

cambiamento si fa riferimento alla struttura organizzativa, al modello educativo di riferimento o alla metodologia adottata? Alla struttura intesa come spazio di realizzazione delle attività oppure alle persone, alle relazioni, alle dinamiche? Che valore ha il cambiamento nei diversi progetti e pratiche? Ci sono progetti più soggetti al cambiamento di altri? Quanto il cambiamento è necessariamente collegato all'innovazione?

Molte di queste domande non trovano risposta in questa relazione, perché richiedono un'ulteriore specifica ricerca. Incrociando i dati relativi alle tipologie di intervento e quelli sulla continuità si individuano quali siano le tipologie di progetti che tendono a essere riconfermati nel tempo. Tra i 312 progetti che dichiarano un carattere di continuità gli interventi sul gioco e tempo libero, quelli rivolti alla famiglia – in particolar modo quelli focalizzati sul sostegno alla genitorialità –, e quelli finalizzati al sostegno all'integrazione scolastica, sono i progetti che hanno maggiore probabilità di avere continuità.

Tabella 9 - Tipologia prevalente di intervento per continuità del progetto. TOTALE

Continuità del progetto	Totale Progetti	Tempo libero, gioco	Sostegno alla genitorialità	Integrazione scolastica	Integrazione dei minor stranieri	Promozione	Contrasto alla povertà	Educativa domiciliare	Bambini e adolescenti con disagio	Interventi socio-educativi per la prima infanzia	Abuso	Progetto di sistema	Diversamente abili	Affidamento familiare
Sì	312	134	105	86	46	40	25	22	21	17	12	12	10	7

Le varie angolazioni da cui si è deciso di osservare la dimensione del tempo nei progetti presentati non rendono però ancora sufficientemente esaustiva la comprensione di questa dimensione. È necessario infatti conoscere anche la durata del progetto stesso. Come si caratterizzano, a questo proposito, i progetti 285 sul territorio nazionale?

Tabella 10 - Durata del progetto

Durata/Aree geografiche	fino a 6 mesi	da 6 a 11 mesi	da 12 a 24 mesi	maggiore di 24 mesi	
valori assoluti					
Centro Nord	19	86	125	55	
Sud e Isole	33	47	72	34	
Totale	52	133	197	89	
%					
Centro Nord	6,7	30,2	43,9	19,3	100,0
Sud e Isole	17,7	25,3	38,7	18,3	100,0
Totale	11,0	28,2	41,8	18,9	100,0

Nella maggioranza dei casi (41,8%) i progetti hanno una durata che va dai 12 ai 24 mesi. Per un terzo dei progetti il periodo di vita va dai 6 agli 11 mesi.

I dati letti assieme mostrano che i progetti per il 2008 hanno una continuità di lungo e breve periodo: lungo rispetto all'avvio dell'implementazione della legge, breve rispetto al tempo progettuale. Questo dato complessivo conferma la tendenza generale di garantire alle diverse attività la durata di un anno in sintonia con l'assegnazione annuale dei fondi, un meccanismo che induce precarietà dal punto di vista della gestione dei servizi poiché se la riconferma è probabile non è certo l'ammontare delle risorse. Tuttavia, nel 18,9% dei casi è stato risposto che il progetto ha una durata superiore ai 24 mesi. Questo è un dato molto interessante perché, a fronte delle ripetute situazioni di criticità rilevate dalle amministrazioni che riferiscono la difficoltà di far fronte a incertezze nell'assegnazione e nei tempi di trasferimento dei fondi (ponendo a rischio la continuità e l'omogeneità di distribuzione degli stessi sul territorio locale), esistono esperienze che mostrano un andamento opposto, ovverosia "si rischia" riconoscendo pluriennalità all'azione. Vengono a supporto della comprensione di questo anche i risultati della precedente analisi della programmazione locale.

Le Città in cui si esprime maggiormente questa tendenza sono Milano e Reggio Calabria. Milano su 47 progetti per l'anno 2008 ne ha in attivo 24 che hanno una durata superiore ai 24 mesi, mentre Reggio Calabria su 25 progetti ne ha 16 che si sviluppano su un arco di tempo superiore ai due anni.

Dal contatto diretto con i referenti locali delle singole Città riservatarie si ricava che la durata superiore ai 24 mesi interessa prevalentemente quei progetti di cui la Città vuole verificare gli esiti. I progetti sperimentali, innovativi, quelli cioè che percorrono strade diverse di risposta ai bisogni e modalità di promozione dei diritti non hanno garantita la continuità di lungo periodo (come invece avviene ad esempio per i servizi consolidati), quanto piuttosto viene garantito un periodo di sperimentazione (max 3 anni), utile anche alla verifica dell'impatto che la novità ha sul territorio.

Altro dato altrettanto interessante è quello relativo alle attività di durata inferiore i 6 mesi. In questa categoria stanno le attività realizzate nei tre mesi estivi, le rassegne cinematografiche (vedi Sottodiciotto film festival di Torino) o teatrali dei ragazzi, le giornate di celebrazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, ecc. Ma quanto sono diffuse queste attività nelle 15 Città? 6 Città non hanno progetti di durata inferiore ai 6 mesi, tutta la progettazione messa in campo si colloca tra 1-2 anni di durata. Tra le rimanenti 9 Città, per 7 di queste non si raggiunge la decina di attività con estensione inferiore ai 6 mesi. Le cose sono diverse per Cagliari e Torino: esse hanno rispettivamente 18 e 15 progetti sotto i 6 mesi. Nel caso di Torino, in cui la somma totale dei progetti è 110 (che si distribuiscono sulle altre voci), questo dato rileva una notevole articolazione delle attività realizzate con fondo 285. Non può dirsi la stessa cosa per Cagliari che su 35 progetti realizzati nel 2008, più della metà si colloca in questa categoria e i restanti hanno quasi tutti una durata inferiore agli 11 mesi. È una caratteristica della progettazione che fa emergere degli interrogativi circa la qualità degli interventi messi in atto. L'analisi delle esperienze e le innumerevoli riflessioni che sono state fatte sulla qualità dei servizi educativi rivolti all'infanzia indicano quali elementi imprescindibili di qualità la stabilità dei contesti fisici, delle relazioni e la regolare possibilità di accesso. Garantire questo è elemento di base non solo per il benessere e la crescita ma anche per creare fiducia da parte dei genitori in qualcosa di solido, che resta e non è variabile. Potrà quindi essere interessante comprendere meglio questa dinamica progettuale, per capire cosa significhi in termini di sviluppo dei servizi e qualità degli stessi.

5. La titolarità e gestione dei progetti

Nella maggioranza dei casi (89,3%) l'ente pubblico è il soggetto titolare del progetto, specificatamente: nel 66,2% dei casi è l'amministrazione comunale centrale, nel 33,8% è assunto da altri enti di decentramento dell'amministrazione comunale, quali i municipi, le circoscrizioni, i quartieri.

Approfondendo l'analisi, si rende evidente che è nel Centro-Nord che si sta sviluppando il processo di decentramento della titolarità, mentre nelle Città del Sud e Isole la titolarità resta ancora saldamente in mano all'amministrazione comunale centrale.

Tabella 11 - Progetti secondo l'eventuale ente titolare

Titolarità della Città riservataria				Titolarità di un altro ente			
Ente titolare/Aree geografiche	Comune	Municipio, ecc.	Totale	Scuola, ente di formazione	Terzo settore	Altro	Totale
valori assoluti				valori assoluti			
Centro Nord	95	140	235	3	45	1	49
Sud e Isole	183	2	185	-	1	-	1
Totale	278	142	420	3	46	1	50
%				%			
Centro Nord	40,4	59,6	100	6,1	91,8	2,0	100
Sud e Isole	98,9	1,1	100	-	100,0	-	100
Totale	66,2	33,8	100	6,0	92,0	2,0	100

L'affidamento della titolarità del progetto ad altro ente è quindi una prassi assai poco diffusa per tutto il territorio nazionale: interessa solo il 10,7% dei progetti e sostanzialmente solo nelle Città del Centro-Nord. In questo caso, la titolarità è affidata solo in via residuale ad altri soggetti pubblici, prevalentemente scuole o enti di formazione, mentre spicca una traslazione della titolarità a soggetti del terzo settore. Questa scelta si esprime in maniera significativa nella Città di Milano (su 47 progetti finanziati con fondi 285 ne ha 39 la cui titolarità è affidata al terzo settore). La ragione di questo sta in una scelta programmatica dell'amministrazione comunale per cui le risorse 285 sono state articolate in due canali: uno, teso a sviluppare la sussidiarietà degli interventi (ovvero la parte dedicata alle attività realizzate dal privato sociale); l'altro, dedicato ai soggetti firmatari l'accordo di programma. Coerentemente con questo approccio e con la realizzazione completa del modello sussidiario (secondo l'interpretazione di questa Città) la titolarità è dunque affidata a entrambi i soggetti, sia pubblici che privati. Dal momento che questa modalità di gestione del progetto è del tutto nuova e non diffusa sul territorio italiano sarebbe oltremodo utile osservare meglio di quali aspetti questa titolarità del terzo settore si compone (in particolare, ad esempio, come viene garantito e gestito il controllo sul fondo da parte dell'ente pubblico).

Ai fini del prosieguo del monitoraggio, un elemento di attenzione riguarda la reale possibilità di continuare a rilevare questo tipo di dati qualora tutte le Città riservatarie andassero a un affidamento ancora più capillare del fondo 285. Ciò che si è reso

evidente quest'anno nella fase di raccolta dati, soprattutto in merito all'ammontare del finanziamento dei progetti realizzati nelle singole circoscrizioni. Fin tanto che esiste una direzione centrale che si fa carico della rendicontazione complessiva del fondo è possibile avere traccia delle diverse fasi amministrative dei progetti e quindi di informazioni economico-finanziarie dettagliate; nel momento in cui scompare un ufficio centrale o parte del fondo viene consegnato a municipalità/ circoscrizioni/quartieri la traccia diventa più labile sino al rischio di scomparire con la perdita di un'importante parte di dati.

5.1 La gestione dei progetti

Ma chi gestisce l'attuazione dei progetti? E ancora, qual è la modalità di affidamento della gestione da parte dell'ente pubblico? A questo riguardo, l'analisi mostra una situazione speculare a quanto detto finora.

La realizzazione dei progetti è solo nel 7,7% dei casi gestita direttamente dall'amministrazione comunale (Comune e circoscrizioni o quartieri o municipalità); mentre nell'92,3% viene affidata a enti terzi. Il soggetto che primariamente raccoglie a sé la maggior parte della gestione è, come era possibile immaginare, il terzo settore, con un'incidenza lievemente maggiore nell'area del Sud e Isole.

Tabella 12 - Progetti secondo l'eventuale ente gestore

Gestione operativa/Aree geografiche	Gestione della Città riservataria			Gestione di un altro ente					Totale
	Comune	Municipio, ecc.	Totale	Azienda sanitaria locale	Scuola, ente di formazione	Soggetto, di impresa privata	Terzo settore	Altro	
	valori assoluti			valori assoluti					
Centro Nord	27	3	30	2	6	1	227	18	254
Sud e Isole	6	-	6	3	3	6	162	6	180
Totale	33	3	36	5	9	7	389	24	434
	%			%					
Centro Nord	90,0	10,0	100,0	0,8	2,4	0,4	89,4	7,1	100,0
Sud e Isole	100,0	-	100,0	1,7	1,7	3,3	90,0	3,3	100,0
Totale	91,7	8,3	100,0	1,2	2,1	1,6	89,6	5,5	100,0

Il 5,5% attribuito alla modalità "Altro" implica, nella maggioranza dei casi, l'esistenza di una cogestione tra realtà giuridicamente diverse; al Sud, la voce "Altro" comprende il coinvolgimento dell'impresa privata. La gestione diretta da parte dell'ente pubblico è quasi esclusivo appannaggio dell'area del Centro-Nord (30 progetti su 36 totali) e in particolare di Torino (10 progetti) e Venezia (11 progetti) entrambe impegnate nella gestione diretta dei servizi integrativi al nido con personale comunale; così come Taranto unica Città del Sud che dichiara di gestire direttamente 2 progetti.

5.2 Modalità di affidamento

Ulteriore caratteristica su cui si interroga la raccolta dei dati sui progetti è la modalità di affidamento, da parte delle amministrazioni comunali, delle attività finanziate col fondo 285.

Tale richiesta, introdotta quest'anno, risponde all'obiettivo di restituire una rappresentazione semplice sul se e come le attività finanziate con fondo 285 vengono affidate.

Le modalità di risposta previste dal format su questo campo sono 4: la "Gestione diretta", che come descritto in precedenza prevede l'utilizzo di personale interno all'amministrazione comunale o all'ente titolare diverso dal comune; l'"Appalto di servizi" che prevede invece un'esternalizzazione delle attività; la "Gestione mista", ovvero che le attività vengono realizzate in parte tramite gestione diretta, in altra parte tramite gara e, infine, la quarta voce, inserita "Altro" per permettere di registrare anche altre modalità di affidamento.

La gestione diretta è la modalità meno utilizzata (8,5%), specialmente nelle Città del Mezzogiorno (3,8%). Le realtà che utilizzano più diffusamente questa modalità di gestione sono: Milano, Venezia e Torino per il Centro-Nord; Taranto e Cagliari per Sud e Isole. 4 Città riservatarie su 15 non fanno uso di questa modalità di gestione (Roma, Brindisi, Catania e Palermo).

Tabella 13 - Progetti secondo la forma di affidamento

Forma di affidamento/Aree geografiche	Gestione diretta	Appalto di servizi	Gestione mista	Altro	
valori assoluti					
Centro Nord	33	91	15	144	
Sud e Isole	7	52	31	96	
Totale	40	143	46	240	
%					
Centro Nord	11,6	32,2	5,3	50,9	100
Sud e Isole	3,8	28	16,6	51,6	100
Totale	8,5	30,5	9,8	51,2	100

La gestione mista, ovvero l'utilizzazione di forme di gestione sia dirette che in appalto per l'affidamento dei servizi interessa il 9,8% dei progetti. Pur essendo, in generale, meno utilizzata delle altre forme di gestione (9 Città su 15 dichiarano di non aver alcun progetto a gestione mista), essa interessa comunque un discreto numero di progetti (46), ed è interessante notare che il 67% delle esperienze interessa Città del Sud. Un elemento da esplorare nel futuro potrebbe essere capire come questo tipo di gestione si realizzi nella pratica. La realizzazione di una gestione mista porta con sé una dimensione di complessità, soprattutto in relazione alla modalità di impiego del personale nei singoli servizi che per essere veramente osservata e capita necessiterebbe

di un'analisi più approfondita comprensiva anche in relazione a specifici indirizzi regionali di applicazione dell'art. 6 del DPCM del 30 marzo del 2001³⁶.

La percentuale più cospicua dei progetti si colloca sotto la voce Altro (51,2%). L'analisi delle forme diverse di gestione che sono state indicate evidenzia che esse ricadono tutte nell'area dell'outsourcing e si suddividono tendenzialmente in 3 modalità di affidamento.

- Affidamento attraverso procedure riservate a soggetti economici prevalentemente del terzo settore. È necessario a questo punto sottolineare un passaggio consistente nel fatto che la 328 del 2000 prevede al suo interno una valorizzazione del terzo settore (cooperative sociali o loro consorzi) da realizzare tramite normative regionali. In attuazione della legge quadro sono state pertanto emanate normative regionali che consentono alle stazioni appaltanti di affidare servizi educativi o sociali attraverso procedure riservate a cooperative sociali di tipo A purché iscritte in albi regionali (vedi l'esperienza di Toscana ed Emilia Romagna)³⁷. Ciò ha reso possibile salvaguardare e dare una continuità alle esperienze di partenariato tra pubblico e privato sociale precedenti all'entrata in vigore della normativa nazionale di derivazione comunitaria che impone la concorrenza nell'affidamento di questi servizi.
- Affidamento attraverso convenzioni, a soggetti privati senza carattere imprenditoriale (associazioni di volontariato e più in generale associazioni) rese possibili da specifiche normative regionali.
- Affidamento ad altri enti pubblici. In questo caso il tipo di affidamento avviene con forme di convenzionamento ovvero forme di accordo tra enti che hanno comuni finalità istituzionali.

Dal momento che si rende evidente che nella voce Altro sono state inserite risposte estese che rimandano a scelte amministrative che privilegiano la gestione di interventi e/o servizi esternalizzati pur senza gara di appalto (espresse attraverso le dizioni equivalenti "affidamento diretto", "trattativa privata" o "convenzione"), un quesito riguarda il perché le risposte si siano collocate soprattutto in questa voce e non nella voce Appalto di servizi inteso come forma di esternalizzazione? Forse si può leggere in questo una confusione tra procedura di affidamento e forma di contratto?

Altre domande che nascono dalla lettura di questi dati hanno invece natura più valutativa: il fatto di privilegiare, da parte delle amministrazioni pubbliche, forme di affidamento diretto che non comportano cioè la gara di appalto, potrebbe essere una forma di elusione del principio di concorrenza a garanzia della continuità dei progetti? Lo stesso elemento potrebbe però evocare anche aspetti emersi nel corso dell'indagine valutativa esposta nella precedente sezione, per esempio la difficoltà di progettazione complessa da parte di alcune amministrazioni comunali o la declinazione di molti

³⁶ DPCM 30 marzo 2001, *Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art.5 della legge 328 del 8 novembre 2000.*

³⁷ Toscana, LR n. 87 del 24 novembre 1997, *Disciplina dei rapporti tra le cooperative sociali e gli enti pubblici che operano nell'ambito regionale.* Emilia-Romagna, LR n. 7 del 1994, *Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale, attuazione della legge 8 novembre 1991, n. 381 così come modificata dalla LR n. 6 del 1997.*

progetti sperimentali in veri e propri servizi primari a cui garantire certezza di funzionamento.

La scelta dell'affidamento diretto può però essere intesa anche come espressione evidente di una maturità del principio di sussidiarietà interpretato «non soltanto come partecipazione democratica alle decisioni ma condivisione dell'esercizio delle pubbliche funzioni»³⁸. Nondimeno, la forma dell'appalto, così rigidamente strutturata e immutabile nel tempo, può mostrarsi nella prassi sempre meno adatta a “tenere il passo” alla natura mutevole insita nei servizi sociali ed educativi per cui il cambiamento, l'adattabilità, la capacità evolutiva rispetto ai bisogni, alle necessità, alle condizioni storico sociali sono indici di qualità. Dal punto di vista della verifica e del monitoraggio i processi di sussidiarietà orizzontale ed esternalizzazione, come già accennato, rimandano al tema di come assicurare che l'amministrazione comunale conservi il suo ruolo di indirizzo e controllo, nonché di verifica della coerenza tra politiche, programmazione degli interventi e azioni effettivamente attuate.

Nella compilazione dei format, si è presentata una forte disomogeneità in ordine a:

- l'utilizzo di un differente linguaggio amministrativo tra le diverse amministrazioni;
- l'uso di diversi strumenti amministrativi;
- la differente gestione finanziaria del fondo.

A conferma dell'esistenza di differenze “costitutive” che limitano analisi comparative di dettaglio se queste non scendono nello studio di casi, un esercizio che potrebbe essere proposto in sede di tavolo di coordinamento per future attività di monitoraggio.

6. I partner

Altra dimensione su cui si è inteso far luce è quella della collaborazione che le varie amministrazioni mettono in campo per l'attuazione delle attività progettuali. La domanda a cui si è cercato di trovare una risposta è stata: ma i soggetti attuatori lavorano da soli o collaborano con altri?

La dimensione sempre più complessa e interdependente dei fenomeni sociali ed economici ha imposto una rivisitazione dei modi di agire, impostare politiche, sviluppare programmazioni. Si è reso evidente come l'intervento per essere efficace deve innanzitutto avere radici solide a livello locale e che un'istituzione da sola difficilmente può dare una risposta efficace a un problema che attraversa più dimensioni (come spesso siamo abituati a riscontrare nei contesti socioeducativi). Perché l'efficacia si realizzi si rende necessario agire a più livelli e in modo integrato. «La partnership è basata sull'esperienza che i problemi multidimensionali possono essere positivamente affrontati soltanto se le organizzazioni, con caratteristiche e competenze che si completano e rafforzano reciprocamente, cooperano attivamente sviluppando sinergie e

³⁸ Dalla Mura, F., Prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento dei minori: le funzioni pubbliche nei rapporti tra Istituzioni e terzo settore nella prospettiva di una sussidiarietà totale.

condividendo visioni e obiettivi, rischi e opportunità, impegni e compiti, competenze e risorse»³⁹.

Il fatto che nel 73,5% dei casi non si dia indicazione dell'esistenza di una partnership rappresenta una caratteristica che sollecita domande a cui sarebbe opportuno iniziare a provare a dare risposte. La poca presenza di partnership si lega a difficoltà burocratiche da dover gestire? A poca chiarezza nella propria identità? A difficoltà di ripensare assieme nuovi ruoli e responsabilità? Se in ogni campo da quello economico a quello sociale e politico la partnership è considerata elemento strategico non solo di vitalità ma anche di sviluppo perché essa non si realizza?

Se questo approccio metodologico e di senso si realizza, ciò accade con maggiore probabilità nelle aree del Centro-Nord (31,6%), piuttosto che nel Mezzogiorno.

Tabella 14 - Progetti secondo l'eventuale presenza di partner dell'ente gestore

Area	Ci sono partner	Non ci sono partner	
valori assoluti			
Centro Nord	90	195	
Sud e Isole	35	151	
Totale	125	346	
%			
Centro Nord	31,6	68,4	100,0
Sud e Isole	18,8	81,2	100,0
Totale	26,5	73,5	100,0

Laddove la partnership si forma i tre soggetti che più diffusamente si uniscono nella realizzazione degli interventi sono il terzo settore (con il 42,2%), la scuola (32%) e l'ente pubblico (16,8%).

Questo andamento assume però un'articolazione diversa per le due aree geografiche individuate: mentre i partenariati al Centro-Nord si realizzano soprattutto tra terzo settore e scuola, nell'area del Sud e Isole la partnership si realizza tra terzo settore, scuola e azienda sanitaria.

A uno sguardo ancora più attento è interessante notare le tendenze che le due aree geografiche mostrano per le diverse voci: le differenze più rilevanti si notano per l'azienda sanitaria, la giustizia minorile e le imprese private, che sono soggetti di partnership più diffusamente coinvolti nel Sud e Isole che al Centro e Nord.

³⁹ Autorità di gestione Equal, Il principio di partnership nei nuovi programmi del FSE (2007-2013). Un quadro per la programmazione, giugno 2006.

Tabella 14.1 - Progetti secondo la tipologia dei partner dell'ente gestore

Partner/Aree geografiche	Ci sono partner, di cui:						
	Ente pubblico	Azienda sanitaria	Scuola, ente di formazione	Giustizia di minorile	Soggetto, impresa privata	Terzo settore	Altro
	valori assoluti						
Centro Nord	14	8	28	5	3	39	17
Sud e Isole	7	8	12	4	4	14	7
Totale	21	16	40	9	7	53	24
	%						
Centro Nord	15,6	8,9	31,1	5,6	3,3	43,3	18,9
Sud e Isole	20,0	22,9	34,3	11,4	11,4	40	20
Totale	16,8	12,8	32	7,2	5,6	42,4	19,2

Questo dato mostra così un'ulteriore sfaccettatura della forma che prende l'implementazione della legge 285 nei vari territori. Come dicevamo prima una delle caratteristiche più evidenti del tipo di intervento finanziato con fondi 285 per l'area del Sud e Isole è il sostegno a servizi e progetti per la presa in carico delle situazioni di disagio; questo risultato incrociato con quanto appena osservato porta a chiedersi se la 285 in questi luoghi non venga a coprire uno spazio che il servizio sociale non ce la fa a gestire per mancanza di strumenti, mezzi, risorse. Sarebbe necessario approfondire l'analisi e capire quali urgenze copre oggi la 285 con quali strumenti e quale relazione c'è, se esiste, con gli altri servizi del territorio. Appare evidente l'urgenza di tornare a riflettere sulle infanzie e le adolescenze che si possono vivere in Italia e specificatamente al Sud e nelle Isole; i contesti sociali, culturali ed economici che le rendono possibili; la presenza numericamente adeguata di servizi sociali locali e il ruolo che la 285 in questo contesto è "promossa" (o "costretta") a svolgere. A questo si aggiunge la specificità di alcune Città come Napoli, Roma, Milano, Genova, Palermo, Catania dove le dimensioni numeriche, le caratteristiche urbane, l'ubicazione territoriale, lo sviluppo economico, fanno sì che esse siano spesso luoghi di anticipazioni di problematicità e fenomeni sociali nuovi e diversi. Le interviste fatte agli assessori per la parte dedicata all'analisi delle forme di programmazione realizzate, ribadiscono come alcune Città riservatarie, se non tutte, sono per le caratteristiche che le distinguono, dei laboratori di evoluzioni e dinamiche sociali "a cielo aperto", che corrono il rischio di essere più spesso abbandonati a sé stessi che riconosciuti e sostenuti.

7. I destinatari del progetto

La domanda dedicata alla fascia di età dei destinatari del progetto, inserita nel format, prevedeva l'opzione di dare più risposte, garantendo così la possibilità di

indicare quante fasce di età si ritenesse necessario segnalare. Per avere un'idea della distribuzione dei progetti rispetto alle diverse fasce di età abbiamo ricavato le percentuali standardizzando le risposte al valore totale di riferimento di questa analisi (473 format).

Tabella 15 - Progetti secondo il destinatario. TOTALE

Destinatari	v.a.	% sul totale format validati
1. Bambini 0-2	83	17,5
2. Bambini 3-5	141	29,8
3. Bambini 6-10	243	51,4
4. Preadolescenti 11-13	286	60,5
5. Adolescenti 14-17	238	50,3
6. Famiglie	182	38,5
7. Operatori	148	31,3
8. Persone	96	20,3
9. Altro	125	26,4

Il risultato mostra come le fasce di età su cui prevalentemente insistono i progetti è quella dei preadolescenti. La categoria successiva è quella relativa alla fascia di età 6-10 anni (a cui gli si riferisce un 51,4% di progetti) che si distanzia di poco dall'altra fascia di età che riceve più preferenze: quella degli adolescenti (14-17 anni). La parte del leone continuano comunque a farla i bambini nella fascia di età dai 3 ai 10 anni, il cui coinvolgimento prevede spesso anche quello della famiglia o della scuola in quanto tale.

Nel complesso l'andamento comune alle due aree geografiche è la distribuzione degli interventi su diversi destinatari, questo elemento sembra confermare l'evoluzione della progettualità 285 in un'ottica ecologica e sistemica ovvero mirata ai minori ma attenta anche agli adulti che si muovono intorno a loro. Rilevato che la fascia di età che le azioni finanziate con fondo 285 è tendenzialmente quella che va dai 3 ai 17 anni si nota come la categoria successiva per impegno e investimento è quella della famiglia e dei genitori.

Questa attenzione, questo target che si sta lentamente allargando mostra come nel tempo si sia diffusa la consapevolezza per i servizi socio-educativi e per gli interventi di natura riparativa che accogliere un bambino significa necessariamente accogliere i suoi genitori, e la famiglia. L'esperienza che il bambino, ragazzo o adolescente vive fuori dal suo contesto familiare non può essere separata dal contesto da cui proviene. Accogliere un bambino o divenire per esso una nuova figura di riferimento affettivo ed educativo implica per chi educa un confronto costante tra cultura, stili educativi, valori propri e dei genitori.

Molti gli interventi rivolti agli operatori prevalentemente di carattere formativo in cui spesso operatori appartenenti al settore privato e quelli del pubblico realizzano

insieme percorsi di formazione. Le Città in cui questo tipo di attività sono particolarmente sviluppate sono Roma e Torino.

La voce “Persone” comprende prevalentemente quei progetti i cui destinatari sono bambini ma anche le adulti indifferenziati che partecipano a convegni, conferenze, dibattiti, rassegne filmografiche ecc. I progetti infatti che hanno selezionato questa opzione sono nella maggioranza dei casi interventi spot o ricorrenti e celebrativi come quelli che vengono realizzati ad esempio per la celebrazione del 20 novembre. La voce “Altro” comprende in molti casi quelle risposte che non sono riuscite a collocarsi nelle categorie dedicate ai piccolissimi perché i servizi alla prima infanzia hanno come destinatari bambini dai 18 mesi ai 3 anni. In questo caso è stato preferito inserire la risposta in “Altro” piuttosto che essere imprecisi e non cogliere adeguatamente la fascia di età a cui il progetto è rivolto.

Sempre più esigua, infine, la presenza di bambini molto piccoli da 0 a 24 mesi, ciò, come prima commentato, è da ricondurre essenzialmente al graduale assorbimento dei servizi integrativi al nido avviati con il fondo 285 su bilancio comunale non più quindi visibili in questo monitoraggio.

La parte della rilevazione dedicata alla richiesta sulla distinzione degli utenti per genere non ha ricevuto sufficienti risposte tali da poter essere efficacemente rielaborate statisticamente. Questo denota forse ancora un'insufficiente capacità da parte dei gestori dei progetti di monitorare numericamente i destinatari dei progetti ma anche forse una ridotta consapevolezza dell'importanza di saper fornire dati che sappiano tener conto anche della differenza di genere. Questa richiesta non è un mero esercizio di stile, piuttosto un primo elementare indicatore di attenzione alle differenze. Bambini e bambine pur rispondendo a processi evolutivi comuni hanno modalità diverse di attraversare tali processi. A ciò si aggiunge la cultura in cui crescono (legata anche alla provenienza territoriale dei genitori) che ha un ruolo fondamentale nella costruzione dell'identità. L'utilità di risposta a questa domanda renderebbe possibile vedere se le frequenze nei servizi e alle attività ha una prevalenza di genere e se questa, a sua volta, è legata alla nazionalità. E poi ancora questo dato sarebbe possibile incrociarlo con la tipologia del servizio per vedere se bambine e bambini stranieri sono più presenti in servizi legati alla promozione dell'agio e della socializzazione tra pari, o se invece sono maggioritari nei servizi di tutela, presa in carico e sostegno⁴⁰.

Guardando meglio all'interno dei dati in una visione distinta per aree geografiche, le tavole gemelle 15.1 e 15.2 mostrano i diversi orientamenti operativi: per l'area del Sud e Isole la progettualità tende a insistere intorno alle fasce di età dei preadolescenti (77,4%), seguono poi i bambini (65,1%) e gli adolescenti (54,8%). Per l'area del Centro-Nord, invece, le prime tre categorie di beneficiari in ordine di ricorrenza sono quelle dei preadolescenti (49,5%), degli adolescenti (47,4%) e delle famiglie (43,9%).

⁴⁰ Sarebbe poi ulteriormente utile approfondire l'indagine arrivando a chiedere se sussistono nella pratica differenze di approcci metodologici ed educativi che oltre a tener conto dell'età, della cultura di provenienza, della lingua tengono conto anche del genere. In Italia, all'interno dei progetti relativi al fondo 285, questa elaborazione c'è? Se sì questa non è ancora visibile, la carenza di risposte non ci rende possibile andare oltre con l'analisi.

Tabella 15.1 - Progetti secondo il destinatario. CENTRO e NORD**Tabella 15.2 - Progetti secondo il destinatario. SUD e ISOLE**

Centro Nord			Sud e Isole		
Destinatari	v.a.	% sul totale progetti	Destinatari	v.a.	% sul totale progetti
1. Bambini 0-2	49	17,1	1. Bambini 0-2	34	18,3
2. Bambini 3-5	86	30,0	2. Bambini 3-5	55	29,6
3. Bambini 6-10	122	42,5	3. Bambini 6-10	121	65,1
4. Pre-adolescenti 11-13	142	49,5	4. Pre-adolescenti 11-13	144	77,4
5. Adolescenti 14-17	136	47,4	5. Adolescenti 14-17	102	54,8
6. Famiglie	126	43,9	6. Famiglie	56	30,1
7. Operatori	109	38,0	7. Operatori	39	21,0
8. Persone	63	22,0	8. Persone	33	17,7
9. Altro	95	33,1	9. Altro	30	16,1

Nel caso del Centro-Nord, la famiglia è il terzo dei destinatari per numero di selezioni effettuate; per il Sud e Isole, pur se con quantità numeriche diverse, esso rappresenta il quarto dei destinatari degli interventi 285. Questo conferma la tendenza già rilevata ad avere, da un lato, un approccio più ecologico allo sviluppo di opportunità per i bambini e, dall'altro anche una perdita di caratterizzazione del soggetto bambino e adolescente in quanto soggetto autonomo dei progetti. Sono di varia natura gli interventi rivolti alla famiglia e ai genitori. Essi sono sia diretti che indiretti, sia economici che psicologici o educativi. Questa fotografia sembra in qualche modo avvallare un'interpretazione della realizzazione di progettualità locali inserite in una visione più coerente, diversificata e complessa che riconosce praticamente la verità dell'affermazione di Winnicott secondo cui «il bambino non esiste se non in relazione con altri esseri umani e con un ambiente accogliente». L'ambiente sociale a cui si rivolgono gli interventi comprende la famiglia ma anche gli operatori e le persone. Anche se quantitativamente il Centro-Nord mostra di realizzare un maggior numero di interventi, l'estensione degli stessi si rende evidente su entrambe le aree geografiche.

8. Risorse impegnate

L'ultima parte di questa ricognizione è dedicata alle risorse sia economiche che di personale messe in campo per la realizzazione dei progetti.

L'elemento di maggiore criticità che emerge non tanto dai format quanto dalle interviste dei referenti dei progetti è il pesante turnover di operatori a cui si assiste nel lavoro sul campo. Questo aspetto è oltremodo presente negli interventi non istituzionali (cioè non erogati dai servizi sociosanitari territoriali) di cura, presa in carico, sostegno alle situazioni di disagio: spesso le realtà cui si trovano di fronte gli educatori, sono caratterizzate da molteplici problematicità individuali, familiari che si radicano in contesti in cui vige una cultura di chiusura, omertà, silenzio, assenza di rispetto delle regole comuni; dove nulla sembra poter cambiare. In tali contesti non appena tali interventi perdono il riconoscimento e il sostegno della dimensione politico istituzionale, il loro impatto rischia di ridursi, farsi nullo. In generale, il turnover delle

risorse impegnate nei progetti, nelle parole dei soggetti gestori intervistati, come peraltro emerge anche nella successiva sezione della relazione, dipende da un mix di perdita di senso rispetto al contesto, dalla fatica della relazione (che abbisogna senz'altro di esperienza e maturità emotiva), dalla cronica carenza delle risorse, dal sempre minor peso della retribuzione. Quest'ultimo aspetto della precarietà e di un non adeguato riconoscimento economico, problema diffuso nelle professioni sociali, aumenta in maniera esponenziale la fatica, e quindi la necessità di cambiare magari lavorando per la stessa cooperativa o associazione ma su ambiti meno conflittuali, "meno in trincea".

Nella stragrande maggioranza di progetti accanto a personale retribuito sono presenti anche volontari, tirocinanti e ragazze e ragazzi che svolgono servizio civile volontario. Questo dato sollecita qualche riflessione e alcuni interrogativi che potrebbero essere sviluppati in seguito con maggior profondità. L'uso di personale volontario in attività o servizi di natura educativa e sociale rivolti a bambini, famiglie e (in alcuni casi) comunità, è una questione assai delicata dal momento che il luogo per eccellenza dello scambio educativo e sociale è la relazione. Inserire volontari in questo tipo di realtà implica interrogarsi sulle competenze dei volontari stessi e su quale continuità educativa è garantita nel tempo dal personale retribuito e non.

Accanto alle risorse umane, l'esame attraverso la banca dati ha permesso anche una prima riflessione attorno ai costi dei progetti segnalati. Nella tabella che segue si mostra la distribuzione dei progetti per classi di costo, Città riservatarie e area geografica. Dai dati si ricava che quasi la metà (49,5%) degli interventi realizzati, per il 2008, con fondo 285 non superano i 50 mila euro, la seconda classe di costo in cui si colloca la spesa relativa ai progetti sta tra 50 e 100 mila euro, e la terza tra i 100 e i 150 mila euro, arrivando a costituire il 87,7% della spesa totale. Per 372 progetti su 424 (totale assoluto di questa tabella⁴¹) il costo si colloca quindi tra 50 e 150 mila euro.

⁴¹ Si ricorda che il mancato raggiungimento del totale assoluto pari a 473 risposte è dovuto a mancanza di risposte, o a non validità delle stesse.

Tabella 16 – Progetti secondo la classe di costo prevista per Città riservataria e aree geografiche

Città riservatarie Macroaree	Classi di costo					
	fino a 50.000€	da 50.001 a 100.000€	da 100.001 a 150.000€	da 150.001 a 200.000€	da 200.001 a 250.000€	maggiore di 250.000€
valori assoluti						
Torino	70	7	6	2	-	3
Milano	4	17	8	1	-	3
Venezia	14	5	3	-	-	-
Genova	2	1	1	1	1	1
Bologna	9	1	-	-	-	1
Firenze	9	4	1	-	1	2
Roma	16	37	8	4	1	3
Napoli	18	6	2	3	-	2
Bari	-	8	3	-	2	1
Brindisi	-	-	1	2	-	4
Taranto	-	1	-	2	-	-
Reggio Calabria	8	8	2	4	-	1
Catania	26	4	-	-	-	-
Palermo	4	13	13	4	-	-
Cagliari	30	2	-	1	-	2
Centro Nord	124	72	27	8	3	13
Sud e Isole	86	42	21	16	2	10
Totale	210	114	48	24	5	23
per 100 progetti						
Centro Nord	50,2	29,1	10,9	3,2	1,2	5,3
Sud e Isole	48,6	23,7	11,9	9,0	1,1	5,6
Totale	49,5	26,9	11,3	5,7	1,2	5,4

Dopo la categoria che comprende i progetti per un costo massimo di 100 mila euro, si ha una rarefazione graduale dei progetti nelle classi di costo con i valori più alti, solo il 5,7% può essere considerato un “grande progetto” da 150 a 200 mila euro, e solo l’1,2% rientra nella classe di costo fino a 250 mila euro, a questo punto però l’orientamento si inverte portando ad accumulare una percentuale di 5,4% di progetti all’interno della categoria che prevede costi superiori a 250 mila euro. Questa varia distribuzione rende manifeste le diverse scelte nella gestione del fondo e le molteplici modalità di investimento. Analizziamo alcuni esempi: Catania su 33 progetti ne colloca 26 sulla prima classe di costo (fino a 50 mila euro), i 22 progetti di Venezia si distribuiscono e si esauriscono nelle prime tre classi di costo (fino a 150 mila euro). Bologna, invece, finanzia 10 progetti che rientrano in un budget che non supera i 100 mila euro e 1 progetto che si colloca nella classe di costo più alta. I 7 progetti di Brindisi si collocano tutti dalla terza classe di costo in su, ovvero il budget minimo dei progetti varia tra i 100 e i 150 mila euro.

A completamento di questa prima fotografia sui costi, si rileva che l’utilizzo delle classi di costo più alte è più diffuso al Sud e Isole (con il 15,7%, rispetto al 9,7% del Centro-Nord), poche infine sono le Città che usufruiscono di tutte le classi di costo: Genova, Roma e Napoli.

Una sommaria analisi dei progetti per tipologia di intervento e classe di costo mostra che nelle classi di costo più basse si situano prevalentemente progetti legati al diritto al gioco e per le attività di tempo libero. Le restanti classi, quelle più “ricche”, comprendono invece in prima istanza azioni di sostegno alla genitorialità (inclusi assegni o contributi economici alle famiglie indigenti), seguono poi progetti di prevenzione e presa in carico di forme di abuso, l’educativa domiciliare e il sostegno all’integrazione scolastica. Anche in questo caso si osserva una parziale differenziazione tra aree che è coerente con le tipologie di intervento che vi sono considerate prioritarie: per il Centro-Nord i progetti con costi più elevati vanno a finanziare primariamente azioni di sostegno alla genitorialità, sostegno all’integrazione di minori, e anche in alcuni casi progetti su gioco e tempo libero; al Sud e Isole, invece, i progetti finanziati con maggiori risorse sono (in ordine di quantità di progetti finanziati), quelli legati all’educativa domiciliare, contributi economici alle famiglie e sostegno all’integrazione scolastica.

Tabella 17 - Progetti per durata e classe di costo. TOTALE (v.a.)

Durata	Classi di costo						di
	fino a 50.000€	da 50.001 a 100.000€	da 100.001 a 150.000€	da 150.001 a 200.000€	da 200.001 a 250.000€	maggiore di 250.000€	
fino a 6 mesi	39	6	1	-	-	1	
da 6 a 11 mesi	87	10	6	3	2	4	
da 12 a 24 mesi	70	61	30	10	3	14	
maggiore di 24 mesi	13	37	11	11	-	4	

L’informazione che si aggiunge a questo punto riguarda quale estensione di tempo i costi vanno a coprire, come era comprensibile attendersi, i progetti che occupano la classe di costo più alta sono anche quelli che hanno una durata in genere mai inferiore ai 12 mesi (sebbene vi siano alcune eccezioni). Tuttavia anche molti progetti che si raccolgono nella classe di costo più bassa hanno una durata che copre almeno 1 anno sino a ben 24 mesi⁴². Da indagare sarebbe la composizione dei costi per distinguere l’incidenza del costo del lavoro, delle spese di gestione o di infrastruttura ed eventualmente la presenza di investimenti in beni strumentali, elementi che incidono significativamente anche rispetto alla durata delle attività.

I progetti dell’area Centro-Nord come visto precedentemente si collocano, prevalentemente, nelle prime due classi di costo e andando a finanziare progetti della durata dai 12 ai 24 mesi, seguiti poi da progetti che si collocano per durata tra i 6 e gli 11 mesi. Minoritari sono i progetti della durata massima di 6 mesi. Rispetto alle Città del Mezzogiorno la loro differenziazione sta nella maggior presenza di progetti nelle aree di costo più estreme, ovvero il Sud e Isole hanno più progetti della durata massima di 6 mesi e più progetti che vanno oltre i 24 mesi.

I dati per il momento a nostra disposizione permettono solo di analizzare l’orientamento delle scelte di investimento non certo di fare una valutazione complessiva sulla spesa realizzata, la capacità di spesa di ogni singola Città riservataria.

⁴² Esistono casi di progetti che, per questioni amministrative, si interrompono per poi riprendere qualche mese dopo. E che pur avendo una durata di un anno o più, sono rientrati nella categoria dei progetti che si collocano tra i 6-11 mesi.

9. Conclusioni

L'esame dei dati raccolti attraverso la banca dati 285 porta in evidenza alcuni aspetti di forza e di criticità già commentati in passato e rilevati anche nella prima parte della relazione.

La complessità progettuale che la legge riesce a catturare e rappresentare, pur costituendo solo una parte della massa complessiva di azioni attivate per l'infanzia e l'adolescenza in alcune Città riservatarie, riflette con efficacia i processi di cambiamento e le vulnerabilità attuali delle comunità locali in cui i progetti si attuano.

La complessità, e in taluni casi la fatica del processo di raccolta delle informazioni sollecita riflessioni che qui non si anticipano perché oggetto della parte finale della relazione, ma che hanno a che fare con la capacità di documentare il *progettare* e il *fare* da parte di gestori e titolari dei progetti, una funzione cruciale per la finalizzazione delle risorse e la possibilità di selezionare interventi davvero "sufficientemente buoni" al fine di assicurare un buon sviluppo delle bambine e dei bambini.

La legge 285 e le sue 15 Città sono un caso quasi unico di laboratorio nazionale, le connessioni tra amministrazioni e gestori operativi, che in questa cornice continuano a essere in qualche modo garantite, rendono naturale un'opera di *benchmarking* e di valutazione tra pari che costituiscono pratiche raccomandate come "best" in svariati contesti europei e internazionali, si segnalano a questo proposito alcune piste da esplorare che più di altre sono suggerite dal tipo di analisi qui presentato, allo scopo di affrontare criticità e valorizzare potenziali trasversali alle varie Città.

- Lungo la dimensione formativo-informativa, sia dai colloqui con i referenti 285 che con gli enti gestori si delineano bisogni di approfondimento teorico e pratico su temi di tipo gestionale e di contenuto, per esempio su strumenti amministrativi di rendicontazione delle spese, stesura dei bandi, affidamento a terzi della gestione dei progetti; metodologie partecipative atte a coinvolgere nelle varie fasi del progetto bambini, ragazzi, genitori, famiglie, adulti (rivolti non solo al personale che attua ma anche al personale che è titolare del progetto/servizio); metodologia e strumenti dell'azione educativa, funzionale a sostenere la capacità riflessiva e modificativa dei soggetti e del contesto in cui l'azione si colloca; metodi e strumenti della ricerca sociale funzionale alla lettura del contesto, riconoscimento dei bisogni espressi e non espressi.
- Dimensione esplorativa e di ricerca, la ricognizione indica l'esistenza di alcune aree di indagine di particolare interesse, per esempio su progetti rivolti a minori diversamente abili e finalizzati all'integrazione scolastica e ricerca delle buone pratiche; progetti di sistema per realizzare un'analisi più approfondita, verificarne l'importanza, estenderne la conoscenza.
- Lungo la dimensione valutativa e di monitoraggio, alcuni focus di attenzione potrebbero svilupparsi attorno ai seguenti temi: elaborazione di strumenti condivisi di documentazione e verifica *in itinere* ed *ex post* dei progetti; gestione amministrativa finanziaria del fondo da parte delle municipalità/circoscrizioni/quartieri; modalità di affidamento dei servizi tramite appalto sia con affidamento diretto che con gara; configurazione dei processi di affidamento a terzi della titolarità del progetto per capire innanzi tutto cosa significa nella pratica di ogni Città riservataria essere soggetto titolare e soggetto