

leggere e rileggere castamente il proprio agire al fine di introdurre, laddove necessario, modificazioni nell'intervento e nel progetto.

Le altre realtà territoriali, quindi, siano esse città o piccoli Comuni, possono apprendere da queste esperienze soprattutto la necessità di sapere costantemente riflettere sul proprio agire. Ciò richiede contesti organizzativi capaci di sostenere e contenere la fatica che ne deriva, per dare valore all'esperienza in atto per l'adolescente, per gli operatori, per le organizzazioni che gestiscono servizi e progetti e per le comunità locali entro cui gli interventi e i progetti maturano e si realizzano. Di fronte a tale esigenza, le realtà territoriali piccole appaiono maggiormente svantaggiate per gli elementi proposti in precedenza. Ciò rende necessario, sempre più, operare con logiche territoriali di tipo macro, al fine di ridurre il carico su un solo Comune e aumentare le potenzialità grazie al lavoro sinergico di più Comuni. Tutto ciò anche per venire incontro a un aspetto peculiare dell'adolescenza, cioè la difficoltà a stare nei confini ristretti del Comune di residenza: è nota, infatti, la disponibilità degli adolescenti a spostarsi nella ricerca continua di luoghi e opportunità di divertimento, socialità ma, anche, di formazione e informazione.

PAGINA BIANCA

PARTE II
LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE

PAGINA BIANCA

1. PREMESSA

Questa sezione della Relazione è dedicata alla progettualità 285 realizzata dalle Città riservatarie.

Si presenta innanzitutto l'analisi dei dati estrapolati dalla Banca dati progetti della 285 per l'infanzia e l'adolescenza delle Città riservatarie, gestita dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Segue un capitolo sugli esiti della rendicontazione contabile tenuta dalla Direzione generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e il monitoraggio della spesa sociale (DG Fondo) del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Infine, si dà conto di tutte le attività di supporto messe in essere dal Centro nazionale per promuovere e accompagnare l'implementazione e lo sviluppo della legge 285.

Nella raccolta e nell'analisi dei progetti per l'anno 2009 vi sono state alcune novità sulle quali è utile soffermarsi.

La legge 285 affida al Centro nazionale le funzioni relative all'espletamento del servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico della legge (art. 8 della L. 285/1997). Tali compiti si sono trasformati ed evoluti nel corso del tempo. A oggi, il monitoraggio effettuato dal Centro nazionale si concentra sulle Città riservatarie e ha come scopo quello di rilevare le dimensioni qualitative e quantitative dei progetti. Non solo la qualità del progetto, ma anche l'aspetto dei numeri è stato oggetto di riflessione in questi anni, e diversi strumenti sono stati messi a punto per cercare di restituire una fotografia del progetto che risultasse utile ed efficace.

Grazie al confronto con gli amministratori delle Città, anche in sede di Tavolo di coordinamento, è stato possibile definire più chiaramente il significato e l'accezione data agli elementi finanziari ed economici richiesti, al fine di rendere più omogenea e precisa la ricognizione e ottenere una migliore qualità dei dati da rielaborare.

È stato quindi avviato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, attraverso la DG Fondo che monitora la contabilità delle Città riservatarie nella loro gestione del fondo 285, un percorso importante di lavoro nella direzione della semplificazione delle procedure di raccolta e monitoraggio dei dati e della condivisione di queste con le stesse Città riservatarie. L'obiettivo è quello di armonizzare e fare "incontrare" i dati sui progetti, in particolare quelli relativi agli aspetti finanziari, che fino a oggi sono stati trasmessi dai referenti comunali in modo parallelo, una parte al Centro nazionale e un'altra alla DG Fondo del Ministero.

La natura dei dati, e le finalità della loro raccolta, sono state, finora, parzialmente differenti. Dal punto di vista dell'analisi del Centro nazionale, dedicata prevalentemente a mettere in evidenza la qualità e i contenuti della progettazione, il dato quantitativo risultava interessante soprattutto ai fini delle indagini statistiche trasversali, ed era utile che esso restituisse informazioni dalle quali dedurre indicatori sull'impatto dell'intervento, i tempi di realizzazione, i soggetti coinvolti, la professionalità degli operatori, la percentuale del fondo sulle risorse totali investite nel progetto.

Per vari motivi quindi, tra cui la raccolta dei dati curata da soggetti diversi e i tempi differiti della loro trasmissione, le informazioni sui singoli progetti non sono risultate sempre omogenee e del tutto confrontabili tra la rilevazione sulla progettazione effettuata dal Centro e quella contabile realizzata dalla DG Fondo.

Considerando l'importanza di valutare l'impatto del fondo 285 anche dal punto di vista della sua incidenza sulla spesa sociale dei Comuni, è risultato sempre più opportuno poter disporre di dati chiari e uniformi. Per tale motivo, è stato deciso, in sede di Tavolo di coordinamento, di far avvicinare e omogeneizzare le modalità di trasmissione dei dati e di iniziare in contemporanea un percorso di approfondimento sugli aspetti gestionali e contabili dei progetti.

Come primi obiettivi per la raccolta dei progetti del 2009 si è stabilito di conformare le due seguenti dimensioni:

- nome identificativo del progetto (indicato nella scheda DG Fondo come “Denominazione progetto” e nella scheda Banca dati con “Titolo”);
- somme liquidate nel 2009 (indicate nella scheda DG Fondo come “Importo liquidato nel 2009” e nella scheda Banca dati con “Risorse economiche liquidate”).

Ai referenti delle Città riservatarie è stato perciò espressamente richiesto, nel compilare la scheda on line della Banca dati del Centro nazionale, di inserire una scheda per ogni progetto rendicontato alla DG Fondo 285, nominandolo con lo stesso titolo. Nella compilazione del campo relativo a costi e finanziamento, è stato indicato di tenere conto di quanto inserito nella scheda di monitoraggio contabile del Ministero.

Questo primo passo ha contribuito ad accrescere la consapevolezza della necessità di disporre di informazioni omogenee per effettuare indagini basate su dati comparabili, capaci di produrre risultati corretti. Tuttavia, essendo un processo ancora in divenire, nella presente relazione, le due analisi – quella del Centro nazionale e della DG Fondo – risultano ancora distinte.

Per quanto riguarda la futura relazione sui progetti 2010 in corso di programmazione, in questa sede è bene fare accenno soltanto al fatto che lo strumento di rilevazione del dato contabile è stato reso unico ed è costituito dalla Banca dati del Centro nazionale. Dalla progettazione 2010 in poi sarà possibile “fotografare” all'interno della Banca dati anche i dati finanziari di ciascun progetto, grazie alla trasmissione effettuata dalle Città riservatarie che a questo punto inseriscono in unica soluzione sia le informazioni relative ai progetti che quelle relative alla spesa.

Questa novità abbastanza rilevante è stata operativamente possibile grazie al riadattamento della Banca dati del Centro nazionale, che negli ultimi anni ha subito diverse modifiche per essere uno strumento sempre più aderente alle necessità informative della legge e dei territori nei quali essa trova applicazione. Anche le modalità di trasmissione dei dati si sono evolute nel tempo. In particolare, con questa edizione della Relazione, si è giunti a una raccolta dei progetti realizzata da remoto, secondo una procedura on line. Ciò consente una sempre maggiore standardizzazione delle informazioni e la loro disponibilità in tempo reale rispetto al momento di compilazione della scheda progetto.

Gli aspetti di rinnovamento della Banca dati sono riportati dettagliatamente nei capitoli che seguono, nella parte dedicata alle attività di supporto della legge 285, tra le quali spicca anche l'indagine campionaria sul diritto alla partecipazione dei bambini e delle bambine, che insieme alla pubblicazione dell'opuscolo sui diritti dell'infanzia secondo la Convenzione Onu, rappresenta una delle forme in cui i diritti dei cittadini minori vengono monitorati e vogliono continuare a essere promossi anche attraverso la legge 285.

Prima di entrare nel vivo di questa parte della Relazione focalizzata sulla progettazione, e alla luce degli esiti degli ultimi monitoraggi sullo stato di attuazione della legge 285, ci sembra fondamentale richiamare l'attenzione sullo stampo di promozione dell'agio che il fondo per l'infanzia e l'adolescenza ha sempre voluto imprimere agli interventi con esso finanziati. Si tratta di un tema centrale rispetto al quale tuttavia la riduzione degli stanziamenti, insieme ad altre cause, ha concorso ad attenuarne l'interesse e l'orientamento nella programmazione politica locale.

Ma essendo la promozione del benessere dei bambini strettamente legata alla prevenzione, ci sembra doveroso soffermarci, seppure brevemente, su questo aspetto.

1.1 Progettare è prevenire?

La nostra riflessione si muove sul terreno delle politiche e delle prassi che riguardano l'infanzia e l'adolescenza, stadi della vita riconosciuti particolarmente importanti per il futuro di ogni persona e tutelati da leggi speciali (Convenzione ONU sui diritti del fanciullo approvata il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176).

Proprio nell'infanzia e nell'adolescenza si succedono periodi sensibili, altamente importanti che andranno a modellare la visione del mondo e le relazioni con gli altri; da qui la necessità di godere e vivere in contesti ritenuti protettivi, carichi di relazioni gratificanti con adulti e tra pari, che permettano esperienze plurime, sollecitino autonomie, sostengano la costruzione delle proprie identità e favoriscano l'interiorizzazione di strumenti per comprendere la realtà in cui si vive. Essere parte di un contesto piuttosto che di un altro avrà quindi forti ripercussioni sulla vita delle persone e in particolare sullo sviluppo delle loro potenzialità¹. La cura del capitale umano, la vera ricchezza di ogni comunità nazionale o locale, dovrebbe essere in testa ai pensieri, agli investimenti e alle programmazioni delle Amministrazioni pubbliche ma anche delle famiglie. Si fa riferimento a una comunità 'politica' che guarda al bene comune come obiettivo, che finalizza tutte le sue decisioni e attività al benessere sociale e individuale, lungi da un'idea utilitaristica, difensiva o di piegamento del pubblico interesse a quello personale.

Pur avendo timore che quello che viene deciso in ambito politico, a vari livelli, potrebbe incidere sempre meno sulla vita delle persone², siamo convinti che, senza un forte rilancio delle politiche per i diritti dell'infanzia e la promozione di una cultura attenta ai bisogni dei cittadini più piccoli, sia impossibile mettere in campo una vera prevenzione per creare contesti di vita accettabili per tutti i bambini e gli adolescenti e, di conseguenza, anche per gli adulti.

1.2 Prevenire è meglio che riparare

Uno dei più famosi educatori A.S. Makarenko che ha speso gran parte della sua vita nel recupero dei ragazzi, in uno dei primi saggi scritti sull'educazione familiare ci ricorda che

è assai più facile educare in modo giusto e normale un fanciullo che non rieducarlo. [...] Chiunque può educare bene il proprio bambino, purché veramente lo voglia, qualsiasi padre, qualsiasi madre. [...] La rieducazione richiede maggiori energie e maggiori conoscenze, maggiore pazienza, e non ogni genitore possiede tali qualità. [...] Tenete conto che il lavoro di rieducazione, di trasformazione, non è solo un lavoro difficile, ma è anche un lavoro penoso³.

La prevenzione è promuovere l'agio, guardare alla normalità di vita, sostenerla e tutelarla indipendentemente dall'età del cittadino.

La prevenzione porta con sé una nuova visione della realtà e un ripensare in modo radicale il ruolo delle politiche e dei servizi sociali, ma non solo. Costruire convergenze,

¹ Si veda su questo tema: Del Boca, D., Pasqua, S., *Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia*, Fondazione Giovanni Agnelli, 2010.

² Bauman, Z., *La solitudine del cittadino globale*, Milano, Feltrinelli, 2008.

³ Makarenko, A.S., *Consigli ai genitori*, Roma, Noi donne, 1951.

accompagnamento, integrazione di professionalità, risposte corali è innescare processi innovativi e produrre nuova cultura.

In particolare ben sappiamo che la compartimentazione in ambito politico e amministrativo – da abito organizzativo poco alla volta diventa anche un’ottica mentale – non favorisce la prevenzione: solo il collegamento tra le politiche, i saperi e le prassi può creare contesti preventivi e tendenzialmente protettivi.

La programmazione in campo sociale ed educativo deve affrontare problemi correlati alla protezione e riparazione del danno, ma deve tenere presente soprattutto la promozione dell’agio e del benessere: da qui la necessità di superare politiche solo settoriali. Educazione, istruzione, urbanistica, edilizia convenzionata, trasporti e mobilità, verde pubblico, politiche del lavoro, sviluppo economico e industriale, non possono essere autonomi, senza legami con il sociale, altrimenti quello che viene fatto in un settore rischia di vanificare quello che si costruisce nell’altro. Né tanto meno il sociale da solo può correggere o risanare situazioni degradate dal punto di vista urbanistico, economico o dei trasporti.

Una politica di prevenzione esige una vigorosa *governance* pubblica che si interessi del bene comune e intervenga a cambiare la direzione di sviluppi pericolosi futuri.

La progettazione in campo sociale, ma non solo, può essere letta come l’inizio del superamento della frammentazione delle politiche.

L’importanza della legge 285 in questo campo è stata innegabile e ha innescato quell’esigenza di concertazione, di valorizzazione dei territori, di attenzione ai contesti di vita del bambino e del ragazzo che, in gran parte, hanno segnato la normativa seguente e avviato prassi locali più attente al benessere delle giovani generazioni. In particolare si è creato un inedito interesse verso gli interventi di riqualificazione del tessuto urbano e sociale, andando anche a creare nuove opportunità aggregative e partecipative alla vita della comunità e alle decisioni che interessano i cittadini più piccoli.

I progetti segnalati dalle Città riservatarie del fondo e analizzati nell’ambito del presente monitoraggio sulla legge 285, spesso fanno riferimento, nella loro filosofia e visione generale, al concetto di prevenzione anche se poi sovente non esplicitano il come; negli stessi progetti tipicamente rivolti alla riparazione si dichiara che quello che si vuole ottenere è comunque un prevenire situazioni ancora più a rischio o la ripetizione di comportamenti impropri. Sembra che la strada maestra per ottenere questo sia valorizzare il protagonismo, il coinvolgimento diretto e una corresponsabilizzazione del bambino o dell’adolescente già nella stessa fase di progettazione delle attività o iniziative o nella gestione dello stesso servizio.

Questi progetti contengono l’idea di intenzionalità e in particolare quella educativa e per questo si connotano come progetti che si collocano in un’ottica di prevenzione e usano strategie preventive, promozionali e di coinvolgimento diretto di bambini e adolescenti (si vedano per esempio i progetti: *Verso l’autonomia* a Milano; *Percorsi sicuri* a Milano; *L’Approdo* a Firenze; *Azioni di sostegno al patto per la scuola* a Genova; *Integrazione e aggregazione giovanile* a Roma).

Le attività di supporto alla scuola, laboratoriali, associative, sportive, hanno un significato anche per la costruzione di identità positive e vogliono favorire in ciascun bambino o ragazzo l’autopercezione e la coscienza di essere produttore di manufatti o di cultura e questo serve a rinforzare un’idea positiva di sé e a uscire da o non cadere in subculture marginali o marginalizzanti. In queste attività si concentra il maggior numero di progetti nelle due aree interventi e servizi per bambini figli di stranieri e per le loro famiglie e interventi e servizi per gli adolescenti (si vedano i progetti: *Mediatori culturali* a Genova; *Il muretto dei colori* a Milano; *Attività di integrazione socioculturale* a Reggio Calabria;

Silenzio in aula a Catania; *Centro diurno* a Catania; *Reticula 7* a Milano; *Lotta alla dispersione scolastica* *Provaci ancora Sam* a Torino).

Anche i numerosi progetti rivolti alle famiglie con bambini o con adolescenti che accusano difficoltà vogliono confermare il ruolo genitoriale e offrire loro più strumenti educativi e relazionali con i figli anche in tenera età per prevenire ulteriori situazioni diseducative e interrompere una spirale negativa (così, ad esempio, i progetti: *Centro di ascolto per le famiglie* a Bari; *Centro bambini-genitori* a Taranto; *Comunicazione scuola famiglia* a Milano; *A scuola con le mamme* a Milano).

Alcune amministrazioni per conoscere meglio la realtà dell'infanzia e dell'adolescenza, per avere flussi informativi aggiornati si sono dotate di osservatori che curano la documentazione e la ricerca, che rilevano gli andamenti e i nuovi bisogni per impostare scelte sensibili e tempestive per prevenire più che riparare (esempi di questo sono i progetti: *Osservatorio – diritti* a Genova; *Agenzia socioeducativa* a Napoli).

Altro merito riconosciuto alla legge 285 è aver contrastato una tradizione di disinteresse verso la programmazione, l'unico strumento che può dare prospettiva, continuità, futuro agli interventi e alle strutture sociali e garantire accompagnamento fattivo nella crescita.

1.3 Programmazione regionale e prevenzione

I problemi da affrontare in una società moderna sono tanti e complicati e non sempre trovano soluzioni che rispettano i diritti dei più piccoli, dei deboli e delle fasce marginali. Da qui il richiamo al principio di solidarietà e all'apertura di credito verso le giovani generazioni a perno delle scelte per costruire una cittadinanza comune globale e locale, esserne parte e diventare capaci di affrontare le sfide future.

Il fatto che a livello regionale, grazie agli indirizzi e alle prassi sponsorizzate dalla legge 285 e dalla 328, siano state approvate leggi che presentano un nuovo welfare con espliciti intenti di creare condizioni di maggiore benessere, di integrare le politiche che si interessano delle persone, di concertarle con le rappresentanze della società civile, di ripensare il proprio modello organizzativo e di azione, ha creato una nuova sensibilità, attenta, almeno nelle dichiarazioni, all'aspetto preventivo.

La programmazione, almeno pluriennale, è la condizione indispensabile anche se non garanzia sufficiente di prevenzione e si traduce in:

- attenzione allo sviluppo e al benessere di ogni persona;
- apertura di orizzonti più vasti e interesse alle condizioni reali di vita di bambini, ragazzi e adulti e alla bonifica graduale ma costante di contesti inadeguati;
- volontà di valutare le conseguenze politiche, sociali, culturali, sanitarie, urbanistiche, ecc., delle scelte normative, programmatiche e amministrative stesse;
- possibilità di darsi delle priorità, grazie a un monitoraggio periodico che raccolga informazioni e dati validati e confrontabili, i più aderenti alla realtà dei fatti esplorati per decisioni sempre più puntuali, oculate ed efficaci;
- necessità di ritornare periodicamente sui problemi di maggiore criticità, stante la velocità dei cambiamenti e dei bisogni sociali e l'urgenza di razionalizzazione e di produttività delle risorse disponibili;
- un'adeguata organizzazione, strutturazione dei servizi territoriali e dei coordinamenti per attuare quanto dichiarato e a prevedere corresponsabilità ben identificabili ai vari livelli dell'amministrazione pubblica.

Le ricerche in ambito delle neuroscienze ci dicono quanto sia importante garantire a tutti i bambini di iniziare la vita nel miglior modo possibile e di avere le maggiori possibilità di realizzare tutto il loro potenziale. Nello stesso tempo anche ricerche in campo economico ci

confermano la produttività degli investimenti sulla prima infanzia, soprattutto se interessata a fenomeni di svantaggio culturale e sociale⁴.

Prevenire significa quindi:

- migliorare il contesto di vita e questo esige una capacità di mettere attorno allo stesso tavolo non solo gli addetti ai diversi settori della pubblica Amministrazione (sociale, sanitario, urbanistico, culturale) ma anche le organizzazioni imprenditoriali, sindacali e dei cittadini;
- rendere i servizi più strutturati e continuativi dal punto di vista istituzionale, capaci di ascolto, di interazione con tutti i soggetti coinvolti, di flessibilità e di continua innovazione⁵;
- attrezzare le nuove generazioni, che vivranno in un mondo globalizzato e complesso, ad affrontare i problemi a cui si troveranno di fronte e le incertezze esistenziali con un'intelligenza strategica per una scommessa verso un mondo migliore e una comunità di destino universale, pur nell'affiliazione a una cultura nazionale e locale.

Per raggiungere questi obiettivi, sarà determinante l'apporto delle comunità locali, dei servizi educativi per la prima infanzia e della scuola, la quale dovrà essere interessata a un forte rinnovamento per far fronte alle sfide future:

A un pensiero che isola e separa si dovrebbe sostituire un pensiero che distingue e unisce. A un pensiero disgiuntivo e riduttivo occorrerebbe sostituire un pensiero del complesso nel senso originario del termine *complexus*: ciò che è tessuto insieme⁶.

Il lavoro scolastico, solo se inteso in senso collaborativo, produttivo, supportato dalla ricerca, dialogico e critico potrà avere benefici non solo sulle conoscenze ma anche sui comportamenti, sulle abitudini di vita nei rapporti con i coetanei e con il contesto ambientale più ampio; si trasformerà per ogni bambino in un'opportunità protratta per lungo tempo (0-18 anni) quindi eccezionale luogo di esperienze di vita, di scelte e prassi preventive.

Le politiche sociali, pur avendo segnato un grande passo verso una concezione positiva e arricchente del benessere individuale e sociale, non hanno ancora imboccato completamente la strada maestra della prevenzione, uno dei pilastri della legge 328. Certamente le diminuite risorse, la persistente crisi finanziaria e di valori che ha attraversato e attraversa la nostra società, non hanno favorito la piena attuazione di politiche a favore dell'infanzia per la messa in atto di interventi e servizi precoci e di qualità in un'ottica preventiva e non soltanto riparativa.

⁴ Cfr. Unicef, *Come cambia la cura dell'infanzia*, Report Card 8, 2008, e Commissione europea, *Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori*, Bruxelles, 17 febbraio 2011.

⁵ J. Heckman, Nobel per l'economia nel 2000, in un'intervista a *Bambini* (2009), ci ricorda che solo servizi per la prima infanzia di buona qualità, con personale preparato e in pieno raccordo con le famiglie sono produttivi e garanzia di successo scolastico e lavorativo futuro.

⁶ Morin, E., *La testa ben fatta*, Milano, Raffaello Cortina, 2000; cfr. anche: Morin, E., *Il metodo*, Milano, Feltrinelli, 1994.

2. I PROGETTI PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA DELLA LEGGE 285/1997 NELL'ANNO 2009

2.1. Il quadro di insieme dei dati

Nel ricostruire il quadro di insieme della progettazione della legge 285/1997 relativa all'anno 2009 si è perseguito un duplice obiettivo: da un lato si è cercato di far emergere il contesto entro il quale la progettazione della legge 285 si colloca, nel tentativo di restituire quanto sia il peso specifico dei fondi 285 rispetto ai fondi generali impiegati per le politiche per l'infanzia e l'adolescenza nelle Città riservatarie; dall'altro, si è teso a evidenziare le caratteristiche proprie dei progetti finanziati dalla legge 285 nel corso del 2009, verificandone le peculiarità e gli elementi di novità o di continuità rispetto a quelli rilevati nel 2008.

Per il primo obiettivo risultano strumentali le informazioni contenute nei bilanci consuntivi dei Comuni¹ che permettono – pur nelle voci di spesa non troppo analitiche – una valutazione attendibile del contributo dato dal fondo 285 alle risorse disponibili per le politiche per l'infanzia e l'adolescenza. In particolare i quesiti valutativi, a cui già nella precedente Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 nelle Città riservatarie si è cercato di dare una risposta², intendono sondare quanto i fondi 285 pesano nel bilancio per le politiche per l'infanzia e quanto quest'ultimo pesa sul bilancio sociale complessivo. Tale operazione di misurazione non vuole essere fine a se stessa, ovvero relegata a uno scopo meramente conoscitivo, ma ambisce a un ruolo più attivo e propositivo. Al riguardo le evidenze dei dati possono infatti supportare e contribuire a indirizzare analisi, giudizi e scelte in merito all'allocazione delle risorse nonché in merito al loro efficiente ed efficace utilizzo.

Per il raggiungimento del secondo obiettivo risulta centrale l'apporto informativo assicurato dalla nuova Banca dati dei progetti 285 messa a regime a partire dalla raccolta, archiviazione e catalogazione dei progetti 2008 e 2009, finanziati in tutto o in parte attraverso la legge 285. Tale Banca dati garantisce uno sguardo approfondito sulle caratteristiche della progettualità espressa dalle Città riservatarie. Per ciascun progetto sono difatti raccolte informazioni relative a diciotto distinti item che prevedono in taluni casi ulteriori articolazioni in sottovoci più specifiche, capaci di sondare un ampio ventaglio descrittivo che riguarda le informazioni identificative di un progetto: l'ambito di intervento, il carattere e la durata dell'attività; la descrizione del progetto intesa come obiettivi, metodologia e attività; le modalità di gestione comprensive dei partner coinvolti; i destinatari dei progetti; le risorse umane e finanziarie movimentate. Questo variegato set informativo, previsto per ogni progetto, è stato reso disponibile attraverso l'immissione on line da remoto delle informazioni nella Banca dati da parte delle Città riservatarie.

¹ I bilanci comunali, certificati consuntivi per l'anno 2008, sono reperibili sul sito del Ministero dell'interno.

² Cfr. *Indagine valutativa sul fondo legge 285: stato di attuazione e processi di programmazione nelle 15 Città riservatarie*, in Bianchi, D., Campioni, L. (a cura di), *I progetti nel 2008. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle Città riservatarie*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2010 (Questioni e documenti, 49).

Per favorire un'analisi interpretativa dei dati collezionati sui progetti attivi e finanziati nel 2009 si è inteso presentarli oltre che distintamente per le quindici Città riservatarie anche aggregati, secondo le necessità, su base nazionale e di macro-area (Centro-Nord³ e il Sud e Isole⁴).

2.1.1. La spesa sociale, la spesa per i minorenni e il “peso” del Fondo 285 nelle Città riservatarie

Pur con un certo margine di approssimazione, variabile da città a città, i bilanci consuntivi riferiti all'anno 2008 permettono di estrapolare una stima attendibile dell'ammontare riservato alla spesa nel settore sociale e alla sottovoce di spesa “Asili nido e servizi per infanzia e minori”. L'incidenza media della spesa corrente per funzioni nel settore sociale sulla spesa corrente delle quindici Città riservatarie risulta pari al 16,8%, con una significativa differenza tra le Città riservatarie del Centro-Nord (18,8%) e quelle del Sud-Isole (10,3%), differenza che a livello di singola città si contiene entro la distanza massima riscontrabile tra il valore massimo di Torino (22,5%) e quello minimo di Palermo (8,9%). Procedendo dal generale verso il particolare, si riscontra nelle stesse città che l'incidenza della spesa per “Asili nido e servizi per l'infanzia e minori” sul complesso della spesa sociale si attesta attorno al 33,6%⁵, con una forbice stavolta piuttosto contenuta tra le città del Centro-Nord (35,5%) e quelle del Sud-Isole (33,3%), sebbene a un livello di maggior dettaglio emergono forti differenze che oscillano in un ampio range compreso tra il valore minimo di Reggio Calabria (7,6%) e quello massimo di Roma (44,5%).

Il gap tra la ripartizione del Centro-Nord e del Sud-Isole che pure emerge con evidenza da questi primi dati si acuisce passando a considerare i livelli di spesa pro capite.

³ Il Centro-Nord comprende le città di Milano, Torino, Genova, Venezia, Bologna, Firenze e Roma.

⁴ Il Sud e Isole comprende le città di Napoli, Cagliari, Brindisi, Bari, Taranto, Palermo, Catania e Reggio Calabria.

⁵ È particolarmente interessante verificare che tra le due serie di dati si riscontra una correlazione – *r* di Pearson – praticamente nulla: non sussiste cioè, osservando le quindici città, alcuna relazione evidente tra incidenza della spesa corrente per funzioni nel settore sociale sulla spesa corrente del Comune e incidenza della spesa “Asili nido e servizi per l'infanzia e minori” sul complesso della spesa sociale.

Tavola 1 - Spesa corrente per "funzioni nel sociale" e per "asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori": valori assoluti, incidenze e spese pro capite - Anno 2008

Città	Spese correnti per funzioni nel settore sociale	Spese correnti per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	Incidenza della spesa corrente per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori sulla spesa corrente per funzioni nel settore sociale	Incidenza della spesa corrente per funzioni nel settore sociale sulla spesa corrente del Comune	Incidenza della spesa corrente per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori sulla spesa corrente del Comune	Spesa corrente pro-capite per funzioni nel sociale	Spesa pro-capite per minore per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori
Torino	€ 271.269.903,00	€ 45.296.272,00	16,18	22,53	3,64	€ 308,13	€ 351,07
Milano	€ 366.162.624,00	€ 132.583.128,00	34,62	20,90	7,24	€ 295,54	€ 701,77
Venezia	€ 87.652.259,00	€ 24.651.436,00	26,33	16,57	4,36	€ 346,61	€ 656,23
Bologna	€ 111.213.923,00	€ 37.756.625,00	33,60	22,13	7,43	€ 299,74	€ 801,68
Genova	€ 85.642.943,00	€ 38.493.246,00	42,03	13,10	5,51	€ 149,84	€ 462,13
Firenze	€ 88.980.858,00	€ 36.420.196,00	39,52	18,81	7,43	€ 252,05	€ 723,67
Roma	€ 425.767.248,00	€ 194.087.834,00	44,52	18,96	8,44	€ 160,03	€ 436,32
Napoli	€ 113.892.639,00	€ 46.022.028,00	37,22	9,00	3,35	€ 128,30	€ 240,59
Bari	€ 43.466.342,00	€ 13.069.848,00	28,55	15,09	4,31	€ 142,78	€ 246,23
Brindisi	€ 8.581.497,00	€ 3.520.037,00	38,95	10,95	4,27	€ 100,75	€ 217,86
Taranto	€ 15.938.310,00	€ 2.974.310,00	17,35	9,72	1,69	€ 88,36	€ 88,01
Reggio Calabria	€ 15.978.282,00	€ 1.420.939,00	7,62	11,47	0,87	€ 100,49	€ 42,81
Palermo	€ 66.987.209,00	€ 25.598.084,00	36,77	8,93	3,29	€ 105,58	€ 196,99
Catania	€ 51.928.857,00	€ 19.023.276,00	34,83	14,39	5,01	€ 184,20	€ 340,47
Cagliari	€ 42.093.485,00	€ 7.813.739,00	17,80	20,56	3,66	€ 279,02	€ 404,63
TOTALE ^(a)	€ 1.795.556.379,00	€ 628.730.998,00	33,60	16,84	5,66	€ 198,68	€ 415,36
Nord e Centro ^(a)	€ 1.436.689.758,00	€ 509.288.737,00	35,45	18,81	6,67	€ 219,32	€ 519,12
Sud e Isole ^(a)	€ 358.866.621,00	€ 119.442.261,00	33,28	10,34	3,44	€ 125,18	€ 224,25

(a) Sono state calcolate le medie ponderate e non le aritmetiche.

Fonte: Bilanci comunali - Certificati consuntivi 2008, Ministero dell'interno. I valori sono stati depurati della voce di spesa relativa al "servizio necroscopico e cimiteriale" non ritenuta pertinente.

La spesa pro capite per funzioni nel sociale è pari nel 2008 a 198,7 euro. Nelle città del Centro-Nord il valore della spesa pro capite sale a 219,3 euro a fronte di un valore poco meno che dimezzato nel Sud-Isole pari a 125,2 euro. A livello più analitico il divario di spesa pro capite mostra per ovvie ragioni differenze ancor più ampie che variano dagli 88,4 euro di Taranto al valore quattro volte superiore di Venezia, pari a 346,6 euro. Ancor più evidente è il dislivello territoriale se dalla spesa pro capite per funzioni nel sociale si passa a considerare la spesa pro capite per minore¹.

La spesa pro capite per minore è pari nel 2008 a 415,4 euro: nelle città del Centro-Nord il valore medio sale a 519,1 euro, 2,3 volte superiore a quello delle città del Sud-Isole (224,2 euro). Agli estremi di tale distribuzione si collocano le città riservatarie di Bologna, in positivo, con una spesa pro capite per minore di 801,7 euro e di Reggio Calabria, in negativo, con una spesa pro capite per minore di 42,8 euro (un ventesimo di quella bolognese). In questa situazione estremamente polarizzata, il fondo 285 ripartito tra le città riservatarie finisce per incidere in modo molto diverso sulla spesa nel settore dei servizi per i minori e sulla spesa sociale complessiva delle quindici città in studio.

Tavola 2 - Ripartizione del fondo legge 285, valori pro capite e incidenza sui bilanci dei Comuni

Città	Fondo legge 285 (decreto riparto 2009)	Fondo legge 285 pro capite per minori	% fondo legge 285	Incidenza percentuale del fondo 285 su spese correnti per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	Incidenza percentuale del fondo 285 su spese correnti per funzioni nel settore sociale
Torino	€ 3.071.062,00	€ 23,80	7,0	6,8	1,1
Milano	€ 4.327.673,00	€ 22,91	9,9	3,3	1,2
Venezia	€ 830.484,00	€ 22,11	1,9	3,4	0,9
Bologna	€ 1.020.150,00	€ 21,66	2,3	2,7	0,9
Genova	€ 2.097.104,00	€ 25,18	4,8	5,4	2,4
Firenze	€ 1.307.078,00	€ 25,97	3,0	3,6	1,5
Roma	€ 9.495.149,00	€ 21,35	21,7	4,9	2,2
Napoli	€ 7.122.160,00	€ 37,23	16,3	15,5	6,3
Bari	€ 1.899.818,00	€ 35,79	4,3	14,5	4,4
Brindisi	€ 943.949,00	€ 58,42	2,2	26,8	11,0
Taranto	€ 1.477.743,00	€ 43,73	3,4	49,7	9,3
Reggio Calabria	€ 1.717.079,00	€ 51,74	3,9	120,8	10,7
Palermo	€ 4.933.557,00	€ 37,97	11,3	19,3	7,4
Catania	€ 2.348.133,00	€ 42,03	5,4	12,3	4,5
Cagliari	€ 1.160.218,00	€ 60,08	2,7	14,8	2,8
TOTALE^(a)	€ 43.751.357,00	€ 28,90	100,0	7,0	2,4
Nord e Centro ^(a)	€ 22.148.700,00	€ 22,58	50,6	4,3	1,5
Sud e Isole ^(a)	€ 21.602.657,00	€ 40,56	49,4	18,1	6,0

(a) Sono state calcolate le medie ponderate e non le aritmetiche.

Fonte: Bilanci comunali - Certificati consuntivi 2008, Ministero dell'interno.

¹ Tra le due serie di dati – spesa pro capite e spesa pro capite per minore – sussiste una forte correlazione, pari a 0,8, che indica quanto le città meglio posizionate sulla spesa pro capite lo sono anche sulla spesa pro capite per minore.

Al riguardo i dati riportati nella tavola 2 risultano illuminanti. Il valore medio di incidenza del fondo 285 sulla spesa dedicata ai nidi e ai servizi per l'infanzia e i minori si attesta attorno al 7% mentre rappresenta il 2,4% del complesso della spesa corrente per funzioni nel sociale. Su entrambe le incidenze il divario tra le città del Centro-Nord, da un parte, e Sud-Isole, dall'altra, è impressionante e pari a un fattore moltiplicativo di 4. Nel dettaglio il valore di incidenza del fondo 285 sulla spesa dedicata ai nidi e ai servizi per l'infanzia e i minori è pari al 4,3% nel Centro-Nord e al 18,1% nel Sud-Isole, mentre l'incidenza del fondo 285 sulla spesa corrente per funzioni nel sociale è pari al 1,5% nel Centro-Nord e al 6% nel Sud-Isole. Se si considera che le risorse del fondo 285 in termini assoluti sono destinate sostanzialmente in egual misura alle sette città del Centro-Nord e alle otto città del Sud-Isole, le risorse effettivamente allocate in relazione alla popolazione minorile delle città risultano fortemente sbilanciate a favore delle città del Sud-Isole con un valore medio di 40,5 euro a fronte di un valore medio dimezzato delle città del Centro-Nord di 22,6 euro.

Alla luce di questa ulteriore evidenza si può affermare senza tema di smentita che le notevoli differenze di incidenza della spesa sociale destinata ai minori non possono in alcun modo essere spiegate con la diversa allocazione del fondo 285, anzi, la spesa sociale a favore dei minori risulta più alta nelle città del Centro-Nord proprio laddove l'incidenza del fondo 285 in termini pro capite risulta più limitata, mentre è più bassa nelle città del Sud-Isole laddove l'incidenza del fondo 285 in termini pro capite risulta più rilevante.

Tutto ciò riflette lo scarso investimento sulla spesa sociale, in particolare a favore dei minori nelle città del Sud-Isole, e, di rimando, una maggiore "dipendenza" dalle risorse provenienti dal fondo 285.

BOX DI SINTESI

- La spesa sociale delle Città riservatarie del Centro-Nord, sia in termini percentuali sul totale della spesa corrente che nei valori pro capite, è doppia rispetto a quanto si verifica nelle città riservatarie del Sud-Isole.
- Nelle Città riservatarie a una maggiore spesa pro capite sociale corrisponde, tendenzialmente, una più alta spesa pro capite per minore.
- A eccezione di Taranto e Reggio Calabria – e tenendo presente di possibili effetti compensativi – la spesa pro capite per minore è ovunque più alta della spesa sociale pro capite.
- A parità di risorse del fondo 285 destinate alle città del Centro-Nord, da una parte, e alle città del Sud-Isole, dall'altra, in relazione alle rispettive popolazioni minorili le città del Sud-Isole possono contare su una disponibilità pro capite di 40,5 euro a fronte dei 22,6 euro delle città del Centro-Nord.
- Le Città riservatarie del Sud-Isole mostrano un elevato grado di "dipendenza" dalle risorse del fondo 285 in una misura di incidenza quattro volte superiore a quanto rilevato nelle Città riservatarie del Centro-Nord.

2.1.2 I progetti: la distribuzione sul territorio e aspetti temporali

Il numero complessivo di progetti presenti in Banca dati relativi all'anno solare 2009 è pari a 511², 38 in più rispetto a quelli presenti nella Banca dati per l'anno 2008 (+8%), anno in cui i progetti inseriti risultavano 473. Si tratta di un rilievo meramente numerico dato che una tale variazione dei progetti attivi non può essere considerato un indicatore significativo della capacità progettuale espressa dalle varie Città riservatarie, ne tanto meno della complessità dei percorsi progettuali e delle loro articolazioni.

² L'estrazione dei dati è stata effettuata a novembre 2010.

Dei 511 progetti inseriti in banca dati, poco più della metà (55% circa) fanno capo a Città del Centro-Nord Italia, con Torino, Roma e Milano che da sole assorbono circa l'85% dei progetti di questa area territoriale.

Tavola 3 - Numero di progetti e fondo legge 285 per Città riservataria e area geografica - Anno 2009

	Città	Progetti	% di progetti	% fondo legge 285	Numero progetti ogni 10.000 residenti di 0-17 anni
<i>Centro e Nord</i>	Torino	96	18,8	7,0	6,3
	Milano	57	11,2	9,9	2,7
	Venezia	16	3,1	1,9	3,4
	Bologna	3	0,6	2,3	0,6
	Genova	10	2,0	4,8	1,1
	Firenze	15	2,9	3,0	3,0
	Roma	87	17,0	21,7	1,7
	Totale di area	284	55,6	50,6	2,5
<i>Sud e Isole</i>	Napoli	46	9,0	16,3	1,9
	Bari	30	5,9	4,3	5,7
	Brindisi	7	1,4	2,2	3,7
	Taranto	2	0,4	3,4	0,6
	Reggio Calabria	18	3,5	3,9	5,4
	Palermo	69	13,5	11,3	5,1
	Catania	15	2,9	5,4	2,7
	Cagliari	40	7,8	2,7	20,3
	Totale di area	227	44,4	49,4	4,0
	TOTALE	511	100,0	100,0	3,1

Per l'area geografica del Sud e delle Isole, Palermo è la città a cui fanno capo in assoluto il maggior numero di progetti (69), seguono Napoli (46) e Cagliari (40).

Si segnala, in un contesto di sostanziale stabilità rispetto all'anno precedente nella distribuzione marginale dei progetti per città riservataria, il consistente aumento del numero di progetti della città di Palermo, per la quale la numerosità raddoppia rispetto a quella monitorata nel 2008. Analoga situazione per la città di Bari dove i progetti passano da 15 nel 2008 a 30 nel 2009.

Se poniamo in relazione la progettualità espressa nelle varie Città con le risorse attribuite per l'anno 2009, ossia mettiamo a confronto le distribuzioni marginali dei progetti per le singole città con le quote di fondo attribuite, i risultati evidenziano la scarsa relazione di questi indicatori per due ordini di motivi. Da una parte si deve tener conto della variegata complessità con la quale vengono articolati i progetti, esistono perciò città in cui si hanno progetti molto strutturati e complessi e presumibilmente piuttosto costosi, e città che esprimono diversamente una progettualità molto meno articolata e quindi teoricamente meno costosa. Dall'altra bisogna considerare le strutture di finanziamento che stanno dietro il monte progetti, poiché alle variazioni nel numero di progetti segnalati può corrispondere un maggiore o minore utilizzo del fondo 285 come cofinanziamento o come fonte unica di finanziamento. I dati analizzati per il 2008 e il 2009 confermano queste premesse teoriche e rimandano a riflessioni ulteriori sulle modalità attraverso le quali valutare l'efficienza nella capacità di progettare da parte delle Città.