l’infanzia e l’adolescenza implementate dall’amministrazione locale?

Gli orientamenti programmatici della legge all’interno di una stessa Amministrazione solo in quattro città sono rimasti stabili nel corso degli ultimi 10 anni. Con il trascorrere del tempo, le finalità di sperimentazione e innovazione hanno dovuto cedere il passo alla stabilizzazione concentrandosi sull’uso del Fondo “come se queste risorse non fossero più supplementari ed aggiuntive, ... tendenzialmente si è teso a consolidare con le risorse della 285”. Questa misura è stata utilizzata quindi per completare ed integrare la programmazione complessiva che viene attuata per i minori e per le famiglie.

In diverse realtà del Sud si è deciso di abbandonare la logica programmatica di promozione dei diritti dell’infanzia a favore di un utilizzo delle risorse orientato alla tutela delle fasce più a rischio tramite, ad esempio, l’istituzione di servizi destinati alle famiglie, in grado presumibilmente di incidere sui minori in forma preventiva e “indiretta”. Ad esempio a Bari negli anni 2004-2005, si è deciso di dare una risposta diretta alle emergenze caratterizzanti il tessuto sociale locale, attribuendo pertanto la massima priorità ai problemi della povertà, della devianza e della criminalità minorile. Si è, dunque, assistito ad una forte sterzata che ha portato alla istituzione di centri per le famiglie e di centri polivalenti con i quali si è tentato di dare una risposta a situazioni di emergenza attraverso la creazione di poli finalizzati ad offrire servizi di sostegno alle famiglie in condizioni di difficoltà socioeconomica, spostando il focus di attenzione dall’infanzia o adolescenza tout court, al nucleo familiare globalmente inteso. Analoga strategia è stata sviluppata nella Città di Napoli che ha cercato di elaborare un approccio preventivo rispetto ai problemi emergenti tentando di lavorare sulla prevenzione per cercare a valle di diminuire le problematiche: “ *abbiamo cercato di “abbassare” il momento di prevenzione, abbiamo dovuto e voluto lavorare più sul “sistema famiglia” piuttosto che sul solo ragazzo.*”

La prospettiva preventiva assunta da tali Città si è basata soprattutto sulla integrazione tra Piani di zona come da legge 328/00 e piano legge 285/97. In sostanza gli sforzi sono stati finalizzati a rendere maggiormente efficaci le risposte ai bisogni dei minori integrando vari interventi e servizi finanziati anche con altri fondi. *“Si è sviluppato- in tal modo- un concetto di équipe integrata interistituzionale di presa in carico di problematiche complesse e si è messo a sistema di più la infrastrutturazione dei servizi per la famiglia e per i minori.”*(Grande Comune del Sud)

Anche nella Città di Reggio Calabria alcuni cambiamenti sono intervenuti nella destinazione del Fondo: mentre nel primo triennio le attività erano orientate in misura maggiore verso i servizi per l'adolescenza e la preadolescenza, cercando di creare una rete capillare di servizi all'interno dei territori più a rischio, nel secondo triennio, si sono mantenuti gli interventi sociali e sono stati tagliati quelli a carattere più promozionale e ricreativo.

Generalmente nell'ultimo triennio le strategie di utilizzo del Fondo si sono differenziate, dal primo periodo di programmazione, più al sud che al nord (si veda tavola 3, variabile 8). Questo dato, alla luce anche delle testimonianze verbali, sembra essere un segnale di orientamento delle risorse verso priorità emergenti e disagi sociali più accentuati nel Mezzogiorno.

In alcuni casi si fatica a rintracciare strategie chiare e obiettivi di programmazione e questo avviene dove le Città soffrono o hanno sofferto di un gap di efficienza dell'Amministrazione comunale che in genere non riguarda solo il settore sociale o dei servizi all'infanzia. Talvolta le risorse investite non sono state sufficientemente valorizzate a causa di una carente visione strategica o di un utilizzo delle risorse di tipo clientelare e sconnesso da fabbisogni del territorio: *“Soprattutto negli anni 2005-2006 non è stata fatta una programmazione aderente e rispondente alle criticità emergenti, tutti i dati provenienti dalla 285/97 sono stati blindati.... a partire dal 2007 abbiamo cominciato a raddrizzare il tiro”* (Referente 285 Medio Comune del Sud).

Passando in rassegna in modo più diretto l'esperienza delle varie città si osservano elementi comuni e differenze.

A Taranto vengono segnalati progetti sperimentali che sono stati “attivati e mantenuti anche nei periodi di mancato arrivo dei fondi solamente grazie all'autofinanziamento da parte dell'ente gestore del terzo settore”. Viene segnalato tra le principali problematiche della città il fatto di non avere avuto una politica dell'infanzia e dell'adolescenza. La carenza di risorse e servizi rivolti all'infanzia e all'adolescenza fa sì, inoltre, che tutti i progetti, anche se formalmente innovativi, finiscano per essere utilizzati come strumenti per far fronte a situazioni di disagio e di emergenza, andando a generare contesti di ghettizzazione: *“Ci sono questi problemi che non ci consentono di avere a che fare con un'infanzia universale”*.

A Brindisi i progetti attivati con i finanziamenti legge 285/97 sono rimasti invariati dalla prima triennalità. Ciò accade poiché è molto alta la spesa destinata alle strutture residenziali e semiresidenziali (convitto e il semi-convitto) e la priorità segnalata è quella della prevenzione dell'allontanamento dei minori dalla famiglia, seguita da povertà ed esclusione sociale. Talvolta la creazione di ‘posti di lavoro’ nel settore delle professioni sociali tramite le risorse del Fondo viene citata esplicitamente tra gli obiettivi indiretti perseguiti dall'amministrazione comunale.

Le prospettive verso le quali si sta muovendo nell'ultimo anno Catania sono legate ad obiettivi di una maggiore integrazione con i servizi del territorio e con la ASL attualmente ritenuta molto distante. In questo ultimo periodo l'obiettivo perseguito è stato quello del potenziamento e consolidamento dell'educativa territoriale, e quello del consolidamento anche dei centri socioeducativi e dei centri di aggregazione già precedentemente sostenuti da altri programmi regionali (vedi APQ marginalità sociale Regione Sicilia).

Dal 2003 – 2004 fino ad oggi a Roma la legge 285/97 è andata sostanzialmente a consolidare i servizi e non a rispondere all'emergenza ed ai problemi più rilevanti riscontrati negli ultimi anni che riguardano tematiche come: minori di etnia rom e sinti, nomadi in generale, minori stranieri non accompagnati, violenza ed abuso sui minori. Facendo riferimento all'ultimo triennio, viene osservato che i finanziamenti della 285 sono stati destinati prevalentemente al consolidamento dei servizi attivati precedentemente. Il criterio prevalente adottato per la programmazione del Fondo risponde ad esigenze di eterogeneità per garantire la 'diversificazione di interventi e target', i due terzi delle risorse sono però gestite direttamente dai municipi che determinano autonomamente le destinazioni delle risorse. In riferimento agli articoli della legge, l'utilizzo del Fondo risulta in effetti abbastanza variegato, esso si divide tra interventi a favore di soggetti particolarmente deboli, quindi lotta contro il disagio, e azioni finalizzate a favorire i processi di aggregazione degli adolescenti.

Anche nel caso della Città di Genova una priorità è il consolidamento dei servizi che tuttavia viene perseguito gradualmente svincolando i progetti dal Fondo 285 che rimane finalizzato almeno in parte a promuovere innovazione. La strategia portante indicata dalla referente delle legge è stata quella di passare nel tempo da progetti innovativi a servizi arrivando gradualmente a finanziare i servizi unicamente con fondi comunali. *“Si è cercato di far entrare l'innovazione negli interventi dell'amministrazione utilizzando l'ottica legge 285/97 per cambiare il sistema dell'amministrazione: così abbiamo fatto transitare la legge 285/97 nella logica progettuale dell'amministrazione trovando supporto economico a quei progetti che sembravano più significativi e rendendoli servizi.”* Consolidare dei progetti facendo transitare il sostegno finanziario in tutto o in parte sul Fondo comunale ha permesso in parte di liberare i fondi 285. La legge 285/97 non è più una monade a sé ma inizia ad interloquire con altri fondi. Gli obiettivi più recenti hanno riguardano la multiculturalità/intercultura (inerente al settore educativo con i laboratori di educativa territoriale), la disabilità, l'impoverimento delle famiglie, il sostegno alla genitorialità. Per la parte sociale la legge finanzia i Centri per minori e famiglia; proprio per non perdere la dimensione di promozione dei diritti in ambito sociale sono stati previsti anche interventi educativi.

In altri casi la destinazione del Fondo risulta invece più vincolata a singoli obiettivi e al consolidamento di determinati servizi. A Bologna, ad esempio, la strategia adottata è stata quella di sostenere servizi già esistenti ed in particolare quelli di accoglienza e cura: *“È stato assillante il problema di dover rispondere alla necessità di dare continuità ad interventi già definiti nel piano complessivo degli interventi; questo ha compresso la parte di prevenzione e promozione [...] nel momento in cui abbiamo trattato la legge 285 più come pezzo della 328 che come vera 285, abbiamo perso questo*

pezzo che è un pezzo fondamentale perché le politiche dell'infanzia hanno bisogno di sperimentazione. È necessario avere fondi svincolati da ciò che deve essere garantito per poter essere in grado di rispondere al mutamento costante.”

In altre Città, come Cagliari, Torino e Genova emerge con maggiore evidenza una ricerca di equilibrio tra le due finalità: il mantenimento e consolidamento e l'innovazione dei servizi.

A Cagliari attualmente i fondi legge 285 sono destinati sia ad attività di promozione del benessere e di miglioramento della qualità della vita dei bambini, degli adolescenti e delle loro famiglie sia per interventi in caso di situazioni di disagio conclamato. I fondi vengono utilizzati per mantenere e implementare quei servizi divenuti oggi strutturali e ritenuti indispensabili pur conservando un margine di progettazione per l'innovazione. Gli obiettivi verso i quali il Comune afferma di indirizzare gli interventi vanno dalla partecipazione della popolazione infantile e adolescenziale alla vita della Città alla promozione e sostegno del diritto al gioco, al tempo libero, alle attività aggregative, socializzanti; dalla conciliazione dei tempi di lavoro con i tempi di cura dei figli (centri integrati) e la sperimentazioni di servizi domiciliari alla prevenzione del disagio, in particolare in età adolescenziale e del fenomeno di dispersione scolastica e del disadattamento scolastico, e allo sviluppo di servizi residenziali di pronto intervento nei casi di maltrattamento dei minori, e all'integrazione sociale dei minori stranieri e delle loro famiglie, in particolare dei minori rom. Una delle modalità adottate per rendere autonomi alcuni servizi svincolandoli dal finanziamento legge a Cagliari è la progressiva richiesta di contributi alle famiglie per alcuni dei servizi offerti, cercando di mantenerli come risorsa per le situazioni di disagio, ma allo stesso tempo utilizzarli come servizio di qualità per la collettività in cambio di una compartecipazione ai costi.

Nel comune di Torino la direzione servizi educativi indica come obiettivi prioritari sia obiettivi operativi che di sistema: nel primo caso indica l'abbattimento delle liste di attesa per l'area dei servizi educativi, laboratori per la partecipazione attiva della cittadinanza dei minori, attività per i preadolescenti e adolescenti; per il secondo, la messa a sistema di tutti i servizi educativi presenti sul territorio cittadino, l'attività di formazione rivolta anche al personale del privato sociale, la costruzione di una rete allo scopo di svolgere il ruolo di *governance* nel sistema complesso composto da servizi gestiti dal comune e servizi gestiti dal privato sociale. La direzione sociale individua invece come ambiti di operatività quelli dell'affido e dell'adozione, dell'educativa domiciliare e delle disabilità. Sia nel settore sociale che in quello dei servizi educativi: *“La strategia generale adottata è quella della complementarità, e non riguarda solo la 285. Accanto all'implementazione della legge si sono, nel tempo, affiancate le esperienze dei piani di zona, del lavoro intersettoriale e interdivisionale e anche l'esperienza di riqualificazione urbana; abbiamo impiantato un metodo di lavoro che sta dando i suoi primi frutti che è il Piano regolatore sociale (un'esperienza che stiamo facendo assieme alla Città di Genova).”* In questa città il Fondo 285, che ammonta a più di 3 milioni, è così ripartito: il 32,5% va alla divisione servizi educativi, un altro 32,5% alla divisione servizi sociali, il 25% al settore gioventù, ed il restante 10% è distribuito alle circoscrizioni.

La strategia adottata dalla Città di Firenze con costanza e continuità è stata quella di non finanziare interventi sporadici ma piuttosto all'inizio agevolare le sperimentazione per poi andare a consolidare ciò che trovava conferma territorialmente.

Proprio perché il Fondo è stato distribuito fin dall'inizio su due aree di intervento: quella sociale e quella educativa gli obiettivi si estendono su un ampio spazio di intervento. C'è stato anche all'ampliamento dei servizi per la prima infanzia, e si è teso a dare una risposta a largo spettro rispetto alle problematiche più strettamente connesse all'area minori, promuovendo interventi che vanno dalla prevenzione, al disagio estremo e si è cercato di intervenire sull'area nella sua globalità.

Il caso di Milano nelle sue ultime evoluzioni illustra alcuni aspetti dei processi di programmazione in merito al tema della sussidiarietà e del rapporto tra pubblico e privato. Il modello adottato per il Fondo 285 è stato in questi anni assunto in Lombardia anche per la gestione di altri Fondi vincolati ed è stato oggetto di modifiche nei meccanismi di allocazione. Per un certo periodo di tempo tutti gli attori, pubblici e privati, indistintamente presentavano dei progetti e su questi il comune faceva delle graduatorie e poi venivano assegnate le risorse; con l'ultimo piano è stata inserita una variazione abbastanza significativa per cui le risorse sono state articolate in due canali. Per un primo canale sono stati individuati priorità e obiettivi (indicati nel piano) e su questi è stata richiesta la progettazione del privato sociale che agisce nel contesto territoriale. Il secondo canale dedicato al rapporto con il servizio pubblico in precedenza si strutturava in modo simile a quello sviluppato con i soggetti privati. Gli enti quali la scuola, il centro di giustizia minorile, la ASL, presentavano un progetto e poi si faceva una graduatoria. Solo nell'ultima triennalità si è preso atto che il meccanismo era inadeguato e che avrebbe avuto più senso che tramite un accordo tra diversi soggetti pubblici si definissero degli obiettivi su cui progettare congiuntamente un'azione condivisa, considerando che solo in tal modo si ritiene di poter garantire la non sovrapposizione degli interventi e una coerente allocazione di risorse su priorità comuni. Gli obiettivi affrontati dagli enti firmatari l'accordo di programma, vengono indicati triennialmente e poi ridefiniti annualmente, secondo anche le esigenze contingenti che si verificano.

A Milano, per quanto riguarda la parte delle politiche attribuite alla gestione del terzo settore, gli obiettivi oggi vertono sostanzialmente su due aree d'intervento: il supporto alla famiglia e alla genitorialità; la preadolescenza e l'adolescenza come opportunità di crescita e di integrazione sociale. Aspetto particolare e interessante è che al privato sociale viene affidato ciò che non è definitivo. Le attività, vengono sperimentate per più anni e a termine del triennio viene deciso dall'ufficio centrale se ogni attività ha le caratteristiche per divenire servizio o intervento continuativo a tutti gli effetti e quindi passare alla gestione degli enti firmatari l'accordo di programma.

A Palermo, secondo gli intervistati, uno dei problemi più rilevanti è rappresentato dalla dispersione scolastica. Si lamentano difficoltà di implementazione nei progetti finanziati con i Fondi della legge in cui era prevista la collaborazione con il Provveditorato e con le scuole poiché le attività realizzate non avrebbero inciso sull'abbassamento della dispersione scolastica. Con tale motivazione, e a seguito di una serie di problemi gestionali, i progetti negli ultimi due anni non sono stati rifinanziati. I progetti sembrerebbero essere stati inefficaci perché erano poco legati al territorio e ciò avrebbe impedito di raggiungere i minori esclusi dal percorso scolastico o a rischio di dispersione. La strategia è stata quindi modificata prediligendo lo sviluppo di progetti di sistema all'interno dei quali potesse essere affrontato anche il problema della dispersione scolastica, ma in maniera trasversale appoggiandosi al lavoro dei 32 centri di aggregazione giovanile presenti sul territorio comunale. Tuttavia, nonostante

l'allocazione dei fondi sia stata stabilita da due anni per riproporre un'azione contro la dispersione scolastica, alcun progetto è stato ancora avviato. Per quanto riguarda la collaborazione con l'Ufficio scolastico provinciale viene rilevata una maggiore attenzione verso interventi di emergenza e azioni realizzabili in tempi brevi, come l'inserimento dei minori inseriti in comunità alloggio, dei minori stranieri o il prolungamento dell'orario scolastico per facilitare i genitori lavoratori. Rispetto ad altri interventi la strategia ha previsto l'utilizzo dei fondi per il mantenimento e consolidamento di servizi già attivi, quali la mediazione familiare, la mediazione penale, lo spazio neutro e l'affidamento familiare, curando in particolare l'ampliamento dell'offerta, la dimensione logistica e la garanzia di personale qualificato. A Palermo, altri problemi rilevanti segnalati dalle persone intervistate sono: l'integrazione sociale dei minori, il coinvolgimento di tutte le forze operative sul territorio e la formazione degli operatori. I Servizi educativi per la prima infanzia rimangono una delle priorità da affrontare per il 2010; rispetto alla prima infanzia si segnala quale priorità lo sviluppo di servizi educativi integrativi al nido, e centri per le famiglie, poiché obiettivi principali sono il supporto alla famiglia e la prevenzione dell'allontanamento del minore.

2.2 Integrazione tra Piani di zona legge 328/00 e legge 285/97, processi di integrazione interistituzionale e rapporti con il Terzo settore

Il tema dell'integrazione è stato proposto a partire dai seguenti quesiti valutativi:

- nell'ultimo triennio si sono sviluppate forme di integrazione e di sinergia con le altre politiche dell'Amministrazione locale (es: esclusione sociale e povertà, penale minorile, istruzione, conciliazione famiglia-lavoro...) oltre che con i piani sociali di zona?;
- vi è stata nell'ultimo triennio una integrazione tra Piano di zona legge 328/00 e forme di gestione del Fondo 285 o si sono sviluppate ridondanze controproducenti (es: duplicazione di cariche, Assessorati di riferimento, di organismi, di incarichi professionali, di tavoli di coordinamento...)?
- grazie alla legge 285/97 si sono rafforzate forme di integrazione interistituzionale (Giustizia minorile, Scuola, ASL...) relativamente alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza?

I risultati sono riportati nella tavola 3, essi talvolta saranno commentati facendo riferimento ai valori medi, in altri casi, laddove esiste una forte variabilità dovuta ai singoli punteggi o dove le Città in modo molto netto hanno espresso pareri diversi (si veda il valore della deviazione standard), si farà riferimento ai dati grezzi e si nominerà direttamente la Città che ha offerto un certo giudizio.

Complessivamente i referenti delle 15 Città ritengono che vi siano state nell'ultimo triennio importanti forme di integrazione e di sinergia con le altre politiche dell'Amministrazione locale (es: esclusione sociale e povertà, penale minorile, istruzione, conciliazione familiare...), con i piani sociali di zona e le altre istituzioni pubbliche: tale giudizio tuttavia viene espresso prevalentemente da referenti delle Città del Centro Nord. Anche se approfondiamo l'analisi su specifici strumenti di programmazione si osserva una divergenza analoga; è al centro-nord che si sviluppano maggiori sinergie con altre politiche sociali e i piani di zona. Lo sviluppo di tali sinergie, tuttavia, non si realizza esclusivamente tramite interazione tra 'tavoli' di

programmazione attivati dalla legge 328/00 o dalla legge 285/97, ma subentrano anche altri meccanismi.

In genere nelle Città del Sud Italia le procedure di programmazione previste dalla legge 285 sono state mantenute inalterate anche dopo l'emanazione della legge 328/00: ciò sta a indicare da un lato una scarsa interazione tra le diverse politiche socio assistenziali e dall'altro una debole attuazione della stessa legge 328/00.

Le Città del Sud sono invece quelle che, nell'ultimo triennio, dichiarano mediamente di avere maggiormente beneficiato delle opportunità offerte dalla legge 285/97 per quanto concerne la dimensione dell'integrazione riferita all'esterno della Amministrazione comunale, riguardante i rapporti con altre istituzioni e con gli organismi del Terzo settore. Il valore medio delle risposte è nel complesso nettamente superiore a quello espresso dalle Città del Centro Nord (con l'eccezione della Città di Firenze che da valori massimi ad entrambi gli item).

Sulla base degli elementi a disposizione si può ipotizzare che nelle città del centro nord i vincoli di leggi offerti dalla legge 285/97 non siano così indispensabili a garantire forme di integrazione inter- istituzionale così come avviene nel Sud dove in presenza di un'amministrazione con mancata attuazione di quanto predisposto dalla legge 328/00, settorialismi o politiche sociali più povere e frammentate, il ruolo svolto da indirizzi nazionali diventa un fattore catalizzante in grado di favorire lo sviluppo di indirizzi comuni tra più istituzioni e in particolare di sostenere pratiche di co-progettazione con organismi del Terzo Settore.

Tavola 3 Sviluppo di politiche integrate interne all'Amministrazione e interistituzionali

Indagine con Referenti legge 285/97	Media	Dev. Stand. Pop	Mediana	Media Centro-Nord	Media Sud
Modalità di risposta Max Accordo = 5; Max Disaccordo= 1					
Nella programmazione e gestione della LEGGE 285 nell'ultimo triennio vi sono state importanti forme di integrazione e di sinergia con le altre politiche dell'Amministrazione locale (es: esclusione sociale e povertà, penale minorile, istruzione, conciliazione famiglia..), con i piani sociali di zona e le altre Amministrazioni.	3,9	1,1	4,0	4,3	3,5
Si sono sviluppate delle forti interazioni tra 'tavoli' per la programmazione dei Fondi legge 328 e ambiti di programmazione e gestione della legge 285	3,4	1,4	3	3,4	3,3
Si è sviluppata una buona sinergia con le altre politiche sociali e (se esistono) con i piani sociali di zona	3,9	1,1	5,0	4,6	3,6
Il fatto che vi fosse un Fondo 'vincolato' come la legge 285 ha in parte indebolito lo sviluppo di forme di programmazione delle politiche per infanzia e adolescenza integrata con le restanti politiche sociali	1,8	1,1	1,0	1,1	2,4
Si sono sviluppate nell'ultimo triennio progettualità che hanno fruito di risorse provenienti da altre fonti finanziarie a livello regionale, nazionale o UE.	3,4	1,3	4,0	4,1	2,8
Nell'ultimo triennio le procedure di programmazione previste dalla legge 285/97 sono state mantenute inalterate anche dopo la legge 328 (es. accordo di programma).	3,4	1,6	4,0	2,7	4,0
Nell'ultimo triennio abbiamo scelto di rafforzare i progetti 'di sistema'	3,6	1,5	4,0	2,9	4,3
Le strategie che stiamo perseguendo negli ultimi anni nell'utilizzo del Fondo LEGGE 285 sono significativamente diverse da quelle adottate inizialmente	3,3	1,3	4,0	3,0	3,6

Nell'ultimo triennio abbiamo sostanzialmente utilizzato le risorse della legge 285 per garantire la continuità dei progetti più meritevoli e significativi	4,1	1,0	4,0	3,9	4,3
Si sono sviluppate nuove competenze interne all'Amministrazione a livello tecnico-professionale e/o di modalità di interazione e processi	4,2	0,7	4,0	4,4	4,0
La 285/97ha favorito lo sviluppo di forme di integrazione e coordinamento più efficaci tra diverse istituzioni	4,1	1,1	4	3,6	4,5
Si sono ridotte le sinergie e/o gli scambi in materia di 'infanzia e adolescenza' tra amministrazioni regionali e Città riservatarie	2,6	1,5	2,0	3	2,3
Si sono rafforzate le forme di consultazione con la società civile e con il terzo settore	3,3	1,9	4,0	2,7	3,8

2.3 Uso congiunto di fonti finanziarie

Un altro punto che è stato indagato tramite le interviste strutturate riguardava la capacità di mettere a sistema le risorse e i diversi canali finanziari: in diverse Città del Centro Nord (es: Firenze, Genova, Venezia) i referenti cittadini della legge 285 concordano significativamente sul fatto che si siano sviluppate nell'ultimo triennio progettualità che hanno fruito di risorse provenienti da altre fonti finanziarie a livello regionale, nazionale o UE. L'accordo espresso su questo punto dai referenti delle Città del Sud è invece nettamente inferiore, dove tale opportunità o capacità di integrazione sembra essere stata nettamente più limitata. Analogamente, un identico giudizio viene espresso dagli organismi gestori riguardo la funzione congiunta anche di risorse provenienti da altre fonti finanziarie a livello regionale, nazionale o UE: più positivi gli intervistati di città del centro – nord, più critici quelli delle città del sud.

Più in generale, le persone contattate sottolineano come le caratteristiche di natura tecnico-amministrativa, per essere adeguatamente integrate al Fondo comunale e al Fondo 328, e quindi per integrarsi con i modelli di programmazione della Città, hanno condizionato negativamente contenuti e tempi con cui le risorse sono state erogate comprese la tipologia di attività che sono andati a finanziare: *“ci si è trovati più spesso ad usarla per sostenere servizi di tipo riparativo”* in ambito sociale e socio educativo, abbandonando del tutto l'area della progettualità nel settore della prevenzione e della 'normalità'.

2.4 Modelli di programmazione delle politiche sociali a livello cittadino e modalità di integrazione del Fondo legge 285/97

L'analisi dei dati raccolti permette di distinguere tre macromodelli generali che caratterizzano gli approcci utilizzati dalle Città riservatarie per programmare gli interventi a valere sul Fondo 285 all'interno del quadro più ampio delle politiche sociali. Un primo modello è denominato 'Inclusivo' con presenza di Piano di zona legge 328/00 o talvolta di un quadro programmatico più generale che include la programmazione che riguarda la legge 285/97 (è questo il caso di Cagliari, Genova Torino, Bologna, Bari, Roma, Milano, Napoli); un secondo modello definito a 'Gestione parallela o affiancamento' (rilevabile a Firenze, Palermo, Reggio Calabria, Brindisi, Taranto, Catania) e, infine, un ultimo modello caratterizzato dall'assenza del Piano di zona ma dallo sviluppo di forme organizzative (es. dipartimento funzionale) significative di integrazione tecnico-amministrativa tra politiche e tra servizi sociali.

Di seguito illustriamo analiticamente le diverse tipologie di modelli.