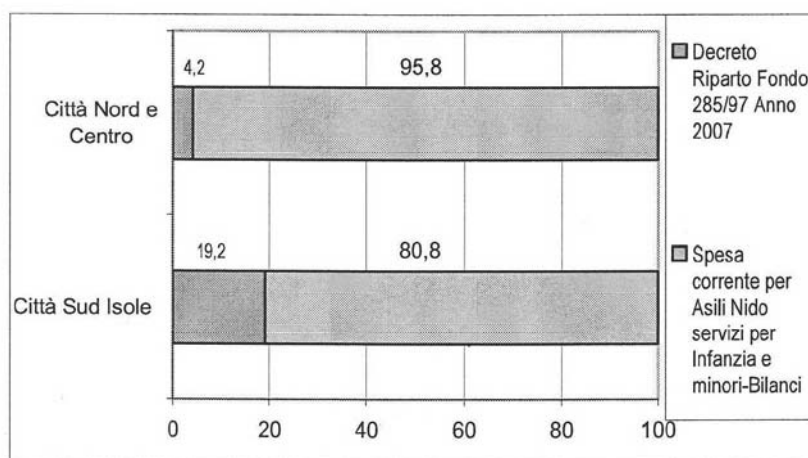


I dati quindi mettono nuovamente in risalto il gap che esiste tra la disponibilità di risorse per i minori in diverse aree geografiche del Paese. Le città di Reggio Calabria, Taranto, Brindisi e Palermo sono le città in cui, sia che si considerino i dati di bilancio del 2007 sia che si considerino le rilevazioni dell'Indagine Istat 2006 sulla spesa sociale del comune, le politiche per l'infanzia dipendono in modo significativo, oltre il 18%, dall'erogazione del Fondo.

Si osserva una curiosa coincidenza nella Tavola 9: le stesse Città menzionate in precedenza perché fortemente 'dipendenti' dalle risorse erogate dal Fondo legge 285/97, presentano in assoluto il maggior grado di non congruità tra le due fonti informative. Emergono, infatti, delle divergenze notevoli tra le stime offerte dai bilanci comunali di Taranto, Brindisi, Palermo e Reggio Calabria (evidenziate con il grassetto nelle colonne di pertinenza) e quelle rilevate in tutt'altro modo dall'indagine Istat sui Comuni che in questa sede ci si limita ad osservare senza alcuna possibilità di approfondimento ulteriore.

Negli altri casi invece le differenze tra le stime offerte dalle due diverse fonti sono poco accentuate e probabilmente spiegate dalle diverse forme di rilevazione e dal fatto che alcune voci di spesa (es: residenziali anziani) transitano non dal comune ma da altre agenzie anche sovracomunali (es. Bologna).

Graf. 4 Incidenza del Fondo legge 285/97 sulla spesa corrente dedicata ai servizi per i minori e i nidi- Bilanci 2007



4.2 Riparto del Fondo legge 285/97 e stato della rendicontazione economica

I criteri di riparto del Fondo sono stati stabiliti ai sensi dell'articolo 2 della legge sulla base di 5 parametri¹³ relativi a fenomeni di marginalità o devianza minorile. Gli

¹³ La ripartizione del Fondo e della quota riservata avviene, per il 50 per cento, sulla base dell'ultima rilevazione della popolazione minorile effettuata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e per il 50 per cento secondo i seguenti criteri: a) carenza di strutture per la prima infanzia secondo le indicazioni del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia della Presidenza del Consiglio dei ministri; b) numero di minori presenti in presidi residenziali socio-assistenziali in base all'ultima rilevazione dell'ISTAT; c) percentuale di dispersione scolastica nella scuola dell'obbligo come accertata dal Ministero della pubblica istruzione; d) percentuale di famiglie con figli minori che vivono al di sotto della soglia di povertà così come stimata dall'ISTAT; e) incidenza percentuale del coinvolgimento di minori in

stessi criteri sono tuttora vigenti e dalla prima identificazione del 1998 dei valori percentuali sulla cui base attribuire il Fondo non vi è stata più alcuna revisione. Il mancato aggiornamento dei dati, verificabile dal fatto che la quota percentuale di Fondo attribuita a ciascuna Città è rimasta sempre invariata nel corso degli anni ed è stato modificato solo il valore assoluto delle risorse destinate dal Fondo, ha prodotto una sorta di status quo. Ciò spiegherebbe alcune anomalie tra cui quella che spicca maggiormente è data dalla realtà di Cagliari. Questa città percepisce in termini percentuali in rapporto alla popolazione minorile attualmente residente una quota più elevata del Fondo pari a euro 59, contro ad esempio 36,7 euro di Napoli; sebbene negli anni sia stata capace di 'uscire' da condizioni di svantaggio socioeconomico (uscita dall'Obiettivo 1 sui Fondi Strutturali dell'UE) e i tassi di dispersione scolastica, devianza e criminalità minorile, all'epoca elevati, siano ora molto più ridotti, continua a percepire la stessa percentuale del Fondo.

Nella tavola 10 si riportano e qui si commentano alcuni dati offerti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in merito alla rendicontazione economico finanziaria aggiornata alla data del 31/12/2008 (Allegato 4).

La capacità di impegno delle città riservatarie nel triennio 2006-2008 è stata elevata e pari all'86,9% delle risorse economiche complessivamente attribuite dal Fondo nello stesso periodo (€ 112.102.931,12 su € 128.993.454,47). Anche la capacità di avvio entro il triennio dei progetti approvati è piuttosto elevata con sole due città, Torino e Firenze che segnalano dei ritardi per oltre il 55% dei nuovi progetti.

Tavola 10 Stato di attuazione relativo alla rendicontazione economica dei progetti finanziati dal Fondo legge 285/97 nel triennio 2006-2008

CITTA'	INDICATORE - % Impegno sul triennio 2006-2008	INDICATORE Progetti Avviati %	Progetti da avviare o concludere 2006-2007	Progetti approvati 2006-2007	INDICATORE di Ritardo nell'attuazione % Progetti non avviati o non conclusi su approvati 2006-2007
Bari	76,8	82,8	23	23	100
Bologna	100	69,4	0	25	0
Brindisi	100	100	14	14	100
Cagliari	93,3	98	3	68	4,4
Catania	66,9	95,1	18	61	29,5
Firenze	66,5	30,6	17	18	94,4
Genova	84	100	34	35	97,1
Milano	100	0	0	0	100,0
Napoli	99,8	100	5	119	4,2
Palermo	100	89,4	107	115	93,0
Reggio Calabria	143	0	69	69	100
Roma	60,4	67,2	95	228	41,7
Taranto	100	0	16	16	100,0
Torino	89,6	44,6	64	160	40
Venezia	66,5	100	8	8	100
Media	86,9%	65,1% a)	473	959	49,3

* Le rendicontazioni sono da intendersi aggiornate al 31 dicembre 2008

Si noti che la segnalazione di avvio indicata dalle Città riservatarie in alcuni casi (es. Taranto), laddove è stata incrociata con le rilevazioni sul campo effettuate durante la ricerca e le dichiarazioni degli stessi referenti della legge, non si è accompagnata ad un avvio 'operativo' del progetto stesso. Quindi un giudizio 'positivo' dal punto di vista amministrativo contabile potrebbe non corrispondere un giudizio positivo connesso all'implementazione di fatto degli interventi. Più interessante e significativo pare l'altro indicatore, quello denominato "Indicatore Ritardo nell'attuazione" che consiste nel rapporto percentuale tra numero di Progetti non avviati o non conclusi sul numero complessivo di quelli approvati nel biennio 2006-2007. Ovviamente sono stati esclusi dagli indici i valori relativi all'annualità 2008 perché non avrebbero potuto cogliere alcun ritardo d'attuazione.

In questo caso solo le città di Bologna, Cagliari e Napoli evidenziano una capacità di implementazione degli interventi in tempi 'ristretti' in tutte le altre città si stanno implementando progetti i cui fondi erano stati imputati in esercizi finanziati precedenti, talvolta risalenti al 2000.

5. Conclusioni e prospettive

L'analisi dello stato di attuazione della legge 285/97 nelle 15 Città riservatarie ha messo in evidenza alcune tendenze omogenee nelle città caratterizzate tuttavia da diverse velocità. La spinta trasformativa e innovativa apportata dalla legge tende ad affievolirsi, più al Centro-Nord che al Sud, sebbene permangano le valenze connesse a trasformazione dei modelli culturali e agli approcci di programmazione. Tra gli effetti imprevisti non desiderati connessi alle modalità di assegnazione delle risorse del Fondo occorre, tuttavia, segnalare una certa riduzione degli scambi tra città e Regioni in merito alle politiche per l'infanzia. A seguito dell'emanazione della legge quadro nel settore sociale 328/00 sono state sviluppate dalle città diverse soluzioni sul piano politico e tecnico-organizzativo per gestire l'integrazione ed evitare possibili sovrapposizioni (si pensi allo sviluppo di tavoli tecnici sull'infanzia duplicati) tra strumenti di programmazione sviluppati nell'ambito della legge 285/97 e quelli previsti dal legislatore nella successiva legge 328/00. Tali soluzioni sono riassumibili in tre modelli di programmazione (Par. 2.3): metà delle Città hanno adottato il modello 'Inclusivo' in cui il Fondo diventa uno dei canali finanziari che concorrono allo sviluppo di politiche sociali tendenzialmente 'integrate' all'interno di un Piano di zona o di altri strumenti di programmazione locale (distrettuale o di ambito), altre Città hanno adottato il modello a 'Gestione parallela o affiancamento' in cui permangono forti distinzioni – e talvolta sovrapposizioni- tra attori, processi di programmazione e allocazione delle risorse provenienti da più fonti. A parte l'esperienza di Firenze questo è il modello che risulta più problematico: esso è stato adottato dalle Città di Palermo, Catania, Reggio Calabria, Brindisi, Taranto che pur non avendo talvolta previsto funzioni di staff o posizioni organizzative dedicate esclusivamente al Fondo, segnalano una forte separatezza all'interno dell'Amministrazione tra uffici deputati alla gestione del Fondo legge 285/97 e quelli impegnati nella programmazione più complessiva delle politiche sociali del territorio. Il caso più significativo è quello della città di Catania in cui sino al 2008 le procedure programmatiche della legge 285 rappresentavano una nicchia isolata senza alcuna forma di interazione 'tecnica' – escluso quindi il piano politico per quanto attiene l'allocazione delle risorse - con quanto veniva programmato e attuato in merito alle politiche sociali dal resto dell'Amministrazione. Il terzo e ultimo modello, quello connesso alla creazione di un 'Dipartimento funzionale' caratterizzato da una significativa integrazione tra i diversi servizi dell'Amministrazione, è stato sviluppato solo dalla città di Venezia.

Emergono differenze significative sul piano statistico tra città delle diverse aree geografiche: nel Sud sono più inclini ad affermare che la legge 285/97 nell'ultimo triennio ha favorito i processi di integrazione interistituzionale (v. comune, ASL, scuola, tribunale per i minorenni.), si sono sviluppati 'macro-progetti di sistema' e si sono privilegiati obiettivi connessi alla prevenzione della devianza e del disagio sociale dei minori e delle famiglie (per esempio si incrementano iniziative rivolte a sostenere le famiglie), mentre al Centro-Nord si sono maggiormente sviluppate esperienze di cofinanziamento degli interventi con altre fonti finanziarie a livello regionale, nazionale o UE e vi è una maggiore sinergia con politiche sviluppate da altri segmenti dell'amministrazione comunale.

In tutte le città si segnala una forte riduzione nell'ultimo triennio delle risorse del Fondo destinate a progetti innovativi o sperimentali a vantaggio di scelte finalizzate al consolidamento di servizi di base. Tuttavia a parte quest'ultimo giudizio circa la

destinazione delle risorse sulle cinque finalità e le diverse tipologie di interventi previsti dalla legge non si è in grado di offrire un quadro della situazione più dettagliato non essendo disponibili dati omogenei di monitoraggio economico.

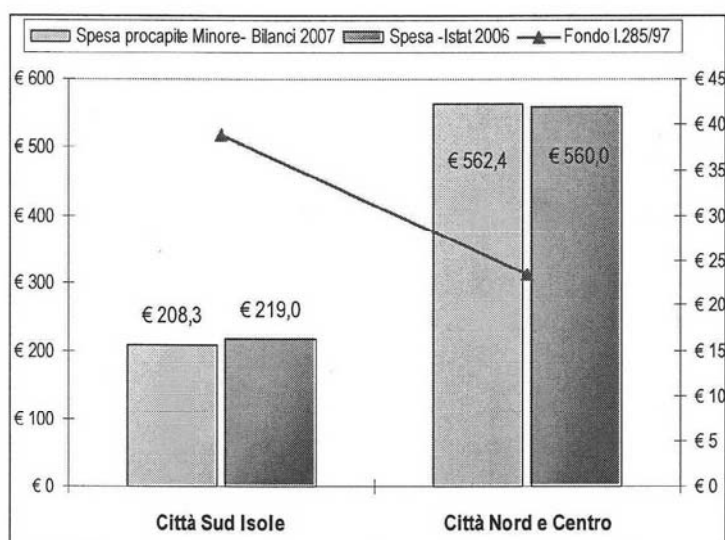
Rispetto allo stato della rendicontazione economica e degli interventi finanziati dal Fondo (Par.3.3) di Bologna, Cagliari e Napoli evidenziano una capacità di implementazione degli interventi in tempi 'ristretti' in tutte le altre Città invece si stanno implementando progetti i cui fondi erano stati imputati in esercizi finanziati precedenti, talvolta risalenti al 2000. A Taranto, Brindi, Catania e Reggio Calabria, le anomalie osservate nella rendicontazione della legge 285/97 o nei difforni dati emersi dall'analisi della spesa, vanno imputate non in senso stretto a problematiche inerenti la legge stessa ma ad un più complessivo problema di *accountability*.

5.1 Incidenza del Fondo nelle diverse Città e gap nella spesa destinata ai minori

Da questo esercizio di monitoraggio sullo stato di attuazione della legge 285/97 emerge con prepotenza la questione del gap tra Centro-Nord e Sud Italia in termini di accessibilità dei servizi e copertura del target nei servizi di cura alla prima infanzia (v. uno degli Obiettivo di Servizio – QSN Quadro Strategico Nazionale 2007-2013), capacità di *accountability* nella gestione del Fondo, destinazione procapite della spesa destinata ai minori nelle diverse città. Si riassume in alcuni grafici quanto presentato in modo analitico nel paragrafo 3.

Il grafico n.5 evidenzia in modo efficace la profonda differenza che esiste rispetto alle risorse destinate alla spesa per i minori tra Città riservatarie del Centro-Nord e del Sud Italia e anche tra le diverse città considerate singolarmente (Graf.6). Nel grafico a barre sono rappresentate sia le stime di spesa procapite desunte dai Bilanci consuntivi del 2007, sia le stime offerte dall'Indagine sulla spesa sociale dei Comuni effettuata nel 2006 dall'Istat. Sempre nel grafico viene indicato un terzo indicatore: il valore delle risorse destinate dal Fondo legge 285/97 anch'esso espresso in forma di somma annua procapite (ovviamente riferita alla popolazione 0-17 anni come per gli indicatori precedenti).

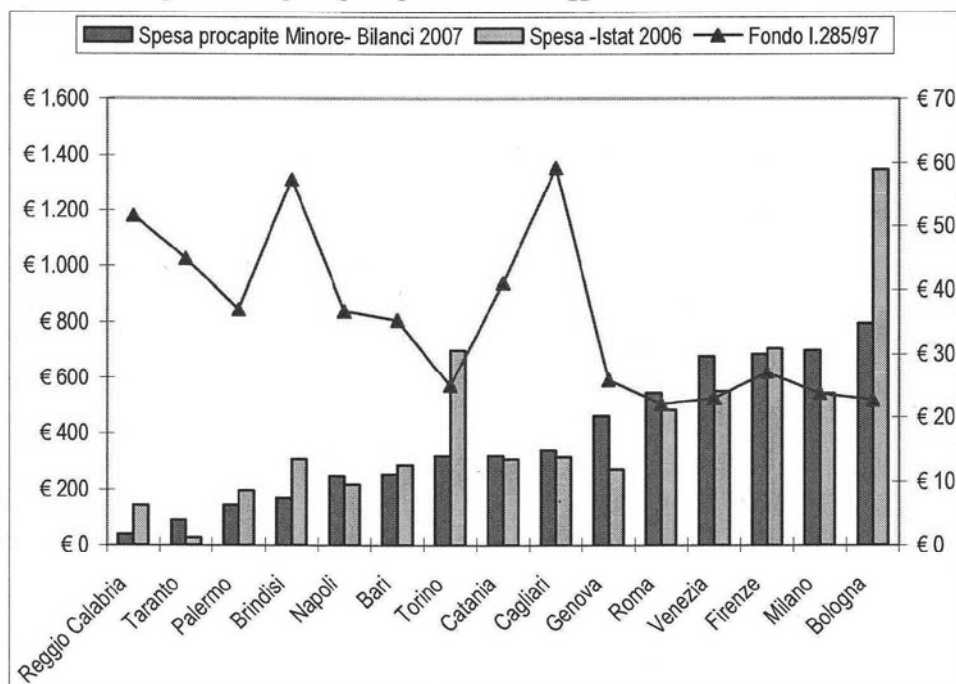
Graf. 5 Quota di spesa procapite per minore nelle Città riservatarie per Area geografica: spesa corrente dei Bilanci comunali, spesa rilevata dall'indagine Istat e quota procapite del Fondo legge 285/97



Entrambe le fonti confermano che esiste un profondo divario tra aree geografiche: mentre le città del Sud destinano annualmente ai minori una spesa media nel settore sociale pari a 208-219 euro procapite, cioè per minore residente (il valore cambia solo leggermente tra le due rilevazioni), nelle città del Centro-Nord tale valore corrisponde quasi al triplo e sale a 562 -560 euro. Si ricorda che nella definizione di spesa sociale sono escluse le voci relative ai servizi per l'istruzione. Le risorse del Fondo 285 allocate nello stesso periodo sono indicate dalla linea trasversale e corrispondono ad una media di 23,4 euro procapite – si intende annualmente per minore- nelle città del Centro Nord e ad una media di 38,9 euro procapite nelle città del Sud (l'asse di riferimento per osservare i valori è quello posto sul lato destro del grafico).

Come chiaramente evidenziato dal grafico 6, Reggio Calabria, Taranto, Brindisi e Palermo, sono quelle che destinano meno risorse ai servizi per l'infanzia; il divario tra città poste ai due estremi della distribuzione è talmente 'eccessivo' che sarebbe in futuro opportuno verificare potenziali errori di rilevazione o modalità difformi di contabilizzare i costi. Per ora è utile osservare, con la cautela dovuta ai limiti del lavoro, il divario tra le risorse destinate ai minori a Reggio Calabria e a Bologna, le città poste ai due estremi, è di 10-20 volte (dipende dalla Fonte a cui ci stiamo riferendo). Se consideriamo gli indicatori elaborati a partire dai dati di bilancio che mostrano oscillazioni meno estreme della rilevazione Istat, si osserva che mentre al minore residente a Reggio Calabria e Taranto viene destinata annualmente una somma che oscilla dai 27 ai 90 euro, al minore residente a Bologna, Milano, Firenze o Venezia vengono destinate somme che oscillano dai 679 euro ai 796 euro.

Graf. 6 Quota di spesa procapite per minore nelle Città riservatarie: spesa corrente dei Bilanci comunali, spesa rilevata dall'indagine Istat e quota procapite del Fondo legge 285/97



Il grado di copertura del target 0-2 anni per i servizi Nidi e i servizi integrativi è fortemente correlato alla spesa sociale destinata al settore minori: agli estremi troviamo

nuovamente Reggio Calabria con un grado di copertura pari solamente al 2,4 minori ogni 100 bambino tra i 0-2 anni e all'estremo ancora Bologna con il 35.5% di copertura del servizio. Come dimostrato nel paragrafo 3.1.1 esiste una fortissima correlazione tra spesa destinata al settore minori e capacità di offerta del comune rispetto ai servizi della prima infanzia che incidono mediamente il 50% sui costi totali del settore (v. Tavola 8). Il coefficiente r di Pearson, che si utilizza per calcolare il grado di relazione lineare tra due variabili, è pari a 0.9 se analizziamo i due indicatori "Grado di copertura del target 0-2 anni" e "Valore procapite di spesa destinata dal Comune al settore Minori" (Fonte Bilanci 2007); mentre è di 0.89 se utilizziamo come secondo indicatore il valore della spesa sociale procapite destinata ai minori della rilevazione del 2006 dell'Istat. Praticamente abbiamo lo stesso risultato con un grado di rilevazione vicino al valore massimo che è 1.

Per terminare un quadro di sintesi in merito ai criteri e ai volumi di allocazione delle risorse al settore minori, occorre menzionare il fatto che in 10 anni i fenomeni sociali evolvono e per tale ragione potrebbe essere utile aggiornare i vecchi parametri di allocazione delle risorse del Fondo sulla base delle statistiche ISTAT più recenti, si stanno, infatti, ancora utilizzando gli indicatori di disagio dell'infanzia raccolti dall'Istat 10 anni fa.

5.2 Punti forti, rischi e criticità nella gestione del Fondo legge 285/97 per le Città riservatarie

La programmazione delle politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza realizzata grazie alla legge 285/97 guarderebbe ad uno spicchio di realtà che sta tra due mondi: quello del disagio e quello della normalità. Al di là degli aspetti tecnici o gestionali è importante sapere che una quota riservata dei fondi sociali è dedicata ai minori altrimenti il rischio che si distolga l'attenzione dalla questa fascia più debole, è altissimo. Utilizzando le parole di un testimone: "Per chi progetta e chi fa politica poter contare su delle linee dedicate ed esclusive è di un'importanza cruciale perché permette di fare un lavoro preventivo imponente".

Anche in presenza dello stesso ammontare di risorse la legge continua a svolgere un ruolo cruciale dato dal 'portato metodologico e di contenuti' ereditato nel corso del decennio. Portando la metafora del bancomat un testimone dichiara: *" un conto è avere un Fondo in cui uno inserisce la tessera e preleva, un altro è avere una linea che deve anche sforzarti a inventare dei percorsi virtuosi."* (...) *"Come politico credo che lo strumento dovrebbe essere più finanziato perché attraverso la 285/97 si riescono ad attivare processi, non progetti, che sono interessantissimi. Soprattutto, avere come riferimento una legge che definisca con estrema precisione il contesto a cui si riferisce, è assolutamente di ausilio per noi, grazie ad essa e a come è fatta, noi riusciamo a mettere in pratica delle politiche di tutela dei minori incredibili; ciò è possibile perché esiste uno strumento come questo. Una legge nazionale deve dare gli indirizzi, il resto è compito degli enti locali. Il federalismo consiste nel come viene messa in pratica la legge penso che come l'abbiamo interpretata noi sia diverso da come è stata interpretata in altre Città riservatarie. Allora nel suo ruolo di indirizzo e finalizzazione dei finanziamenti la Legge 285/97 non è assolutamente anacronistica."* [...] (testimone di una grande Città del Nord)

Il modello di gestione in forma riservataria ha permesso lo sviluppo di un tavolo di coordinamento con le altre città offrendo soprattutto la possibilità di riflettere sulla dimensione della realtà metropolitana nell'ambito di tendenze più globali (es. il fenomeno dei minori non accompagnati che viene spesso ricordato dagli intervistati). Alcuni fenomeni delle aree metropolitane hanno la necessità di essere letti in maniera più allargata; ciò giustificherebbe per alcuni la presenza di una misura sperimentale come quella dell'attuale Fondo per le Città riservatarie che rappresenta uno dei pochi spazi di elaborazione, su tematiche attinenti i minori, per le grandi città.

“Il nostro obiettivo poi è il collegamento delle città metropolitane, il fatto che questo meccanismo sia già sostenuto nella 285/97 con l'individuazione delle 15 Città riservatarie ci fa capire che si sta andando nella giusta direzione. Smontare la finalizzazione del Fondo e la specificità delle Città riservatarie sarebbe antistorico. (...) nelle città grandi c'è un fattore moltiplicativo che ti cambia i connotati del problema: avere 10 stranieri è un conto, sono 10 e li vedi, averne 35 mila è un altro come li gestisci? Devi avere una politica completamente diversa. Noi abbiamo un rapporto con XXX e questo ci aiuta tantissimo, a me viene spontaneo alzare il telefono e confrontarmi con i colleghi della altre grandi città per confrontarmi su problematiche di questo livello.” (Testimone Città del Nord)

Un'altra città segnala che il vantaggio più importante di avere un Fondo non solo riservato ma gestito a livello locale da città metropolitane o capoluogo di regione è quello di poter fare da stimolo ad altri comuni: il Fondo contribuisce alla creazione di uno 'spazio di attenzione' proprio in quei luoghi che hanno caratteristiche e problematicità specifiche che favoriscono la possibilità di intercettazione dei cambiamenti sociali e di riflessione e possibilità di azione su di essi. Sperimentare quindi a partire dalle città, viene considerato una delle operazioni più lungimiranti da parte di un governo nazionale che non vuole essere un governo centralista. La legge 285/97 dovrebbe rafforzare la possibilità di cambiare le politiche attraverso le sperimentazioni che non si riescono più a fare “con le imposte normali di bilancio perché esse sono diventate sempre più rigide negli anni e esse ci permettono di fare il mantenimento delle politiche”; per tali ragioni si avverte la necessità di un Fondo che interagisca con il senso di immutabilità che molte amministrazioni pubbliche vivono. *“Il vantaggio del Fondo riservato è il governo delle città. Il federalismo è il valore aggiunto indipendentemente dal colore politico, da una ventina di anni. Il modello di governo delle città è un tema importantissimo che la 285 solleva.”*

Secondo alcuni sarebbe inoltre necessario creare un vincolo specifico di applicazione degli articoli 6 e 7 della legge 285¹⁴ e individuare un livello minimo di tenuta degli articoli.

“... è importante che non si azzeri il titolo: disposizione per le opportunità e le iniziative per i diritti dell'infanzia e l'adolescenza. La parte dei diritti, la parte del tempo libero e la parte della Città amica dei bambini e delle bambine non ha appigli se non la nostra strenua resistenza. Nel testo ci dovrebbe essere un'indicazione che dice che

¹⁴ Ci si riferisce all'Art. 5 (Innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia, l'Art. 6. (Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero) e l'Art. 7. (Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza)