

| Modello di integrazione tra legge 285/97 e legge 328/00   |                                                                                                                                                                                 | Città                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Modello 'Inclusivo' con quadro programmatico più generale | - Quadro programmatico più generale che include la programmazione a valere sul Fondo legge 285                                                                                  | Genova (PRS), Torino, Cagliari (PLUS), Roma                                                     |
|                                                           | - Presenza di Piano di zona legge 328/00                                                                                                                                        | Bologna (no Staff) <sup>(1)</sup> , Bari, Milano, Napoli                                        |
| Modello a 'Gestione parallela o affiancamento'            | È stata mantenuta la gestione parallela dei fondi 285/97 e del Fondo Nazionale delle Politiche Sociali legge 328/00, a cui fanno capo strutture di coordinamento differenziate. | Firenze, Palermo, Catania, Reggio Calabria (no Staff), Brindisi (no Staff), Taranto (no Staff), |
| Modello 'Dipartimento funzionale'                         | Assenza del Piano di zona legge 328/00 ma sviluppo di modelli organizzativi per l'integrazione a livello tecnico amministrativo                                                 | Venezia                                                                                         |

(1) Assenza di uno staff dedicato appositamente alla gestione legge 285/97

### I Modello: 'Inclusivo' con quadro programmatico più generale

In alcuni casi il Piano di zona funge da quadro programmatico più ampio in altri sono stati sviluppati strumenti nuovi di programmazione anche se analoghi come principi, come il Plus a Cagliari o il Piano regolatore sociale di Torino che fungono da quadri di riferimento a *frame* per lo sviluppo di strategie integrate. Le procedure attuative della legge 285 potrebbero quindi in tali contesti essere state solo parzialmente modificate.

Piano regolatore sociale. A Torino il comune ha deciso di dotarsi del Piano regolatore sociale (PRS) con esso la sfida è quella di riuscire ad integrare fondi, politiche, interventi, servizi, uffici, metodi di programmazione e lavoro. Questo strumento mette in campo la strategia d'eccellenza scelta dal comune di Torino: progettare per obiettivi e non per settori le politiche dell'amministrazione. Tutte le politiche.

Essere arrivati alla scelta di dotarsi di questo tipo di strumento e di questo tipo di metodologia (del piano regolatore sociale) è ritenuto possibile anche grazie all'implementazione della legge 285/97 "gli ulteriori sviluppi del piano regolatore sociale del comune di Torino tengono sicuramente molto forte in conto questa capacità di interazione che nel tempo grazie anche alla 285 si è sviluppata."

In questa fase il percorso di integrazione tra legge 285/97 e legge 328/00 non è ancora stato completato in particolare per quanto attiene con il settore sociale e ciò ancora giustifica l'utilizzo di procedure distinte tra i due fondi. Pur tuttavia esiste un unico Piano, accordi di programma trasversali e un tavolo di concertazione finanziario: "sul piano della prassi operativa la valutazione è positiva perché le strategie adottate sono fortemente collegate; esiste ad esempio un forte raccordo con l'ufficio del lavoro per l'inserimento di fasce deboli e le strategie di aiuto alla famiglia sono state collegate ad un sistema più ampio". Durante le interviste non si sono rese evidenti forme di sovrapposizioni o ridondanze di uffici o ruoli. Altra dimensione che ha permesso alla legge 285/97 di attraversare il cambiamento è stata la continuità dell'applicazione degli strumenti stessi della 285. Ciò che si può rilevare dalle diverse interviste è la considerazione che, a fronte dei notevoli cambiamenti istituzionali e normativi occorsi dal 2003/2004 ad oggi, la legge 285/97 (Fondo e strumenti di programmazione e azione) ha rappresentato la trama su cui si sono intrecciate le politiche; essa ha

rappresentato nel tempo uno dei pochi riferimenti normativi chiari e costanti in uno scenario in continua mutazione. A dimostrazione di questo si rileva che nell'arco dei 10 anni il comune di Torino ha mantenuto i tavoli tecnici che, intrecciati con i tavoli del PRS, non hanno mai smesso di funzionare.

Anche le politiche della città di Genova in materia di infanzia e adolescenza si inseriscono nel piano regolatore sociale (PRS). Il PRS a sua volta si inserisce nell'ambito del progetto 'Genova Città dei diritti' che indica la vision complessiva dell'ente. *“Non c'è stato un accantonamento del Piano infanzia ma un'evoluzione virtuosa, spinta dalla 285. Si è passati da una pianificazione dedicata e specifica a una pianificazione più ampia nella quale bambini e bambine trovano un loro spazio. Uno dei rischi a cui andavamo incontro con l'implementazione della legge 285/97 era quello di iper specializzare questo settore.”* Il passaggio dal piano infanzia al piano regolatore sociale si è realizzato all'interno di un dibattito molto acceso con il terzo settore. Per alcuni, infatti 'rinunciare' al piano infanzia ha significato sprecare anni di lavoro e fare un passo indietro rispetto al riconoscimento dei diritti dell'infanzia. Negli ultimi 4/5 anni è stata avviata un'importante azione di partecipazione nell'ottica della pianificazione legata ai diritti dell'infanzia che intende mettere assieme tutti i sistemi e settori, tuttavia, attualmente secondo alcuni referenti del terzo settore la tendenza sarebbe verso il ristabilimento di una distinzione abbastanza netta tra quelli che sono i servizi di socializzazione e tempo libero, educativi in senso lato, e quelli che sono i servizi sociali in senso stretto. Rispetto alle forme di integrazione c'è stata un'evoluzione nel rapporto tra comune e terzo settore: continua, infatti, ad esistere la cabina di regia interna al Comune che si interfaccia con i responsabili dei progetti e la commissione infanzia del Forum del terzo settore. In precedenza c'era un tavolo di confronto politico ed un tavolo di confronto tecnico dedicati solo alla 285, adesso esiste un tavolo unico, che non discute esclusivamente di legge 285.

A Cagliari la legge 328/00 è stata recepita dalla Regione Sardegna mediante la L.R. n.23 del 23 dicembre 2005 con la quale viene disciplinata la programmazione del Sistema integrato dei servizi alla persona tramite lo strumento del PLUS (Piano Locale Unitario dei Servizi alla persona). Attualmente è in vigore il secondo PLUS della Città di Cagliari all'interno del quale rientra anche la programmazione degli interventi per infanzia e adolescenza. La legge regionale 23/05 riprende lo spirito della legge 285/97 e lo rafforza ampliando il processo partecipativo e la metodologia partecipativa attraverso la costituzione di tavoli tematici, che sono la risultanza delle conferenze di settore alle quali è stata invitata tutta la cittadinanza, tutti gli operatori del terzo settore, il volontariato. In tal modo lo stesso percorso di programmazione della legge 285/97 ha potuto avvalersi in modo proficuo delle modificazioni introdotte dal PLUS. Dagli intervistati viene infatti dichiarata una buona collaborazione tra gli assessorati e la possibilità di forme di integrazione e di sinergia con le altre politiche dell'amministrazione locale. Vengono segnalate proficue collaborazioni con l'assessorato alle politiche scolastiche, l'assessorato allo sport e alla cultura, soprattutto in riferimento a specifici eventi e progetti. L'integrazione tra diversi settori sembra facilitata dalla presenza di un unico capo d'area (quella dei servizi al cittadino) che è anche dirigente dello sport e della cultura.

Infine, la realtà di Roma può ben rappresentare un “modello inclusivo” in quanto la programmazione dei Piani 285 è stata inserita, a partire dall’anno 2004, all’interno della pianificazione dei piani di zona delle singole municipalità.

Il processo di integrazione tra la L.328/00 e la L. 285/97 risulta essere maggiormente efficace nel campo dell’istruzione, settore in cui le sinergie sono molto intense, in particolare nei rapporti con le istituzioni scolastiche stimolate ad organizzarsi in un sistema di reti.

Anche sui temi del penale minorile e della povertà ed esclusione sociale sono evidenziabili significative integrazioni.

Restano, tuttavia, aree di programmazione ancora caratterizzate da separatezza di interventi, quali, ad esempio, la materia della conciliazione famiglia-lavoro.

L’integrazione tra la 285 e la 328 ha portato ad una modifica dei meccanismi di programmazione delle politiche territoriali, in quanto strumenti quali l’accordo di programma, precedentemente molto utilizzati con il Provveditorato oppure con istituzioni afferenti all’area della Giustizia minorile, sono ad oggi considerati in disuso.

#### Il Piano sociale di zona

Il Comune di Bologna per la realizzazione della programmazione delle politiche ha cercato una via di semplificazione: questo sembra però aver sacrificato la metodologia 285. Il Fondo 285 si inserisce nel Fondo del piano di zona e la programmazione dei servizi, secondo i testimoni intervistati, è stata fatta più seguendo i criteri della 328 che quelli della 285. In questo caso si può quindi parlare di un processo di inglobamento più che di integrazione. Anche per quanto riguarda le forme di coordinamento i tavoli di programmazione sono diventati quelli della 328 in cui la 285 è confluita. Se prima la 285 aveva permesso la costituzione di tavoli cittadini, provinciali (nella regione Emilia Romagna, forte era il ruolo della provincia nella gestione della legge 285), e regionali, tutto questo, con la 328 e il Fondo unico, è sparito. La legge 285/97, viene concepita come una delle fonti di finanziamento delle attività complessive erogate sul versante minori. Per cui nonostante la 285 non avesse il vincolo della spesa entro l’anno è stata fatta andare in parallelo alla gestione del bilancio comunale annuale. Ciò ha comportato una riscrittura degli ambiti di programmazione nei quali implementare la 285/97, che interessano essenzialmente i servizi socio-educativi (che la legge sostiene significativamente) e i servizi residenziali. Per evitare di creare ridondanze in questo processo dal 2004 è stato deciso di abolire uno specifico ufficio 285.

A Bari se prendiamo a riferimento l’ultimo triennio, con l’avvento della legge 328/00 e dei piani di zona, le politiche per infanzia e adolescenza sono state inglobate in una programmazione più ampia tuttavia si rileva una certa difficoltà a ‘fare sistema’ e di interconnessione a livello di assessorati e nell’effettiva integrazione tra la legge 285 e la legge 328, anche la collaborazione ed il coinvolgimento del terzo settore è caratterizzato da sporadicità e scarsa strutturazione.

A Napoli il livello di integrazione tra i due processi di programmazione (285/328) a detta dei diversi testimoni dell’Amministrazione comunale risulta molto intensa ed

efficace e le pratiche di programmazione e di coordinamento risultano essere state modificate nel corso degli anni: *“la nostra matrice di lavoro, da quando abbiamo iniziato l’applicazione della 328, è stata finalizzata all’integrazione ed all’intersezione con le altre linee di programmazione. cioè abbiamo utilizzato le strategie e le occasioni di concertazione che ci siamo dati nella 328 per discutere di tutta l’area minori e famiglia e quindi per incontrare in questi ambiti tutti gli attori, i soggetti istituzionali ed il terzo settore, per definire le politiche per famiglia ed adolescenza.”*

A Milano esiste un Piano di zona che ha assorbito le pratiche di programmazione della legge 285. L’accordo di programma si realizza tra gli enti pubblici e ASL che realizzano interventi sul territorio zonale; il tavolo tecnico 285 è diventato il tavolo specifico sui minori ai sensi della legge 328. Il Fondo 285, che fa parte del Fondo relativo al Piano di zona, è finalizzato prioritariamente a finanziare progetti di carattere sperimentale. Non ci sono ridondanze perché il coordinamento degli interventi e dei servizi è diffuso: per una parte se ne occupa l’ufficio centrale, per un’altra la figura del coordinatore di zona. Esiste un ufficio centrale, definito unità di valutazione 285, che segue i progetti direttamente gestiti dal comune e che interessano tutto il territorio; poi, esiste un coordinatore per ciascuna delle nove zone. È stato istituito il ‘tavolo della comunità’ che sia affianca il tavolo politico di indirizzo dove ci sono le associazioni di secondo livello ovvero rappresentati dei coordinamenti cittadini di associazioni. Tra gli obiettivi dell’aggiornamento del Piano di zona del triennio 2006-2008 l’Amministrazione comunale di Milano poneva il completamento dell’attuazione del *terzo Piano Infanzia e Adolescenza* e l’avvio del *quarto Piano, ai sensi della Legge 285/97*. In tale documento si affermava che in relazione all’attivazione di azioni e misure a favore dell’infanzia e dell’adolescenza, il Comune di Milano stava pagando un forte ritardo rispetto al quale veniva posto l’obiettivo di un recupero complessivo.

#### Il Modello: Gestione parallela legge 328 e legge 285 o ‘affiancamento’

In alcune Città è stata mantenuta la gestione parallela dei fondi 285/97 e del Fondo Nazionale delle Politiche Sociali legge 328/00, a cui fanno capo strutture di coordinamento differenziate.

Nella Città di Firenze con la delega ampia sul settore sociale ed educativo per gli interventi finanziati con fondi 285, l’integrazione degli obiettivi è sempre stata garantita anche grazie al fatto che le persone coinvolte sono sempre state le stesse. Il Fondo 285 non si è mai integrato ma piuttosto si è sempre affiancato agli altri. Le forme di sinergia tra ambito sociale ed ambito educativo relativamente agli interventi finanziati dalla legge sono finora state buone perché riuniti sotto lo stesso assessorato. Le sinergie con le altre politiche si attuano sia nel settore sociale che in quello educativo grazie ai tavoli di coordinamento: esistono due tipi di tavoli, quelli tecnico/operativi legati ai progetti ovvero che si attivano intorno all’avvio di un servizio e sono funzionali al suo mantenimento, miglioramento, cambiamento ecc. e i tavoli di carattere più politico. Il settore sociale ad esempio ha una struttura di coordinamento generale, il cosiddetto ‘tavolone’ *“Noi abbiamo il ‘tavolone’ su infanzia e adolescenza, ne fanno parte: il comune di Firenze, la procura, il tribunale per i minori, la asl, l’ospedale pediatrico Mayer, la prefettura e le forze dell’ordine ovvero tutti quelli che a vario titolo lavorano sui minori. Ci sono poi: un tavolo sul tema della prevenzione e protezione dal*

*maltrattamento e abuso all'infanzia, e il tavolo per la gestione della struttura di accoglienza denominata 'centro sicuro'.*"

Il 'tavolone', che si incontra a scadenza annuale o semestrale, è stato istituito nel 2005 con volontà di coordinare le azioni rivolte ai minori e far conoscere tra loro le diverse realtà. In tale sede il comitato tecnico incontra il terzo settore e riporta le indicazioni al gruppo istituzionale che firma l'accordo di programma. Esistono poi dei tavoli attivati indipendentemente dalla 285, uno sui diritti dei minori in generale nell'ambito soprattutto del sociale e questo prevede anche la presenza del terzo settore.

Le politiche del comune di Firenze in materia di infanzia e adolescenza e specificatamente area istruzione ed educazione, non sembrano essersi modificate in modo rilevante a seguito della implementazione della legge 328. In particolare, si fa rilevare che negli ultimi anni l'attuazione della legge 328/00 in Toscana, si è tradotta essenzialmente nella sperimentazione della Società della salute.<sup>4</sup> Le pratiche di programmazione, forme di coordinamento interistituzionale e di co-progettazione tra partner pubblici e del privato più che modificate si sono evolute. Nel percorso di programmazione della 285 il comune ha coinvolto anche enti del terzo settore. Questa possibilità, mantenuta, a 10 anni dall'avvio della legge, è significativa. L'evoluzione in termini di crescita dei soggetti, delle collaborazioni, della qualità degli interventi e dei servizi, è stata probabilmente favorita dalla continuità che è stata data agli strumenti 285 dato che il comune di Firenze non ha modificato nessun strumento di implementazione della legge (accordo di programma, piano territoriale, ecc.). Sebbene Firenze abbia sempre suddiviso il Fondo per i due settori, sociale ed educativo, non ha mai suddiviso la responsabilità e il coordinamento del Fondo stesso. Questo ha notevolmente rafforzato la linea intrapresa dal comune e facilitato l'evolversi delle forme di coordinamento nel tempo.

A Palermo vige una forte separatezza tra Piano di zona legge 328/00 e legge 285/00: la programmazione della legge 285 viene trasmessa al momento della programmazione del Piano di zona e sulla base delle risorse già destinate dalla 285 ai vari interventi viene tarato di conseguenza l'intervento per i minori da imputare ai fondi legati alle politiche sociali 328. In genere, i fondi 328 vengono spesi sugli altri comuni del distretto e su altri settori. La separazione della programmazione e della gestione viene valutata positivamente dagli intervistati. La presenza del Fondo vincolato sembra però che abbia indebolito la programmazione congiunta con le altre politiche sociali, ma questo viene giudicato soprattutto come un effetto della mancanza di fondi e di attività di programmazione al di fuori del settore infanzia e adolescenza finanziato dalla legge 285. Risulta limitata integrazione con fondi provenienti da altri livelli istituzionali come la regione o l'Unione europea, rispetto alla quale vengono segnalati interventi rivolti ai minori nomadi e immigrati. L'integrazione tra legge 285/97 e legge 328/00 avviene in

<sup>4</sup> La Società della Salute è un consorzio pubblico, per esempio a Firenze tra il Comune e l'Azienda Sanitaria di Firenze. Qui è nata nel luglio del 2004, con l'obiettivo di migliorare la salute e il benessere della popolazione, con particolare attenzione alle fasce più deboli, attraverso la programmazione di attività integrate tra il sistema sanitario e gli altri settori del governo sul territorio. Il Piano Integrato di Salute (PIS) che diventa lo strumento di programmazione delle politiche sociali e sanitarie e della loro connessione con tutti quegli ambiti, soprattutto ambientali e territoriali, che abbiano comunque influenza sullo stato di salute della popolazione. Alla stesura del PIS partecipano i soggetti istituzionali, quelli rappresentativi della comunità locali e delle forze sociali.

parte sul campo ad opera dei responsabili del terzo settore che collaborano con l'ufficio per i servizi sociali e con il dipartimento di giustizia minorile, in particolare attraverso un'azione di sistema che nasceva all'interno di un progetto della 328 si è scelto come strategia di mettere insieme i centri di aggregazione giovanili presenti sul territorio comunale per renderli terminali sia delle azioni di promozione sia di quelle prevenzione secondaria e terziaria, perseguendo così una strategia comune di lavoro.

A Catania le procedure programmatiche della legge 285/97 sono rimaste sostanzialmente invariate e senza alcuna influenza derivante dalla emanazione della legge 328/00. Si è in questa Città assistito ad una netta separazione tra i piani della legge 285/97 ed i piani della legge 328/00, con difficili e limitati scambi tra due ambiti di programmazione. Tuttavia, nel corso dell'ultimo anno i due piani sono stati messi in strettissima comunicazione, anche attraverso alcuni accorgimenti organizzativi come l'unificazione della figura del referente e l'unificazione degli uffici all'interno della stessa unità organizzativa<sup>5</sup>.

A Taranto la programmazione del piano di zona è gestita da personale diverso e non esiste un coordinamento tra la programmazione legge 285/97 e legge 328/00 se non per il fatto che gli interventi a favore dei minori vengono di fatto esclusi dalla programmazione legge 328/00 e non vengono segnalate integrazioni significative con gli altri assessorati. In Puglia la programmazione 285/97 è inserita all'interno del regolamento regionale<sup>6</sup>. Rispetto alle modalità di coordinamento tra soggetti istituzionali e tra questi e il terzo settore all'interno della legge 285/97 e della legge 328/00 non esiste né un tavolo di raccordo né una cabina di regia interistituzionale. Inoltre, non si segnala un significativo coinvolgimento del terzo settore: i contatti con i gestori dei servizi sono tenuti a livello operativo dagli operatori sociali, ma formalmente gli enti vengono coinvolti nel processo di programmazione e progettazione solamente al momento della partecipazione alla gara.

A Reggio Calabria, come nel resto della regione Calabria, la 328/00 non è stata resa attuativa sino a tutto il 2008 e pertanto non esistevano nel triennio passato possibilità di interazione tra piano 285 e piani di zona. Solo con il secondo piano triennale legge 285/97 della Città è stata introdotta 'l'istruttoria pubblica di coprogettazione' dove, a seguito di una analisi dei bisogni realizzata dall'amministrazione comunale, si redige una scheda tecnica, definendo obiettivi, metodologie, indicatori e beneficiari dei progetti da realizzare. Si pubblica in seguito un avviso pubblico di gara e l'organismo, aggiudicatario del servizio, è chiamato a fare una progettazione di dettaglio insieme al Comune sulla base degli elementi emersi in fase di valutazione ex ante. In questa prospettiva, il fatto che attualmente la referente 285 sia responsabile dell'area programmazione e progettazione del Comune dovrebbe, secondo la stessa referente, favorire sia i rapporti anche con gli altri organismi istituzionali, sia un certo livello di integrazione nella programmazione delle politiche sociali.

<sup>5</sup> La rilevazione su Catania è stata condizionata dal fatto che negli ultimi anni vi sono stati svariati problemi giudiziari gravanti su coloro che hanno gestito la cosa pubblica e l'amministrazione della legge 285/97, soprattutto negli anni 2005-2006. Questi procedimenti sono stati attivati a carico di tutti coloro che avevano potuto gestire in via esclusiva il fondo 285, perciò c'è stato un forte ricambio di funzionari e dirigenti.

<sup>6</sup> Regolamento regionale n. 4 di implementazione della LR n.19 del 2006 "Sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere degli uomini e delle donne in Puglia".

A Brindisi si segnalano ritardi nell'attivazione del piano di zona e una debolezza operativa del tavolo tecnico istituito per la programmazione prevista dalla legge 328, organismo che secondo alcuni degli intervistati non si riunirebbe da anni. Il terzo settore viene convocato periodicamente soprattutto in sede di previsione di bilancio. Tuttavia la programmazione 285/97 si integra operativamente con la programmazione 328 dal momento che entrambe vengono gestite all'interno dello stesso settore amministrativo e dalle stesse persone. L'integrazione con il piano di zona avviene quindi prevalentemente a livello tecnico-operativo e dal punto di vista finanziario viene mantenuta una gestione parallela dei fondi 285.

### III Modello: assenza di Piani di zona ma sviluppo di Dipartimento Funzionale

In Veneto la legge regionale di attuazione della legge 328/00 non è stata emanata per tale ragione esiste a Venezia un piano di zona socio sanitario risalente al 2001. L'implementazione dell'articolo 19 della legge 328/00 che riguarda il sociale non ha mai trovato attuazione, il settore sociale pertanto non ha un piano complessivo che lo inquadra ed esistono piani di zona limitatamente alla integrazione socio-sanitaria. A fronte di questo la Città di Venezia ha organizzato il lavoro attraverso la costituzione di un dipartimento funzionale inteso come luogo di sinergia e di coordinamento tra assessorati e settori. Tuttavia mentre a livello tecnico tale organizzazione sembra avviata *"A livello politico l'organizzazione dipartimentale non si è affermata in pieno, (...), si realizza solo su situazioni di specifica necessità"*. La ragione a monte di questo fenomeno deriverebbe dal sistema delle deleghe assessorili piuttosto forti ma troppo frammentate ciò andando a scapito di un esercizio delle stesse incentrato su obiettivi comuni.

La gestione delle politiche su infanzia e adolescenza a Venezia viene considerata buona e caratterizzata da un'ottima gestione tecnico operativa. Soddisfacente viene giudicato anche il coordinamento delle diverse municipalità della Città, un aspetto cruciale dato che è avvenuto un trasferimento di funzioni in tema di infanzia e adolescenza, sia sociali che educative, alle municipalità; al fine di mantenere un raccordo sono stati sottoscritti dei protocolli tra le direzioni centrali e le direzioni delle municipalità così da garantire, pur nella differenziazione degli interventi svolti nella singola municipalità, un riferimento ad una logica di sistema e quindi un coordinamento centrale.

### 2.5 Meccanismi di gestione e sistemi informativi: pratiche di monitoraggio e staff dedicati a livello cittadino

In tre città, Palermo, Taranto e Bologna, si privilegia la formula dell'assegnazione diretta dei progetti-servizi, in opposizione alle città di Bari, Brindisi, Firenze, Genova e Venezia in cui i referenti della legge escludono l'utilizzo di tale procedura (si veda tavola 4). In genere le Città hanno optato per l'approvazione di progetti complessi e di dimensioni significative piuttosto che per microprogetti, ma ciò si verifica più al Centro Nord che al Sud. I vincoli di localizzazione sono tenuti in genere in buona considerazione come pure quelli connessi alle caratteristiche del target. Taranto, Catania e Cagliari, sulla base anche di considerazioni e motivazioni diverse, concordano sul fatto che si sono impiegate troppe risorse negli adempimenti di natura procedurale e

amministrativa specifici della legge 285 e che ‘la macchina amministrativa’ consuma troppo rispetto a ciò che produce ; le altre Città danno invece giudizi di tipo opposto.

In due città del Nord e tre del Sud (Venezia, Bologna, Reggio Calabria, Taranto e Bari) si afferma che nell’amministrazione non esiste una figura o uno staff appositamente dedicato alla legge 285/97, cioè non esista alcuna risorse esclusivamente dedicata alla gestione del Fondo. Palermo e Catania sono le due città che dichiarano esplicitamente che nel corso degli anni il team che si occupa della legge 285/97 ha avvertito un senso di distacco dal resto dell’amministrazione centrale comunale (riferendosi in particolare agli altri assessorati interni al comune, non agli stakeholders esterni all’amministrazione comunale).

**Tavola 4 Meccanismi di gestione del Fondo 285/97**

|                                                                                                                                                                                                                           | Media<br>Dev.<br>Standard Pop | Mediana | Media<br>Centro-Nord | Media Sud |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|---------|----------------------|-----------|
| Indagine con Referenti 285/97                                                                                                                                                                                             |                               |         |                      |           |
| Modalità di risposta Max Accordo = 5; Max Disaccordo= 1                                                                                                                                                                   |                               |         |                      |           |
| Abbiamo preferito laddove possibile utilizzare la formula dell’assegnazione diretta                                                                                                                                       | 2,7                           | 1,7     | 2,0                  | 2,3 3,1   |
| 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   |
| I progetti sono stati individuati sulla base di alcuni criteri di qualità progettuale senza vincoli importanti circa i contesti di localizzazione (es: un quartiere piuttosto che un altro) e di tipologia di destinatari | 2,1                           | 1,3     | 1,0                  | 2,7 1,5   |
| I progetti sono stati fortemente indirizzati in termini di target di destinatari e localizzazione laddove come Amministrazione ci pareva vi fossero carenze maggiori                                                      | 4,4                           | 1,0     | 5,0                  | 4,1 4,6   |
| Eventuali difficoltà di tipo amministrativo contabile nella gestione del Fondo dipendono fondamentalmente da difetti nelle capacità interne all’amministrazione comunale                                                  | 1,5                           | 1,1     | 1,0                  | 1,3 1,8   |
| Si sono sviluppate nuove competenze interne all’Amministrazione a livello tecnico-professionale e/o di modalità di interazione e processi (indicare per esteso di che tipo e su quali contenuti..)                        | 4,2                           | 0,7     | 4,0                  | 4,4 4,0   |

Procedure e schede di monitoraggio dei progetti sono state introdotte in tutte le Città riservatarie ma i dati vengono scarsamente elaborati e risultano spesso poco utili. Anche i Referenti cittadini del Fondo 285 concordano sul fatto che pur essendovi un obbligo informativo per i gestori tale per cui è possibile avere un monitoraggio degli interventi (si veda Tavola 5) nei fatti il grado di restituzione di tali monitoraggi è debole al Nord ed estremamente debole al Sud, come emerge anche nel lavoro di analisi dei progetti segnalati come buone pratiche e nella ricognizione sui servizi di reference, di cui di dà conto nelle successive sezioni della relazione. Solo in tre Città su 15 i referenti comunali della legge 285 esprimono un completo accordo circa il fatto che “*i rapporti di monitoraggio nell’ultimo triennio sono stati resi pubblici e restituiti a gestori dei progetti, cittadini e operatori*”. Gli organismi gestori in meno della metà dei casi hanno dichiarato che l’Amministrazione comunale richiede loro i report di monitoraggio dei progetti finanziati dalla 285. Il fatto che nel 39% dei casi affermino di non sapere dare una risposta sembra indicare una diffusa difficoltà nel dare rilevanza agli aspetti di *accountability* e al momento di restituzione dei risultati.

Si tratta di una difficoltà che può colludere con il timore del confronto con gli stakeholders esterni, come emerge dalle riflessioni di un testimone privilegiato: *“a fronte di un’intensa, diffusa, costante attività di monitoraggio non corrisponde un’adeguata restituzione pubblica del dato acquisito...per la parte sociale questa è una scelta consapevole, non si tratta di un’incapacità dell’ufficio o di una difficoltà relativa a troppi impegni, piuttosto della condivisa strategia di non restituire troppe informazioni perché sarebbero utilizzate per attaccare il lavoro stesso”*.

**Tavola 5 Sistema di monitoraggio del Fondo e Osservatori**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Media | Dev. Standard Pop | Mediana | Media Centro-Nord | Media Sud |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------------------|---------|-------------------|-----------|
| Indagine con Referenti 285/97                                                                                                                                                                                                                                                      |       |                   |         |                   |           |
| Modalità di risposta Max Accordo = 5; Max Disaccordo= 1                                                                                                                                                                                                                            |       |                   |         |                   |           |
| Ai gestori è stato richiesto di effettuare una raccolta di dati quantitativi in modo continuativo per rendere possibile un monitoraggio di sistema a livello comunale                                                                                                              | 4,5   | 1,0               | 5,0     | 4,7               | 4,3       |
| I rapporti di monitoraggio nell’ultimo triennio sono stati resi pubblici e restituiti a gestori dei progetti, cittadini e operatori                                                                                                                                                | 2,5   | 1,6               | 2,0     | 3,3               | 1,9       |
| I report di monitoraggio hanno messo in evidenza per diverse tipologie di intervento e caratteristiche del target il numero di minori e adulti raggiunto dai progetti                                                                                                              | 4,2   | 1,1               | 4,5     | 4,3               | 4,1       |
| Abbiamo un Osservatorio cittadino o Ufficio statistico ... che produce statistiche aggiornate e analisi mirate sulla condizione dei minori e che ci permette di realizzare buone analisi dei bisogni e analisi del sistema di offerta                                              | 3,1   | 1,5               | 3,0     | 3,7               | 2,5       |
| Abbiamo attivato un Osservatorio appositamente dedicato della legge 285 (separato da altri osservatori) che produce statistiche aggiornate e analisi mirate sulla condizione dei minori e che ci permette di realizzare buone analisi dei bisogni e analisi del sistema di offerta | 2,3   | 1,7               | 1,0     | 2,4               | 2,3       |

Secondo quanto riportato dai referenti comunali intervistati un osservatorio cittadino specifico sulla legge 285/97 è stato realizzato solo in 4 Città (Napoli, Palermo, Genova, Torino) mentre in altre (es: Firenze, Milano e Venezia) pur non essendoci un Osservatorio dedicato ai progetti finanziati dal Fondo esiste in una certa misura una struttura che produce statistiche aggiornate e analisi mirate sulla condizione dei minori.

Il sistema di monitoraggio secondo gli organismi gestori intervistati (Bari, Firenze, Milano, Venezia, Catania, Genova e Napoli) mediamente non risulta essere stato sviluppato in modo efficace e per loro utile.

## 2.6 Impatti negativi imprevisti

Un ulteriore quesito valutativo riguardava possibili criticità nei meccanismi di implementazione della legge 285/97, ponendo agli interlocutori il seguente quesito: Quali sono le principali criticità ed eventuali effetti negativi e distorsioni che caratterizzano attualmente la gestione del Fondo 285 e le politiche per l’infanzia nell’esperienza della Città riservataria?

### *Si complicano o indeboliscono alcuni processi di integrazione*

Quando si vuole verificare un effetto di una misura o di un programma dobbiamo anche preoccuparci di verificare possibili effetti negativi imprevisti o distorsioni in fase

di attuazione; per tale ragione abbiamo cercato di verificare se per caso la presenza del Fondo ‘vincolato’ della legge 285/97 avesse indebolito, invece che rafforzato, lo sviluppo di forme di integrazione tra politiche per l’infanzia e l’adolescenza e le restanti politiche sociali. Ciò in effetti sembra essere avvenuto in alcune situazioni.

In due Città del Sud, le informazioni raccolte segnalano la percezione di un indebolimento a livello di politiche comunali tra politiche sociali e interventi a valere sul Fondo vincolato della legge. Rispetto invece possibili effetti negativi a livello di sinergie tra indirizzi regionali e indirizzi delle Città riservatarie si osserva che in tre casi, i testimoni concordano nell’affermare che la presenza del meccanismo della gestione riservataria del Fondo avrebbe ostacolato le sinergie tra Città riservataria e Regione.

Tra gli impatti negativi non voluti di una qualsiasi riforma o legge va anche tenuta in considerazione la questione dei costi amministrativi e di coordinamento: in genere non si denunciano costi eccessivi ma nel Sud mediamente più referenti sono d’accordo nel sostenere che “Si sono impiegate troppe risorse negli adempimenti di natura procedurale e amministrativa specifici della legge 285/97 (la macchina consuma troppo rispetto a ciò che produce) (Tavola 6).

L’asestamento programmatico orientato alla stabilizzazione, pare essere legato anche ad una parziale variazione in negativo riguardante le occasioni di integrazione e coordinamento tra diverse istituzioni e le diverse componenti delle Amministrazioni; mentre nella prima fase di attuazione della legge “*effettivamente sono state favorite forme di integrazione e coordinamento più efficaci tra diverse istituzioni, specialmente negli ultimi anni si è esaurita la spinta dell’integrazione e ciascuno tende a gestire in modo più autoreferenziale i progetti propri*”. La stabilizzazione può anche condurre a minori capacità di dialogo tra componenti dell’Amministrazione, in un caso si rileva che “*Il comitato tecnico interassessorile è stato molto attivo in un primo tempo, nei primi anni, successivamente, anche per non rimettere in discussione gli equilibri esistenti, estrinseca la sua operatività soltanto in specifici momenti di necessità. ...*”.

L’assenza di una strategia chiara e condivisa si concretizza, in alcune città del Sud, nell’instabilità dei servizi offerti alla cittadinanza, una situazione generata principalmente da insicurezze di ordine economico, a cui si aggiunge un’eccessiva dipendenza delle scelte di gestione dei fondi dal livello politico: la mancata realizzazione di bandi di gara triennali anche nei periodi di copertura economica viene, infatti, indicata come scelta motivata dal “*voler tenere sotto controllo*” la situazione della gestione dei servizi da parte del livello politico del Comune.

*Riduzione del tasso di innovazione e progressiva riduzione delle interazioni dello staff dedicato alla legge 285/97*

L’indagine conferma che la carica innovativa della legge 285/ 97 in termini di approcci di programmazione e promozione di contenuti e modelli culturali, è stata potente ma, di conseguenza a quanto esposto, risulta indebolita nell’ultimo triennio. Vi è stata una difficoltà complessiva che ha caratterizzato e segnato negativamente la qualità della programmazione pubblica, legata soprattutto ad una programmazione economico finanziaria che ha risentito molto dei tagli alla spesa pubblica, della riduzione dei trasferimenti da parte dello stato del Fondo nazionale per le politiche sociali e della

riduzione del Fondo 285. Viene segnalata la fatica della pubblica amministrazione di garantire continuità e qualità della programmazione e sollecitare l'innovazione; da parte degli esponenti del terzo settore si segnala la scarsa capacità di immettere innovazione nell'elaborazione progettuale ed erogazione dei servizi

Il Fondo 285 se, da un lato, è servito a fare da apripista per avere una risposta flessibile ai diversi bisogni che continuamente sono emersi all'attenzione dei programmatori, soprattutto per quanto riguarda la fascia di età minorile, dall'altro, è servito a stabilizzare alcune attività che nel tempo hanno dato risultati e ad integrare le azioni a favore dei minori e per le famiglie.

“Ancora oggi quando si parla di innovazione si fa sempre riferimento alla 285, ma con una valenza che è più rivolta verso il passato (...), adesso non stiamo innovando più in questi ultimi anni”. (Referente Terzo settore Grande Comune Sud)

L'innovazione appare limitata dal momento che i servizi (non progetti!) sono stati mantenuti costanti fin dal primo anno, sebbene rimodulati in base ai cambiamenti intervenuti. Difficile capire però quanto tale rimodulazione sia dovuta ad un'effettiva capacità di lettura delle trasformazioni sociali della città e dei bisogni dei bambini delle famiglie e quanto rifletta solamente una esigenza di tipo formale dettata dalla necessità di partecipare periodicamente alle gare d'appalto.

In una minoranza di Città la 285/97 (es. Napoli e Milano) ha garantito e garantisce tuttora un moderato grado di innovazione e sperimentazione di interventi sulla base di bisogni emergenti; e solo un margine di risorse per la sperimentazione viene associato alla scelta di stabilizzare, 'assorbire' e mettere a regime alcuni servizi "non pesanti" escludendo quindi le strutture residenziali o semiresidenziali.

L'opinione degli organismi gestori per quanto attiene alla questione della ridotta forza propulsiva della legge 285/97 in termini di innovazione di contenuti e processi diverge comunque dall'opinione dei referenti istituzionali e degli stessi Amministratori, un disaccordo spiegato probabilmente dalla diversa prospettiva di analisi del sistema degli interventi, nei secondi più schiacciata sull'operatività e da un certo timore di veder venire meno o, mettere in disunione, le esigue risorse del Fondo stesso.

Il dilemma tra valenza innovativa del Fondo e principio di equità con priorità alla stabilizzazione di servizi prioritari riemerge nel seguente commento: “.. *Qui dobbiamo capire se bisogna rimediare ad un problema endemico, allora la 285 deve essere usata per intervenire sulle situazioni molto problematiche, non deve essere usata per le situazioni evolutive per l'infanzia. Se la 285, invece, deve servire a riabilitare, rivalutare la cultura, l'immagine dei bambini, dell'infanzia e dell'adolescenza, allora non è solo all'emergenza che deve dare una risposta. Noi avevamo pensato alla legge per innovare, per sperimentare cose nuove.*” (Referente Terzo settore Medio Comune del Sud)

Tavola 6 Criticità nell'implementazione della legge 285/97

| Indagine con i Referenti legge 286/97 delle 15 Città riservatarie                                                                                                                                                                                                     |       |                   |         |                   |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------------------|---------|-------------------|-----------|
| Item                                                                                                                                                                                                                                                                  | Media | Dev. Standard Pop | Mediana | Media Centro Nord | Media Sud |
| I progetti sono stati individuati sulla base di alcuni criteri di qualità progettuale senza vincoli importanti circa i contesti di localizzazione (es: un quartiere piuttosto che un altro) e di tipologia di destinatari                                             | 2,2   | 1,3               | 2       | 2,7               | 1,5       |
| Eventuali difficoltà di tipo amministrativo contabile nella gestione del Fondo dipendono fondamentalmente da difetti nelle capacità interne all'amministrazione comunale                                                                                              | 1,5   | 1,1               | 1       | 1,4               | 1,8       |
| Si sono ridotte le sinergie e/o gli scambi in materia di 'infanzia e adolescenza' tra amministrazioni regionali e Città riservatarie                                                                                                                                  | 2,9   | 1,5               | 3       | 3,5               | 2,3       |
| Nel corso degli anni il team che si occupa della legge 285/97 ha avvertito un senso di distacco dal resto dell'amministrazione centrale comunale (ci si riferisce agli altri assessorati interni al comune, non agli <i>stakeholders</i> esterni all'amm.ne comunale) | 1,7   | 1,5               | 1       | 1,0               | 3,0       |
| Si sono impiegate troppe risorse negli adempimenti di natura procedurale e amministrativa specifici della legge 285 (la macchina consuma troppo rispetto a ciò che produce)                                                                                           | 1,8   | 1,4               | 1       | 1,4               | 2,5       |
| 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                                                     | 1,7   | 1,0               | 1       | 1,2               | 2,4       |
| Attualmente rappresenta una forma di assegnazione di fondi dedicati all'infanzia e all'adolescenza ma non ha valenze connesse a trasformazione dei modelli culturali e degli approcci di programmazione presenti in questo settore                                    | 1,6   | 1,1               | 1       | 1,6               | 1,6       |

Sono i referenti delle città del Centro Nord ad essere parzialmente d'accordo con l'affermazione "La forza propulsiva della legge 285/97 in termini di innovazione di contenuti e processi si è ridotta" (vedi tavola 6), nondimeno tutti i referenti comunali legge 285, a prescindere dall'area geografica, sostengono con convinzione che "Senza la 285 si indebolirebbero le esperienze di innovazione e sperimentazione nel settore delle politiche per i minori".

Sebbene le città del sud pongano maggiormente l'accento sul rischio di veder ridotte le risorse economiche destinate ai minori, a ben ragione dal momento che in alcune di esse la dipendenza dal Fondo è pari al 25% delle risorse destinate al settore, i referenti di tutte le Città sono fortemente convinti che "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". In assenza del Fondo per le Città riservatarie si teme, in particolare nelle Città del Sud che "verrebbero a indebolirsi soluzioni organizzative e prassi operative che consentono il coordinamento a livello cittadino delle politiche per i minori".

Tra gli impatti negativi imprevisti dell'ultimo triennio connessi alla gestione in forma riservataria del Fondo si segnala nelle città del Centro-Nord una moderata riduzione delle "sinergie e/o degli scambi in materia di 'infanzia e adolescenza' tra amministrazioni regionali e Città riservataria" mentre nel Sud vi è un moderato accordo circa il fatto che nel corso degli anni vi sia stata una tendenza all'isolamento del team che si occupa a livello cittadino della legge ripeto al resto dell'amministrazione centrale comunale.

**Box di sintesi****Indirizzi strategici e dilemmi dei programmatori***Consolidamento dei servizi v/s innovazione e sperimentazione*

In alcune città la misura, nell'ultimo triennio, è stata in buona misura utilizzata per completare ed integrare la programmazione complessiva che viene attuata per i minori e per le famiglie. In altre città emerge una ricerca di equilibrio tra le due finalità: il mantenimento e il consolidamento, da un lato, e l'innovazione dei servizi, dall'altro.

*Visione strategica v/s opzioni di breve termine*

Talvolta si rileva una carente visione strategica o un utilizzo delle risorse di tipo clientelare e sconnesso dai fabbisogni del territorio.

*Approccio promozione dei diritti v/s tutela soggetti deboli*

In alcune città (es: Bari) si è deciso di ridurre la logica programmatica di promozione dei diritti dell'infanzia a favore di una tutela delle fasce più a rischio.

*Continuità v/s sporadicità degli interventi?*

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

*Progetti di sistema v/s microlocali?*

Es. a Palermo uno dei problemi più rilevanti è rappresentato dalla dispersione scolastica ora si inizierà ad adottare una strategia di sistema

*Interventi goal based v/s supply based*

Ad esempio a Milano nell'ultimo Piano si prevede una intesa programmatica tra enti pubblici con canali differenziati dal privato sociale. Si riduce così l'intervento basato su obiettivi 'trainati' dai gestori locali.

### 3. Incidenza del Fondo sul settore minori e sulla spesa sociale dei Comuni

I quesiti valutativi a cui è dedicato il presente paragrafo è il seguente: 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?

In ultima istanza interessa individuare che tipo di nesso esiste tra strategie di utilizzo del Fondo 285 e rilevanza proporzionale dell'investimento nel settore sociale e nell'area minori effettuato Comuni.

Ci si potrebbe attendere un utilizzo del Fondo di tipo 'sostitutivo' per il mantenimento di servizi a regime sia maggiormente presente nei Comuni con bassa spesa sociale procapite e modesta spesa nel settore Minori o se, viceversa, non esiste alcun nesso meccanico ed anzi in quest'ultimi continua a svolgere una funzione di volano dell'innovazione.

L'analisi contenuta in questo paragrafo si discosta dalle presentazioni contenute in precedenti edizioni della relazione, che passavano in rassegna i dati che si riferivano sia all'ambito sociale che a quello educativo. Il taglio metodologico offerto in questo lavoro focalizza invece lo sguardo in modo privilegiato sulla spesa sociale allo scopo di utilizzare, per quanto possibile, tutte le informazioni di sfondo disponibili.

Questo esercizio deve essere tenuto presente nelle sue potenzialità e nei suoi limiti al fine di evitare di incorrere in una serie di errori interpretativi, quali:

- sostenere indiscriminatamente la 'perdita' della parte educativa e promozionale della legge;
- misconoscere la forza di impatto e la sfida della legge che sta nel non separare i due settori né promuoverne uno, ed escluderne un altro. La legge si basa su una logica ecologica e sistemica per cui il valore aggiunto nella gestione del fondo sta nel mantenere un costante equilibrio di investimenti tra il sociale, l'educativo e il socio-sanitario;
- non osservare la tendenza di alcune città quali ad esempio Torino, Firenze, Genova, Venezia per le quali il fondo 285 va a sostenere maggiormente spese nel settore educativo piuttosto che sociale;
- pensare che la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza sia leggibile solo utilizzando la lente del settore sociale. In realtà concorrono al benessere di questa fascia di età anche i settori educativo e delle politiche giovanili (ed in alcuni casi il settore culturale);
- negare altre rappresentazioni dell'infanzia e dell'adolescenza che non rientrano nel sociale o socio sanitario.

È oltremodo vero che la spesa più significativa a favore di infanzia e adolescenza e relativa gestione del fondo 285 rientra nel settore sociale ma essa non è tutto, che non rappresenta l'universo dei modi di utilizzo dei finanziamenti 285.

Ciò premesso, i quesiti valutativi rimandano al problema della rilevanza e dell'impatto economico delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Si tratta di una

questione cardine che, come osservato nel primo paragrafo viene dagli amministratori locali e dai referenti delle Città riservatarie, spesso nominata e assume un ruolo centrale nello spiegare i tipi di utilizzo del Fondo e gli effetti sviluppati nel triennio. Era noto sin dall'inizio dello studio che nelle 15 Città riservatarie esiste una notevole variabilità della quota di spesa sociale destinata al settore minori, sia in termini assoluti che in termini percentuali.

Il peso relativo del Fondo 285 per essere correttamente stimato andava quindi considerato in relazione ad una serie di parametri: l'ammontare del Fondo attribuito annualmente tramite decreto di ripartizione, la spesa corrente procapite per minore dedicata ai servizi per l'infanzia. Per una questione di attendibilità dei dati in materia di contabilità degli Enti Locali e di omogeneità di dati sulla spesa sociale l'analisi è stata effettuata sui più recenti (anni 2007-2008) dati ufficiali dei bilanci consuntivi dei comuni oggetto di indagine. Avendo optato per l'utilizzo dei dati di bilancio, e non per dati anche più dettagliati ma molto disomogenei forniti durante le interviste solo da una parte delle Città riservatarie, l'analisi che proponiamo ha come vantaggio e al contempo limite il fatto che utilizza categorie di spesa non troppo analitiche. Ciò nondimeno permette di valutare ed esprimere un giudizio sui quesiti iniziali, e cioè: in che misura il Fondo 285 incide sulla spesa 'sociale' del Comune? E su quella destinata a minori e famiglie?

Questo tipo di informazione dovrebbe consentire ai *policy maker* di meglio prevedere le conseguenze di eventuali operazioni relative alla riforma dei criteri di allocazione e gestione del Fondo.

L'obiettivo del lavoro non è quello di fornire un quadro informativo della spesa sociale, ma di supportare l'analisi e i giudizi in merito all'utilizzo del Fondo alla luce delle decisioni più complessive inerenti la spesa nel settore sociale dei comuni. In tale ottica per ricostruire nel modo più attendibile possibile il dato sulla spesa sociale dei comuni è stata utilizzata anche una seconda fonte, l'indagine censuaria dell'Istat sulla spesa sociale dei comuni.<sup>7</sup>

Si tratta di un esercizio che va preso con molta cautela a causa delle complessità che presenta: trattandosi di due fonti di rilevazioni non aventi medesimi obiettivi e neanche sistemi comuni di rilevazione e codifica delle voci, gli scostamenti sono assolutamente giustificati, inoltre in entrambi i casi si adottano 'lenti' di osservazione che permettono di ricostruire solo parzialmente i flussi finanziari che i diversi attori (Comuni, Asl, Agenzie cittadine per la gestione dei servizi sociosanitari, Ipub, cittadini) impegnano nell'erogazione dei servizi stessi. Vanno quindi considerati i limiti di tale analisi che tuttavia tenta di utilizzare nel modo più esaustivo possibile la base dati attualmente disponibile.

---

<sup>7</sup> L'indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli o associati è condotta dall'Istat a partire dall'anno di riferimento 2003, mira ad ottenere informazioni sulla spesa sostenuta dai Comuni per i servizi sociali, erogati da soli o in associazioni, consorzi, comunità montane, unioni. L'ultima rilevazione disponibile si riferisce all'Anno 2006. L'indagine è stata condotta in collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato (RGS), quindi con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, il Centro interregionale per il sistema informatico ed il sistema statistico (Cisis). Con riferimento all'indagine relativa al 2006 hanno collaborato le Regioni Liguria, Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche e la Provincia Autonoma di Trento.

Come già rilevato da altri<sup>8</sup>, sebbene l'indagine Istat censisca i dati della spesa erogata dai comuni sia per la fornitura diretta di servizi, sia per trasferimenti ad altri soggetti (ad esempio Ipab o privato sociale convenzionato) compresi i trasferimenti che i comuni hanno ottenuto dalle Ausl, queste informazioni rappresentano, ancora un quadro parziale della spesa sostenuta per la spesa sociale. Tuttavia un'analisi integrativa viene ritenuta molto rilevante nel caso dei servizi destinati agli anziani e ai disabili (case protette, RSA, centri riabilitativi diurni o residenziali per disabili) in cui sono più intensi i contributi operativi e finanziari della Ausl e delle Ipab; per tale ragione, ai fini dell'indagine, in questa fase del percorso i dati inerenti il settore dei servizi ai minori ed alle loro famiglie potranno essere considerati sufficientemente attendibili.

#### Analisi della spesa sociale e di quella dedicata al settore minori nelle Città riservatarie: bilanci consuntivi dei comuni e indagine sulla spesa sociale

La voce della spesa corrente dei bilanci consuntivi anche se in modo non del tutto preciso (non consideriamo ad esempio la spesa in conto capitale) permette di stimare un ordine di grandezza attendibile della spesa dedicata dalle Amministrazioni comunali alla spesa nel Settore sociale ed alla sottovoce di spesa "Asili nido e servizi per infanzia e minori". L'incidenza percentuale della spesa sociale destinata ai nidi ed ai servizi per l'infanzia e i minori rispetto il valore totale della spesa corrente complessivamente dedicata al Settore sociale (come contabilizzato dai bilanci consuntivi del 2007), è complessivamente pari nelle 15 Città riservatarie al 34,6% (Tavola 7). Le differenze in termini percentuali tra Città riservatarie del centro-Nord e del Sud sono modeste e superiori di 4 punti percentuali nel Centro Nord (35.3% contro 31.5%). È nei valori grezzi delle risorse destinate procapite ai minori che possiamo apprezzare invece meglio il profondo gap che divide le città.

La spesa procapite per minore è pari nel 2007 a 433,5 euro, nelle Città riservatarie del Centro-Nord il valore medio sale a 552,4 euro ed è di 2,7 volte superiore a quello delle città del Sud. Dalla tavola 7 si evince anche una graduatoria dei comuni riservatari in merito alla spesa procapite per minore con un divario impressionante tra i due estremi: la spesa corrente impegnata nel 2007 dal comune di Reggio Calabria è pari a € 38,3 procapite per minore mentre la stessa è di circa venti volte superiore al comune di Bologna che dichiara € 796 annui per minore. La spesa corrente dedicata complessivamente ai servizi per le funzioni nel settore sociale subisce un divario notevole tra le città anche se meno accentuato di quella del settore minori: a fronte di una media nelle 15 città di spesa sociale procapite annua di 200,8 euro osserviamo che la spesa procapite delle realtà del Centro Nord (234 euro) è mediamente quasi il doppio di quelle del Sud (125 euro). A livello analitico i dislivelli sono ancora più accentuati; la spesa procapite della città di Venezia nel settore sociale, pari a € 307,4 euro è, ad esempio, di 5 volte superiore a quella della città di Reggio Calabria. Si noti che ai fini di una corretta lettura di queste graduatorie occorre un'analisi congiunta delle due voci di spesa, la spesa per il settore sociale nel suo complesso e la parte dedicata ai nidi e ai servizi per l'infanzia e i minori, e si deve tenere conto di possibili effetti compensativi. Questo è il caso del comune di Torino, in cui si registrano valori inferiori alla media italiana di spesa per servizi ai minori compensati però da alti valori di spesa nell'area

<sup>8</sup> Bretoni Bosi Lorenzini, Povertà, disuguaglianze socio-economiche e spesa sociale, Studi per un Osservatorio sulle politiche sociali, Aprile 2009, Provincia di Modena.