

almeno il 15% del totale del Fondo assegnato alla città deve essere dedicato agli articoli 6 e 7. Per gli altri due articoli non è necessario perché essi fanno massa critica a se.” (testimone di grande Città Nord)

Uno dei rischi invece più temuti riguarda l’annullamento della finalizzazione del Fondo e la cessazione dell’attribuzione in forma riservataria. L’annullamento della finalizzazione del Fondo porterebbe in breve tempo alla dispersione del Fondo stesso nel Fondo Nazionale per le Politiche Sociali più generale, e questo non garantirebbe più la tutela dei diritti dei minori, la spesa verrebbe assorbita dal settore ‘anziani’ che hanno una maggior incisività sulle agende politiche. La fine del riconoscimento della riservatezza del Fondo significherebbe non riconoscere più le specificità dei processi che investono le grandi città, o i capoluoghi di regione.

“Ritengo che sarebbe un errore distogliere queste risorse per poi rischiare di perderle. La legge dello stato va mantenuta e le città sempre più complesse che richiedono interventi sempre più particolari vanno sostenute. Nelle regioni in cui il Fondo è confluito tutto all’interno del FNPS non c’è un buon andamento delle attività che appartengono al settore infanzia e adolescenza. Il 25% della popolazione di XXX è anziana, il 14% sono minori; il Fondo specifico diventa indispensabile per garantire il rispetto delle differenze e non l’annullamento delle stesse.”

Altre criticità segnalate da testimoni del terzo settore hanno riguardato: a) la debolezza delle funzioni di controllo sia ‘a livello centrale rispetto al Comune’, sia a livello del Comune rispetto agli enti gestori; b) la forte discontinuità nell’erogazione dei fondi alla quale solamente alcuni enti hanno potuto sopperire integrando con fondi propri e la mancanza di continuità nella gestione delle progettualità nel corso delle diverse amministrazioni che in alcune città si sono succedute; c) l’incapacità dell’amministrazione di innescare processi di co-costruzione e attivazione di servizi gestiti poi anche autonomamente dal terzo settore.

Diverse difficoltà sarebbero, secondo le città, generate dalle modalità di erogazione dei fondi da parte dello Stato; secondo alcuni il fatto che il Fondo della Legge 285/97 sia stabilito ‘con il consuntivo’ rappresenta un fattore di incertezza che ostacolerebbe la programmazione dei servizi e la stabilità degli interventi facendo sì che non si riesca a dare stabilità. Per tale ragione gli intervistati ipotizzano una serie di possibili modifiche nelle procedure di trasferimento del Fondo dallo Stato alle città, per esempio con un respiro temporale pluriennale.

Con maggior forza si sottolinea che sarebbe necessario evitare l’assenza di vincoli di spesa sulla finalizzazione del Fondo senza quali non si raggiungerebbe quasi certamente l’obiettivo di indirizzare le risorse a servizi per l’infanzia e l’adolescenza.

5.3 Rilancio della funzione di innovazione e sperimentazione e prospettive future

Gran parte delle osservazioni espresse da Amministratori locali, Referenti della legge 285/97 e Dirigenti del Servizio Sociale e degli Uffici di Piano, vertevano su questioni inerenti la finalizzazione del Fondo. Un’indicazione spesso sottolineata è stata quella riguardante il rafforzamento dei vincoli sulle funzioni di innovazione e sperimentazione del Fondo. Il processo massiccio di ‘stabilizzazione e messa a regime

dei servizi' che ha caratterizzato negli ultimi 4-5 anni l'esperienza della gestione del Fondo nelle Città riservatarie potrebbe altrimenti proseguire assorbendo tutte le risorse sino alla completa perdita di possibilità di sperimentazione di nuovi modelli di intervento.

Un limite intrinseco della programmazione 'per progetti' che ha caratterizzato e caratterizza in precedenza i Piani per l'Infanzia e l'adolescenza come da legge 285/97, e oggi in gran parte i Piani di zona come da legge 328/00, è dato dal carattere intrinsecamente contingente e a termine dei progetti e paradossalmente dalla loro forte rispondenza a istanze locali/localistiche. Se da un lato questo modello in una prima fase ha incoraggiato, come si è visto nel primo paragrafo, la sperimentazione e l'orientamento all'innovazione, dall'altro rischia di essere scarsamente sostenibile ma anche poco efficace nel sostenere oggi politiche 'innovative' e sperimentazioni. Le città metropolitane o di medie dimensioni sono investite oggi da problematiche di marginalità della popolazione minorile più intense oltre che di diversa natura – si veda tra tutti la problematica dei minori immigrati non accompagnati, dei nidi e dei servizi integrativi alla prima infanzia e della dispersione scolastica - che richiedono con urgenza il ripensamento dei modelli di intervento e soluzioni gestionali. La risposta a queste istanze non può essere soddisfatta attraverso tentativi ed errori micro e puntuali coincidenti con progettualità con scarsi investimenti, di breve durata (1 o 2 anni non sono sufficienti per una sperimentazione), molto localistiche e prive dei mezzi necessari a capitalizzare le conoscenze teoriche e di settore in precedenza sviluppate su determinati fenomeni e valutare di conseguenza nel proprio più apportato gli esiti di una sperimentazione.

Promuovere innovazione nelle grandi città chiama in causa, come molti testimoni sottolineano, il ruolo di supporto offerto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel quadro delle attività del tavolo di coordinamento con le 15 Città. Attraverso il rafforzamento dei meccanismi di accompagnamento e stimolo allo scambio tra policy maker di grandi città è possibile orientare la finalizzazione del Fondo sviluppando in alcuni casi strategie comuni e il disegno di programmi sperimentali trasversali a più città e regioni.

Facendo sistema, pur nel rispetto delle autonomie locali e delle diversa natura delle problematiche che caratterizzano le comunità, sarebbe possibile sviluppare dei network di Amministratori di alcune Città riservatarie – peraltro già in rete tra loro-interessati allo sviluppo e alla sperimentazione in loco di programmi innovativi in determinati settori di intervento.

I processi di monitoraggio, e a maggior ragione quelli di valutazione, devono essere consolidati, le Città non sono state complessivamente in grado di restituire 'conoscenze' sull'efficacia, di diverse tipologie di intervento e delle principali sperimentazioni, utilizzabili ai diversi livelli di governo. Dall'indagine, dai referenti legge 285/97 come pure dai gestori degli interventi, è emersa la debolezza o l'assenza, con alcune eccezioni minoritarie, di un processo di 'ritorno' delle informazione e di restituzione aggregata dei loro rapporti di monitoraggio non solo ai cittadini ma alle stesse organizzazioni che gestiscono gli interventi. La sperimentazione 'trasversale' e condivisa di interventi tra diverse Città potrebbe innalzare il livello di attenzione e diventare oggetto non solo di forme di *accountability* più adeguate ma di vere e proprie valutazioni con standard di qualità elevati in grado, di innescare processi di sintesi e

cumulazione delle conoscenze più strutturati e di offrire ai decisori conoscenze utili a migliorare i servizi o sviluppare modelli di intervento più efficaci e programmi maggiormente basati anche sulle evidenze scientifiche. Oggi si chiede che venga rafforzato non il ruolo di un decisore centrale ma quello di un ‘catalizzatore di conoscenze diffuse, di intuizioni e sperimentazioni’ sviluppate in questi anni dalle Città e l’esercizio di processi di *governance* per la capitalizzazione messa a sistema dei saperi. Il disegno di programmi sperimentali ‘condivisi’, non necessariamente identici, permetterebbe di affrontare in modo diverso la questione della funzione di innovazione delle politiche dell’infanzia e adolescenza del Fondo legge 285/97.

Box di sintesi

Capitalizzare l’eredità della legge 285/97 con coerenza rispetto al nuovo assetto istituzionale e non perdere il focus su politiche promozionali a sostegno dell’agio, innovazione e sperimentazione

Approfondire l’analisi sulla spesa sociale dedicata dagli enti locali all’infanzia. Come colmare il profondo gap tra enti locali e aree del paese in tema di tutela dei diritti dell’infanzia, equità nell’accesso ai servizi?

Operare affinché vengano declinati i Livelli essenziali riguardanti i servizi per la prima infanzia e la promozione dei diritti dell’infanzia, analogamente a quanto sta avvenendo sui LEA in sanità (es: v LEA riguardanti le cure domiciliari DPCM 23/4/2008)

Pressioni ed equilibri. Agende politiche ‘spostate’ da crisi economica ed emergenza della non autosufficienza: debole attenzione sull’intergenerazionale

Opzione lungimirante: sperimentare anche a partire dalle grandi città

Rafforzare pratiche di integrazione e pianificazione strategica (v. anche sinergie con obiettivi di servizio QSN 2007-2013 su istruzione e servizi all’infanzia)

Assetto federalista e previsione di un ruolo per lo Stato centrale di catalizzatore di conoscenze diffuse grazie a meccanismi di accompagnamento e stimolo

Allegato 1. Indagine con referenti legge 285/97 delle 15 Città riservatarie

Nella Tabella vengono riportate alcune statistiche descrittive relative alle interviste semi strutturate realizzate con 15 referenti della legge 285/97 nelle 15 Città riservatarie. In un caso l'intervista è stata realizzata con un sottogruppo di 2-3 persone e non con un singolo referente. Gli item presenti nella tabella sono unicamente quelli che prevedevano risposte chiuse su una scala auto ancorata a 5 punti di accordo-disaccordo. Per favorire la lettura dei dati si riportano sia le medie generale che le medie parziali dei due sottogruppi: le 7 Città del Centro-Nord e le 8 Città del Sud.

Item	Dev.			Media Centro-Nord	Media Sud
	Media	Standard Pop	Mediana		
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 e lavoro...), con i piani sociali di zona e le altre Amministrazioni (specificare settori di intervento in cui la collaborazione è più o meno intensa).	3,9	1,1	4,0	4,3	3,5
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 285/97 sono state mantenute inalterate anche dopo la 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' (esempi)	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
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
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

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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 o altro (specificare...) 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
La LEGGE 285 nelle Città rappresenta una garanzia di qualità rispetto progettazione ed erogazione di servizi per infanzia e assicura ambiti di sperimentazione e innovazione.	4,8	0,5	5,0	4,6	5,0
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
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
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)	1,9	1,5	1,0	1,3	2,5
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
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
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
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	1,7	1,2	1,0	1,9	1,6
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

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

Allegato 2. Analisi dati Indagine con questionario a enti gestori 285/97

Gli organismi gestori intervistati (interviste valide) sono stati n.53 in 7 Città riservatarie su 15: Bari, Firenze, Milano, Venezia, Catania, Genova e Napoli. Dagli stessi organismi sono stati gestiti complessivamente 181 progetti 285, una media di 3,6 progetti per organismo al Centro-Nord e 3,3 al Sud, e attualmente sono in corso 71 progetti (media procapite 1,7 al Centro Nord e 1 al Sud). L'83% degli organismi gestori è rappresentato da associazione e cooperative sociale, una minoranza è costituito da enti pubblici (ASL, Comuni, scuole..).

Città	1.285 gestiti Totale	In corso	Città	1.285 gestiti Totale	In corso
Bari	25	4	Catania	16	2
	29				18
Firenze	14	7	Genova	20	15
	21			35	
Milano	36	4	Napoli	38	16
	40			54	
Venezia	32	23	Tota le complessivo	181	71
	55				

v23. Presenza Monitoraggio Cittadino 285		Frequency	Percent
Valid	NO	5	9,3
	SI	45	83,3
	Total	50	92,6
Missing	999	4	7,4
Total		54	100,0

v1. Tipologia organismo gestore	Frequency	Percent
ASL	1	1,9
Assoc Volontariato	7	13,0
Associazione non di volontariato	18	33,3
Cooper Sociale a o b	20	37,0
Istituz scolastica	1	1,9
Altro	2	3,7
Ammin Locale	4	7,4
Total	53	98,1
Dato mancante	1	1,9
Total	54	100,0

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Statistiche descrittive Indagine rivolta ad Organismi Gestori

ITEM	N. rispondenti	Media	Std. Deviation	Media SUD	Media Centro	Sig. Analisi Varianza
11.I progetti da noi realizzati negli anni precedenti con finanziamenti 285/97 sono stati inseriti nel sistema stabile di erogazione dei servizi	50	2,74	1,5	2,26	3,15	.04*
12.Nella nostra esperienza vi sono/sono stati aspetti significativi di integrazione tra le attività dei progetti legge 285 e i servizi erogati dai servizi sociali e dai servizi sanitari locali	51	3,08	1,4	3,04	3,11	
13.La Città riservataria utilizza un sistema informativo che ci permette di avere dati continuativi sull'attività, gli utenti, le risorse spese dei progetti legge 285	48	2,42	1,3	2,27	2,54	
14.Nella programmazione e gestione della legge 285 nell'ultimo triennio- a livello cittadino- 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-lavoro...), con i piani sociali di zona e le altre Amministrazioni	49	3,12	1,2	3,14	3,11	
15.Si sono sviluppate nell'ultimo triennio progettualità che hanno fruito di risorse provenienti da altre fonti finanziarie a livello regionale, nazionale o UE	49	3,20	1,3	2,67	3,61	
16.Nell'ultimo triennio le procedure di programmazione previste dalla 285/97 sono state mantenute inalterate anche dopo l'entrata in vigore della legge 328 e la creazione di un Fondo unico per le politiche sociali.	44	3,05	1,3	2,68	3,32	
17.Nell'ultimo triennio l'Amministrazione ha scelto di rafforzare i progetti 'di sistema'	46	3,28	1,3	3,15	3,38	
19.La Città riservataria ha preferito sviluppare progetti complessi e di dimensioni significative (anche se poi distinti sul piano amministrativo e di rendicontazione) piuttosto che microprogetti	47	3,21	1,3	3,25	3,19	
20.La Città riservataria ha individuato e finanziato i progetti 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	49	2,73	1,2	3,00	2,50	
21.I progetti sono stati fortemente indirizzati in termini di target di destinatari e localizzazione laddove alla Città riservataria pareva vi fossero carenze maggiori	53	3,62	1,1	3,79	3,48	
22.Eventuali difficoltà di tipo amministrativo contabile nella gestione del Fondo dipendono fondamentalmente da difetti nelle capacità interne all'amministrazione comunale	49	2,59	1,4	3,38	2,00	
La legge 285 nelle Città rappresenta una garanzia di qualità rispetto alla progettazione ed all'erogazione di servizi per l'infanzia e assicura ambiti di sperimentazione e innovazione.	52	3,98	1,1	3,86	4,07	
Nel corso degli anni il team che si occupa della legge 285/97 sembra essersi distaccato dal resto dell'amministrazione centrale comunale (ci si riferisce agli altri assessorati interni al comune, non agli stakeholders esterni all'amm.ne)	46	2,26	1,0	2,45	2,12	
Si è sviluppata una buona sinergia tra legge 285 e le altre politiche sociali e (se esistono) con i piani sociali di zona	48	3,48	1,1	3,42	3,52	
Si sono impiegate troppe risorse negli adempimenti di natura procedurale e amministrativa specifici della legge 285	46	2,37	1,0	2,25	2,46	
Si sono sviluppate delle forti interazioni tra strutture di coordinamento per la programmazione dei Fondi legge 328 e ambiti di programmazione e gestione della legge 285	41	2,85	1,1	2,86	2,85	
La legge 285 continua a favorire lo sviluppo di forme di integrazione e coordinamento più efficaci tra diverse istituzioni	48	3,31	1,2	3,29	3,33	
Si sono ridotte negli ultimi anni le sinergie e/o gli scambi in materia di 'infanzia e adolescenza' tra amministrazioni regionali e Città riservatarie	45	2,80	1,0	2,75	2,84	
Si sono rafforzate negli ultimi anni le forme di consultazione con la società civile e con il terzo settore	47	3,34	1,3	3,20	3,44	
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 l'infanzia e adolescenza integrata con le restanti politiche sociali	46	2,04	1,2	2,37	1,81	
38.Attualmente la legge 285 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	50	2,20	1,1	1,91	2,43	
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	3,83	1,2	3,91	3,76	
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	4,52	0,7	4,87	4,24	.001*
Anche senza la legge 285, ma a parità di risorse, la nostra Amministrazione avrebbe realizzato gli interventi sviluppati in quest'ultimo triennio	51	2,31	1,2	2,32	2,31	
Senza la 285/97 si indebolirebbero le esperienze di innovazione e sperimentazione nel settore delle politiche per i minori	52	4,40	0,9	4,74	4,14	.01*
La forza propulsiva della legge 285/97 in termini di innovazione di contenuti e processi si è ridotta	50	2,56	1,2	2,43	2,66	
se venissero garantite le medesime risorse finanziarie non vi sarebbero svantaggi nel superamento del modello di gestione in forma 'riservataria'	50	2,28	1,1	2,29	2,28	
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	3,65	1,2	3,74	3,57	

Allegato 3. Quadro sinottico modelli di programmazione

Tabella 1 Analisi dei modelli di programmazione

	Distinzione 285/328 'gestione parallela'	Integrata nella 328	Programmazione strategica che le comprende	criticità di comunicazione dati Rendicontazione	Organismo di staff dedicato a 285	Decentramento amministrativo	Presenza di Piani 285/97 ultimo triennio	Presenza di Piani comuni 285/328
Reggio Calabria	x (n.b.mancano piani attuativi 328)			X	no	no	x	No
Brindisi	X Formalmente distinta dal punto vista finanziario	xprogrammazione di orientamenti di massima per le politiche sociali			no	no	x	No, ma stesse persone
Cagliari		X assorbita nel Piano locale unitario dei servizi della città di Cagliari – PLUS (LEGGE R. 23/2006)			X	no		x Vedi PLUS
Taranto	X			X	no	no	X 7/2009 ultimo approvato dopo fase di vuoto	
Catania	x (tentativi di armonizzazione in corso)				X	no	x	
Bari	x (tentativi di armonizzazione in corso)				no	no	x	
Palermo	X				X	no	x	Dal 2010 si prevede un unico piano strategico
Napoli		X integrata nelle procedure programmazione legge 328.			X	x 10 municipalità	x	Dal 2007 PLISS
Roma		x PRS			X	X 19 municipi		Piano regolatore sociale
Bologna		x			no	x 9 quartieri avvio delega	x	
Firenze		x			x		x	
Milano		x costruzione			x	X 9 zone		X
Genova		x			x	X 9 municipalità		
Torino			x		x	X 10 circoscrizioni		
Venezia	X				x	no	x	

Allegato 4. Capacità di spesa e schema riassuntivo rendicontazione

CITTA'	ANNO	STANZIAMENTO	SOMMA IMPEGNATA	RESIDUO	INDICATORE - % Impegno sul triennio	PROGETTI FINANZIATI	PROGETTI ATTIVATI	PROGETTI CONCLUSI	INDICATORE % Avvio	NOTE
BARI	2008	€ 1.906.490,00	€ 1.197.000,00	€ 709.490,00	76,8	6	1	n. 0	82,8	1 progetto da concludere, n. 5 da avviare n. 17 progetti da concludere. n. 6 progetti da concludere.
	2007	€ 1.930.891,00	€ 1.913.474,09	€ 17.416,91		17	17	n. 0		
	2006	€ 1.930.891,40	€ 1.316.952,00	€ 613.939,40		6	6	n. 0		
BOLOGNA	2008	€ 1.023.732,25	€ 1.023.732,25	€ 0,00	100,0	11		n. 1	69,4	n. 10 progetti da attivare Tutti i progetti sono stati realizzati. Tutti i progetti sono stati realizzati.
	2007	€ 1.036.835,00	€ 1.036.835,00	€ 0,00		13	13	n. 13		
	2006	€ 1.036.835,00	€ 1.036.835,00	€ 0,00		12	12	n. 12		
BRINDISI	2008	€ 947.264,00	€ 947.264,00	€ 0,00	100,0	7	7	n. 0	100,0	n. 7 progetti da concludere. n. 7 progetti da concludere. n. 7 progetti da concludere.
	2007	€ 959.388,00	€ 959.388,00	€ 0,00		7	7	n. 0		
	2006	€ 959.388,00	€ 959.388,00	€ 0,00		7	7	n. 0		
CAGLIARI	2008	€ 1.164.292,23	€ 1.164.292,23	€ 0,00	93,3	30	28	n. 20	98,0	n.8 progetti da concludere, n.2 da avviare. n.3 progetti da concludere. Tutti i progetti sono stati realizzati.
	2007	€ 1.179.194,00	€ 1.179.140,19	€ 53,81		35	35	n. 32		
	2006	€ 1.179.194,00	€ 944.726,65	€ 234.467,35		33	33	n. 33		
CATANIA	2008	€ 2.356.379,00	€ 0,00	€ 2.356.379,00	66,9	0	0	n. 0	95,1	n.15 progetti da concludere, n.1 da avviare n.2 progetti da avviare.
	2007	€ 2.386.538,00	€ 2.386.538,00	€ 0,00		19	18	n. 3		
	2006	€ 2.386.538,00	€ 2.386.538,00	€ 0,00		42	40	n. 40		
FIRENZE	2008	€ 1.311.667,96	€ 1.311.667,96	€ 0,00	66,5	18	2	n. 0	30,6	n.2 progetti da concludere, n.16 da avviare n.8 progetti da concludere, n.9 da avviare. Per l'anno 2006 non è stata effettuata rendicontazione
	2007	€ 1.328.456,00	€ 1.328.456,00	€ 0,00		18	9	n. 1		
	2006	€ 1.328.456,00								
GENOVA	2008	€ 2.104.468,91	€ 1.027.000,00	€ 1.077.468,91	84,0	10	10	n. 0	100,0	n.10 progetti da concludere. n.19 progetti da concludere Errore (cifra impegnata > stanziamento)
	2007	€ 2.131.404,00	€ 2.126.190,78	€ 5.213,22		20	20	n. 1		
	2006	€ 2.131.404,00	€ 2.197.714,70	-€ 66.310,70		15	15	n. 0		
MILANO	2008	€ 4.398.454,00	€ 4.398.454,00		100,0				0	la commissione di valutazione, nominata con Det.Dirig.n. 989 del 03/03/2009, sta completando i lavori sulle 164 proposte
	2007	€ 4.398.454,00	€ 4.398.454,00							
	2006	€ 4.398.454,00	€ 4.398.454,00							
NAPOLI	2008	€ 7.147.171,37	€ 7.108.565,89	€ 38.605,48		70	70	n.51		n.19 progetti da concludere

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	2007	€ 7.238.648,00	€ 7.238.518,98	€ 129,02	99,8	56	56	n. 51	100,0	n. 5 progetti da concludere
	2006	€ 7.238.648,00	€ 7.238.648,00	€ 0,00		63	63	n. 63		Tutti i progetti sono stati realizzati.
PALERMO	2008	€ 4.950.882,66	€ 4.950.882,66	€ 0,00	100,0	64	53	n. 11	89,4	n.42 progetti da concludere, n.11 da avviare
	2007	€ 5.014.249,02	€ 5.014.249,02	€ 0,00		61	54	n. 7		n.47 progetti da concludere, n.7 da avviare
	2006	€ 5.014.249,02	€ 5.014.249,02	€ 0,00		54	53	n. 1		n.52 progetti da concludere, n.1 da avviare
R. CALABRIA	2008	€ 1.723.108,93	€ 1.823.677,04		143,0	22			0,0	cifra impegnata > stanziamento
	2007	€ 1.745.163,00	€ 2.913.151,05			33				
	2006	€ 1.745.163,00	€ 2.719.945,29			36				
ROMA	2008	€ 9.528.493,83	€ 1.930.903,22	€ 7.597.590,61	60,4	92	23	n. 0	67,2	n.23 progetti da concludere, n.69 da avviare
	2007	€ 9.650.449,00	€ 6.625.355,78	€ 3.025.093,22		103	72	n. 31		n.41 progetti da concludere, n.31 da avviare
	2006	€ 9.650.449,00	€ 8.863.145,26	€ 787.353,74		125	120	n.10 2		n.18 progetti da concludere, n.5 da avviare
TARANTO	2008	€ 1.482.931,96	€ 1.482.931,96	€ 0,00	100,0	8	0	n. 0	0,0	n.8 progetti da avviare
	2007	€ 1.501.912,00	€ 1.501.912,00	€ 0,00		8	0	n. 0		n.8 progetti da avviare
	2006	€ 1.501.912,00	€ 1.501.912,00	€ 0,00		8	0	n. 0		n.8 progetti da avviare
TORINO	2008	€ 3.081.846,45	€ 2.878.476,26	€ 203.370,19	89,6	24	18	n. 6	44,6	n.12 progetti da concludere, n.6 da avviare
	2007	€ 2.333.868,61	€ 1.972.739,97	€ 361.128,64		98	36	n. 62		n.36 progetti da concludere
	2006	€ 7.705,87	€ 7.705,87	€ 0,00		62	28	n. 34		n.28 progetti da concludere
VENEZIA	2008	€ 833.400,00	€ 833.400,00	€ 0,00	66,5	8	8	n. 0	100,0	n.8 progetti da concludere
	2007	€ 844.067,00	€ 844.067,00	€ 0,00		8	8	n. 0		n.8 progetti da concludere
	2006	€ 844.067,00	vedi note			0				Somma posta in avanzo vincolato e inserita nel bilancio 2009.

2. GLI INTERVENTI PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA REALIZZATI DALLE CITTÀ RISERVATARIE ATTRAVERSO I FINANZIAMENTI DELLE L. 285/97. ANNO 2008

Premessa

Conclusa l'analisi della cornice di sfondo entro cui si colloca la progettazione annuale delle 15 Città riservatarie, si passa adesso all'esame delle caratteristiche dei progetti finanziati nel corso dell'anno 2008. Le informazioni sono state tratte dalla nuova banca dati dei progetti 285, uno strumento funzionale alla raccolta, archiviazione e catalogazione della documentazione relativa ai progetti, che nella sua nuova edizione raccoglie solo i progetti realizzati dalle 15 Città riservatarie.

Il processo di ristrutturazione della banca dati dei progetti delle Città riservatarie, prevista dalla legge 285, corrisponde in primo luogo all'esigenza di garantire al Ministero un'azione qualificata di supporto informativo per le attività di monitoraggio e valutazione quali-quantitativa dei progetti e delle risorse finanziarie.

In questo senso, la banca dati costituisce il contesto nel quale:

- le istanze di ricognizione e monitoraggio quali-quantitativo dei progetti si integrano con quelle legate alla diffusione delle informazioni;
- si configura la base quantitativa propedeutica per le ulteriori azioni di approfondimento e analisi sui progetti, utile anche ai fini di identificarne profili e dimensioni qualificanti.

La nuova banca dati organizza i dati in variabili basate su informazioni di tipo sia quantitativo che qualitativo per favorire una maggiore utilità d'uso.

Accanto a finalità legate al monitoraggio della legge, la banca dati 285 si offre all'esterno quale spazio pubblico di consultazione e ricerca da parte degli utenti. Per adempiere a questi obiettivi, essa necessita perciò di un continuo lavoro di verifica della qualità della documentazione, soprattutto nel momento cruciale del suo "ingresso".

Il lavoro di ri-progettazione, infatti, ha cercato di definire uno strumento di catalogazione e di organizzazione delle informazioni (il format) che, senza appesantire eccessivamente il lavoro dei referenti tecnici delle Città riservatarie, consentisse comunque di valorizzare una serie di dati fruibili da differenti tipologie di utenti potenziali: educatori, amministratori dirigenti, politici, operatori dei servizi, ricercatori, studenti, ecc.

Lo studio documentale realizzato è frutto dell'analisi dei format inviati dalle Città riservatarie e validati per l'inserimento in banca dati. Il format (il cui modello standard è riportato nel cd allegato) è una scheda progetto per la raccolta di informazioni descrittive su ogni singolo progetto finanziato (e/o cofinanziati) con le risorse

finanziarie provenienti dalla legge 285, e realizzato nelle diverse Città riservatarie nel periodo tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2008¹⁵. Nel 2009 questo strumento è stato elaborato, integrando la scheda di ricognizione periodica sullo stato di attuazione della 285, e la scheda progetto utilizzata per mappare la progettazione complessiva di Regioni e Città riservatarie negli anni passati.

Il format si compone di 18 item (alcuni dei quali articolati al loro interno in sotto voci) che vanno a indagare sei macrodimensioni di ogni singolo progetto.

La prima dimensione identifica il progetto e richiede informazioni relative a: la Città riservataria di appartenenza, il titolo del progetto e i recapiti del referente sia dell'ente titolare che dell'ente gestore (se il progetto è affidato a esterni). La seconda riguarda l'ambito di intervento in cui si sviluppa il progetto, il carattere e la durata dell'attività. La terza è dedicata alla descrizione del progetto (obiettivi, metodologia, attività, ecc.)¹⁶; la quarta dimensione si compone di una serie di domande tese ad approfondire la modalità di gestione e i partner coinvolti; la quinta ha come oggetto di approfondimento i destinatari dei progetti; l'ultima, infine, mira a indagare le risorse investite in termini umani e finanziari.

L'analisi dei progetti si basa sull'elaborazione statistica delle risposte date a ogni singolo item¹⁷.

Così come precedentemente presentato nel primo capitolo, si è deciso di analizzare i dati oltre che complessivamente anche rispetto alle due aree territoriali del Centro-Nord e del Sud e Isole.

Fanno parte delle Città che appartengono al primo gruppo: Genova, Torino, Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Roma; fanno invece parte del secondo raggruppamento geografico: Napoli, Reggio Calabria, Bari, Brindisi, Taranto, Palermo, Catania, Cagliari.

1. Il contesto: risorse e progetti

Nell'anno 2008 il fondo 285 (Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza) assegnato ammonta a 43.905.000 euro, così come stabilito dalla legge finanziaria 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), che ha individuato le risorse per l'intero triennio 2008-2010, attribuendo 43.898.000 euro all'anno 2009 e una cifra più bassa per l'anno 2010, pari a pari a 43.509.000 euro. Rispetto all'anno 2007 (le risorse assegnate furono 44.466.940 euro), si registra quindi una riduzione destinata a mantenersi per tutto il triennio.

Il fondo per l'anno 2008 è stato così ripartito (decreto 29 aprile 2008 del Ministro della solidarietà sociale di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze):

¹⁵ È opportuno precisare che esistono casi in cui i progetti in essere nel periodo oggetto di analisi sono finanziati con residui di fondo 285 di annualità precedenti al 2008.

¹⁶ Si tratta del cosiddetto abstract del progetto a cui è dedicata un'analisi specifica.

¹⁷ Ci sembra importante sottolineare che non tutte le singole parti dei format sono state sempre compilate; sarà pertanto possibile, nel corso del testo, trovare tabelle in cui il totale complessivo sarà diverso da quello corrispondente al numero di format ricevuti.

Tabella 1 - Riparto del fondo 285 anno 2008

Milano	4.342.870,61	Napoli	7.147.171,37	
Torino	3.081.846,45	Cagliari	1.164.292,23	
Genova	2.104.468,91	Brindisi	947.263,97	
Venezia	833.400,31	Bari	1.906.489,84	
Bologna	1.023.732,25	Taranto	1.482.931,96	
Firenze	1.311.667,97	Palermo	4.950.882,66	
Roma	9.528.493,83	Catania	2.356.378,71	
		Reggio Calabria	1.723.108,93	
Area Centro-Nord	22.226.480,33	Area Sud Isole	21.678.519,67	TOTALE
				43.905.000,00

Il numero di progetti inseriti nella banca dati è di 473. Su questo totale è stata realizzata l'elaborazione che segue, tuttavia è necessario precisare che in fase di validazione delle informazioni e preparazione dei dati, in alcuni casi è parso opportuno ricondurre a una sola unità di analisi più format che di fatto si riferivano a un unico progetto segnalatici, ma suddiviso su più schede perché a ognuna corrispondeva un diverso ente gestore, responsabile dell'attuazione di una parte delle attività progettuali. In altri casi, al contrario, è stato indispensabile effettuare l'operazione contraria, cioè scomporre il singolo format in più unità progettuali poiché all'interno di un'unica scheda era descritto un progetto complesso articolato su più specifici e ben differenziati progetti operativi.

Ciò premesso, la tabella che segue mostra allora la suddivisione dei format considerati nella ricognizione per ciascuna, il totale generale e i totali parziali per area varieranno nelle successive tavole come effetto degli aggiustamenti sopra descritti e dell'effetto di mancate risposte.

Sul totale dei 473 progetti, 3 su 5 fanno capo a Città del Centro-Nord, dove sono presenti anche le Città riservatarie con il "parco progetti" più pesante: Torino con 110 format validati, Roma con 70, Milano con 47. Tre Città che assorbono da sole ben il 79% della progettualità realizzata nell'area.

Tabella 2 - Numero progetti per Città riservataria e area

	Città	Progetti
Centro-Nord	Milano	47
	Torino	110
	Genova	10
	Venezia	22
	Bologna	11
	Firenze	17
	Roma	70
	Totale di area	287 (60,7%)
Sud e Isole	Napoli	32
	Cagliari	35
	Brindisi	7
	Bari	15
	Taranto	4
	Palermo	35
	Catania	33
	Reggio Calabria	25
	Totale di area	186 (39,3%)
	TOTALE	473 (100%)

Se si pone in relazione la progettualità avviata in ogni Città con le risorse a questa attribuite nell'anno 2008 si vede che le quote progetti rispetto al totale segnalato in banca dati si discostano in modo significativo dalla quota di fondo attribuita.

In particolare, si rileva con evidenza che alcune Città riescono ad avere un'efficienza maggiore in termini di progetti avviati a fronte di quote similari di risorse (es. Cagliari rispetto a Brindisi o Bologna).

Pur consapevoli che si tratta di un esercizio i cui risultati sono da leggere con estrema attenzione perché non tengono conto delle strutture di finanziamento che si celano dietro il monte progetti, ovverosia non si distingue quanto la variazione nel numero di progetti segnalati possa corrispondere a una maggiore o minore possibilità di utilizzare la 285 come cofinanziamento e non come fonte unica di finanziamento, l'osservazione delle differenti tendenze conferma la necessità di effettuare nei prossimi anni degli studi più articolati e complessi che permettano una valutazione non solo della capacità di spesa, ma anche della struttura dei costi e delle risorse effettivamente impegnate.