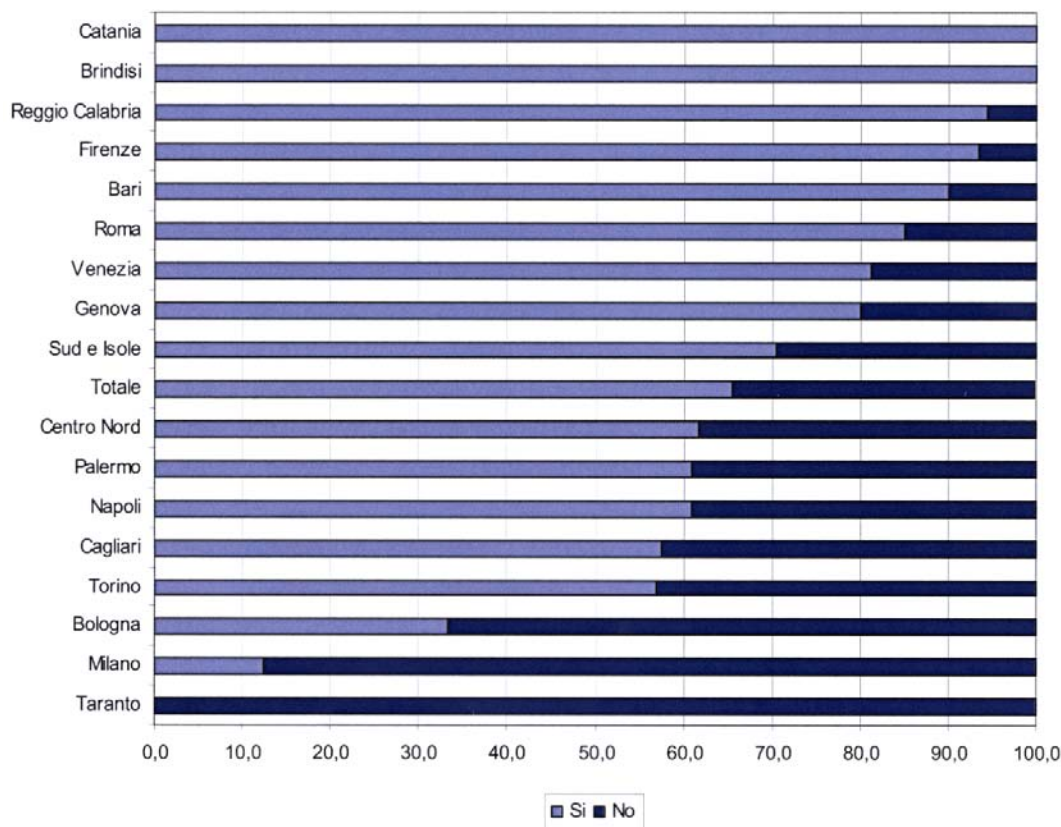


Andando più in profondità nell'analisi e rapportando il numero di progetti realizzati in ciascuna Città riservataria alla popolazione minorile residente – diversamente da quanto verificato sulla distribuzione dei progetti – le Città riservatarie del Sud e delle Isole mostrano un valore all'incirca doppio rispetto a quelle del Centro-Nord, mediamente 4 progetti per 10.000 minorenni residenti a fronte di 2,5 progetti per 10.000 minorenni residenti. Per quanto riguarda le singole Città riservatarie, ai primi due posti della graduatoria delle città con il maggior numero di progetti per minore residente si collocano Cagliari e Torino: Cagliari, in particolare, con oltre 20 progetti per 10.000 residenti di 0-17 anni, rappresenta un unicum nel panorama della progettualità delle Città riservatarie, distaccando tutte le altre in modo netto e sostanziale. Nelle posizioni successive, le città del Sud e delle Isole continuano a giocare un ruolo decisivo, con quattro città che occupano le posizioni tra la terza e la sesta – Bari (5,7), Reggio Calabria (5,4), Palermo 5,1) e Brindisi (3,7).

Tra le altre caratteristiche dei progetti che la Banca dati riesce a catturare si evidenzia il dato relativo all'evoluzione temporale dei progetti, ossia il carattere di continuità del progetto stesso. Fra i 511 progetti del 2009, 334 risultano in continuità con esperienze attive nell'anno precedente, pari al 65,5% di quelli totali, percentuale che si conferma rispetto al monitoraggio svolto sui progetti attivi nel 2008.

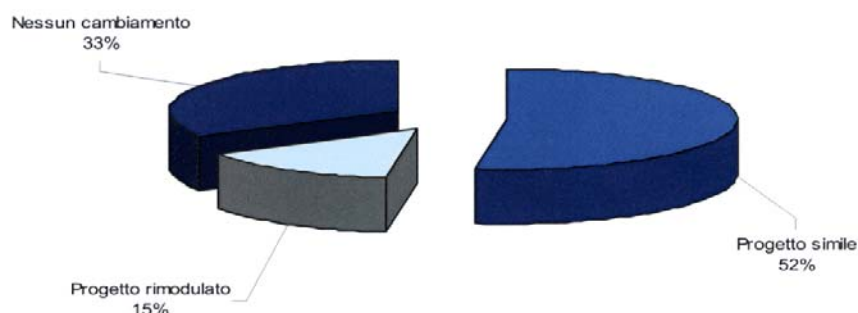
La continuità dei progetti ricorre in entrambe le aree geografiche, sebbene caratterizzi maggiormente l'area geografica del Sud e delle Isole – particolarmente le Città riservatarie di Catania, Brindisi, Reggio Calabria e Bari -, dove 159 su 227 progetti sono in continuità rispetto a quelli del 2008 (70%), mentre nel Centro-Nord – con punte massime a Firenze, Roma e Venezia - ammontano complessivamente a 175 su 284 (61,6%).

Figura 1 - Continuità del progetto per area geografica e città riservataria - Anno 2009



La continuità, se da una parte risulta senz'altro un aspetto rilevante in termini di consolidamento del progetto e di una sua eventuale "trasformazione" in servizio, dall'altra può essere in contraddizione con la logica di una legge che nasce per promuovere prioritariamente l'innovazione. Gli stessi referenti delle città su questo punto hanno delineato un quadro di sostanziale staticità della progettazione, laddove circa l'85% dei progetti in continuità sono simili o addirittura identici a quelli originari e solo nel restante 15% si è intervenuto rimodulando in maniera rilevante il progetto rispetto a quello iniziale.

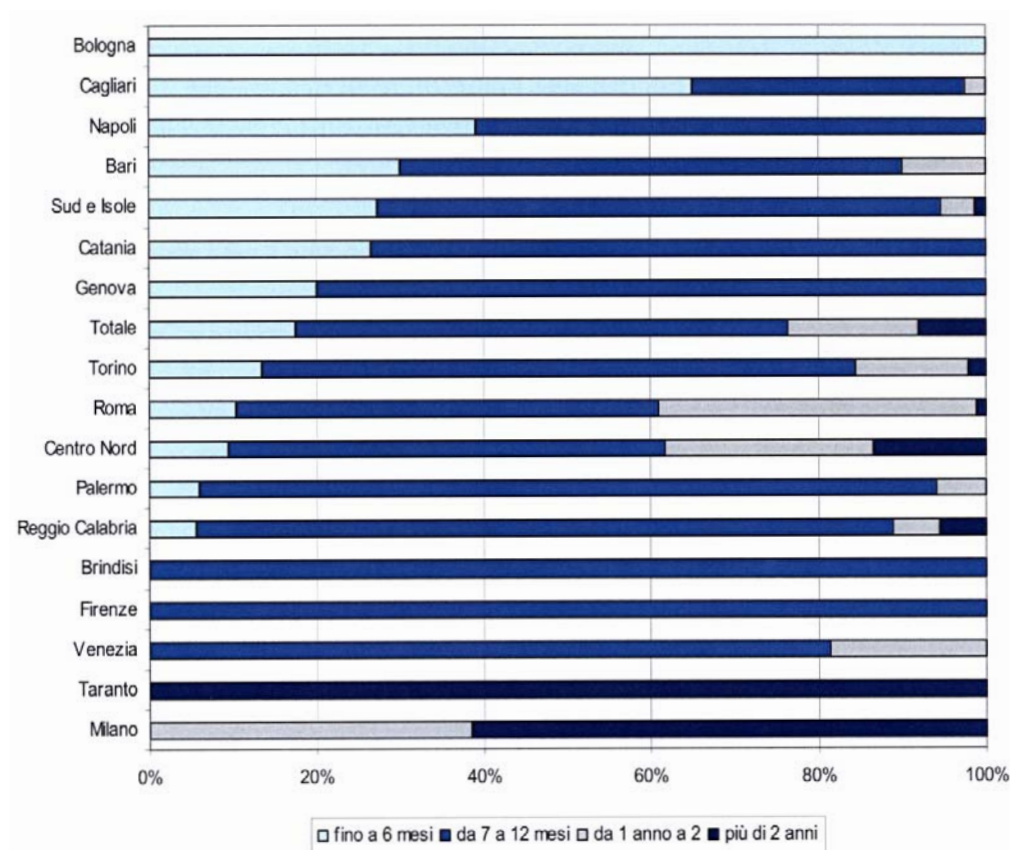
Figura 2 - Progetti in continuità secondo un'eventuale trasformazione - Anno 2009



Un'ultima annotazione sul tema deriva dal confronto tra l'indicazione della data di attivazione e quella della continuità del progetto, dal quale risulta una generale coerenza nell'indicazione fornita laddove la gran parte dei progetti risulta attivato in un'annualità precedente a quella dell'attuale monitoraggio, dimostrando un grado di consapevolezza e cura da parte degli operatori delle città nell'immissione dei dati.

L'analisi della variabile "durata" completa il quadro delle caratteristiche legate agli aspetti "temporali" della progettualità delle Città.

Complessivamente metà dei progetti hanno una durata compresa fra i sette mesi e un anno, sia al Centro-Nord (148 progetti), sia e soprattutto al Sud e nelle Isole (152 progetti); 71 progetti nel Centro-Nord, pari al 25% del totale, coprono un lasso temporale compreso fra un anno e due anni, costituendo la seconda modalità più diffusa; al Sud e nelle Isole, invece, il 27,4% dei progetti si conclude entro sei mesi dall'attivazione. In quest'area geografica solo il 5% dei progetti ha una durata superiore a un anno. In conclusione, i progetti nel Centro-Nord tendono ad avere durata maggiore rispetto a quelli del Sud e delle Isole: la durata media dei progetti, infatti, è di 15 mesi nel Centro-Nord e di 9 mesi al Sud e nelle Isole.

Figura 3 - Durata del progetto per area geografica e città riservataria - Anno 2009

Coniugando la lettura della continuità dei progetti nel corso degli anni con quella della durata, le due aree geografiche risultano così caratterizzate: il Centro-Nord vede la prevalenza di progetti di durata maggiore di un anno solare, che in buona parte sono ripristinati alla scadenza degli stessi; il Sud e le Isole mostrano, invece, la preponderanza di progetti di durata inferiore, che tendono a essere rinnovati da un anno all'altro.

2.1.3 Le tipologie di intervento e i diritti promossi

La Banca dati dei progetti 285 delle Città riservatarie prevede 13 tipologie di intervento, che tengono conto delle aree di intervento contenute nei quattro articoli della legge 285 per quanto riguarda le azioni di implementazione da realizzarsi, ma allo stesso tempo sono il frutto dell'adeguamento e dell'ampliamento dello strumento di rilevazione, al fine di renderlo sempre più funzionale alla rappresentazione delle pratiche messe in campo sul territorio, e di fatto più aderente alla realtà. In questa ottica conoscitiva, vista l'articolazione dei progetti, è stata data la possibilità ai curatori dell'immissione dei dati di poter specificare le 2 tipologie di intervento prevalenti.

L'area del tempo libero e del gioco concentra il maggior numero di interventi, seguito, a breve distanza, dal sostegno alla genitorialità, confermando il dato emerso nel 2008, pur essendo molto più ravvicinate le posizioni (circa 1 punto percentuale di distanza) a differenza di quanto emerso nel 2008 dove tale distanza ammontava a circa 8 punti percentuali.

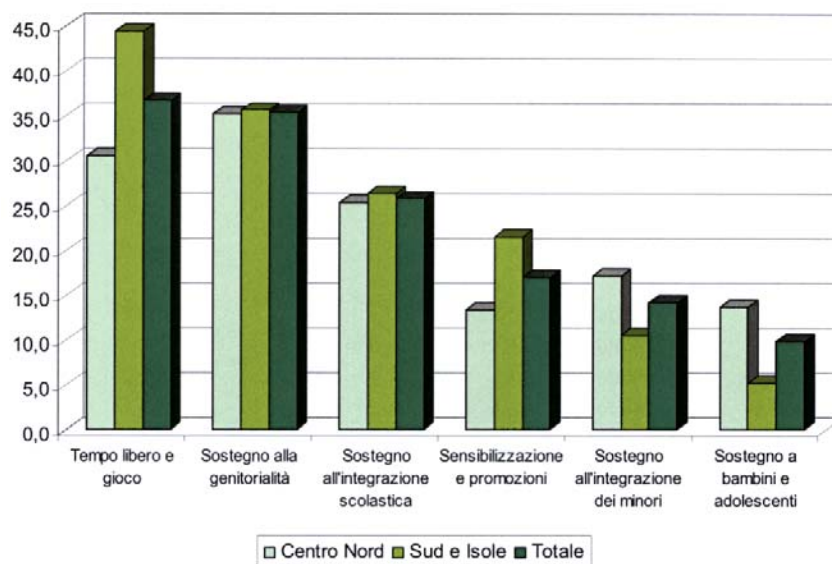
Analizzando la distribuzione delle tipologie di intervento per area geografica, la tipologia più diffusa al Centro-Nord risulta il sostegno alla genitorialità - che riguarda il 35,2% dei progetti), mentre al Sud e nelle Isole il tempo libero e gioco (riscontrabile nel 44,5% dei progetti). Complessivamente, queste due tipologie risultano le più frequenti per area geografica e a livello aggregato italiano. I progetti in cui ricorre l'una, l'altra o entrambe le tipologie sono, infatti, 168 al Centro-Nord (pari al 59,2% dei progetti dell'area) e 166 al Sud e Isole (pari a ben il 73,1% dei progetti dell'area), per un numero complessivo di 334 progetti.

Tavola 4 - Progetti secondo le tipologie prevalenti di intervento e area geografica - Anno 2009

Tipologia prevalente	Centro Nord		Sud e Isole		Totale	
	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti
Tempo libero e gioco	87	30,6	101	44,5	188	36,8
Sostegno alla genitorialità	100	35,2	81	35,7	181	35,4
Sostegno all'integrazione scolastica	72	25,4	60	26,4	132	25,8
Sensibilizzazione e promozioni	38	13,4	49	21,6	87	17,0
Sostegno all'integrazione dei minori	49	17,3	24	10,6	73	14,3
Sostegno a bambini e adolescenti	39	13,7	12	5,3	51	10,0
Interventi socio-educativi per la prima infanzia	24	8,5	11	4,8	35	6,8
Educativa domiciliare	22	7,7	11	4,8	33	6,5
Contrasto alla povertà	13	4,6	19	8,4	32	6,3
Progetto di sistema	17	6,0	7	3,1	24	4,7
Abuso	9	3,2	8	3,5	17	3,3
Interventi in risposta	9	3,2	8	3,5	17	3,3
Affidamento familiare	4	1,4	6	2,6	10	2,0

Tra le altre tipologie prevalenti di intervento maggiormente segnalate nei progetti emergono inoltre: il sostegno all'integrazione scolastica che riguarda circa 1 progetto su 4, seguito dalle azioni di sensibilizzazione e promozione, dal sostegno all'integrazione dei minori e infine dal sostegno a bambini e adolescenti, con quote di progetti che oscillano tra il 10% e il 20% del totale dei progetti. Differenze sostanziali fra le aree geografiche in base alle tipologie di intervento non ve ne sono: le due aree mostrano una sostanziale omogeneità fra le azioni di intervento messe in atto dai progetti.

Figura 4 - Progetti secondo le tipologie prevalenti di intervento più diffuse e area geografica - Anno 2009



La variabilità che si riscontra anche per questo anno di monitoraggio nelle tipologie di intervento delle varie Città riservatarie è il segno distintivo di questa legge, la quale, grazie all'ampia gamma di interventi previsti, permette la realizzazione di politiche mirate per l'infanzia, per l'adolescenza e per le famiglie, dimostrando grande adattabilità e flessibilità alle esigenze delle varie realtà territoriali.

Oltre alla tipologia di intervento che il progetto intende mettere in atto, viene richiesto di indicare la tipologia prevalente di diritto promosso dal progetto stesso. L'acquisizione di tale informazione risponde in pieno alla logica per la quale è stata creata e affinata nel tempo la modalità di rilevazione e cioè il monitoraggio sullo stato di attuazione della legge. Una valutazione complessiva delle azioni poste in essere di anno in anno non può quindi prescindere dall'analisi dei diritti promossi e tutelati, anche in relazione alla possibilità di verificare il livello di attuazione della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo (Crc) nel nostro Paese.

I diritti selezionabili nella maschera di inserimento sono tipologie di diritti, che ripropongono, aggregandoli, gli articoli delle Crc. Va ricordato che per questa domanda potevano essere indicate fino a 3 tipologie di diritto. Le indicazioni che emergono dall'analisi dei dati per l'anno 2009 confermano quanto già emerso negli anni scorsi, ovvero una forte preferenza per il diritto al gioco, indicato in poco meno di 1 progetto su 2 (il dato risulta perfettamente coerente con i risultati precedenti relativi alla tipologia di intervento) (vedi tavola 5).

Tavola 5 - Tipologia prevalente di diritti promossi dal progetto - Anno 2009

Tipologia di diritto	per 100 progetti
Diritto al gioco	41,9
Diritto allo studio	29,4
Diritto all'educazione	28,2
Diritto alla partecipazione	28,0
Diritto al recupero	21,5
Diritto alla propria identità	18,8
Diritto famiglia responsabile	13,7
Diritto all'autonomia	12,5
Diritto alla salute	12,1
Diritto all'informazione	10,6
Diritto alla protezione da abuso	6,3
Diritto alle cure	2,3
Diritto di speciale trattamento	1,6

Il diritto al gioco trova particolare diffusione nei progetti che fanno capo alle città dell'area del Sud e delle Isole, con la città di Palermo in particolare evidenza (44 progetti su 69 complessivi). Il diritto allo studio, all'educazione e alla partecipazione sono gli altri diritti richiamati dalle attività promosse dai progetti, con percentuali comprese tra il 20% e il 30%. Anche questi risultati confermano le indicazioni ricevute per l'annualità 2008, sottolineando il ruolo importante che la legge sta svolgendo come supporto alle difficoltà che la scuola incontra in relazione alle emergenti problematiche di integrazione e di accoglienza della multiculturalità. Inoltre, la tendenza già evidenziata di una diffusione del diritto alla partecipazione trova ampia conferma nell'attuale monitoraggio, laddove la quota di progetti che nel 2008 ammontava al 22% del totale, nel 2009 sale al 28%, con una diffusione sul territorio piuttosto generalizzata.

2.1.4 I destinatari della progettualità

Ulteriori elementi di conoscenza della capacità progettuale delle città riservatarie derivano dall'analisi delle caratteristiche dei destinatari dei progetti realizzati³. Le categorie o gruppi di destinatari cui sono riferibili i progetti da parte degli operatori addetti all'immissione dei dati sono suddivise fra: minori (ripartiti per classi di età); famiglie; operatori; e infine persone⁴, in cui può esser specificata più chiaramente la tipologia di utenza cui è rivolto il progetto. Oltre alla tipologia di destinatario, le Città riservatarie possono specificare sia il genere prevalente cui è rivolto il progetto (se esistente), sia la stima del numero annuo di utenti⁵.

Fra le varie tipologie di destinatari la più indicata nei progetti realizzati nel 2009 dalle Città riservatarie è quella dei pre-adolescenti, sia al Centro-Nord, cui sono rivolti il 46,1% dei progetti di area, sia al Sud e nelle Isole, dove tale percentuale sale addirittura a circa il 70%. Tali dati, considerando complessivamente i progetti, appaiono in continuità con quelli del 2008, anno in cui questa fascia d'età risultava sempre la più indicata, sebbene la percentuale di progetti sia lievemente scesa (dal 60,5% del 2008 al 56,6% del 2009).

³ Nel format di rilevazione è consentita la risposta multipla, in modo tale da poter indicare tutte le differenti tipologie di utenze cui è diretto il progetto.

⁴ Tali destinatari comprendono, solitamente, bambini e adulti che partecipano a convegni, manifestazioni sportive, ecc.

⁵ Entrambe queste variabili non saranno presentate di seguito a causa dell'esiguo numero di risposte indicate.

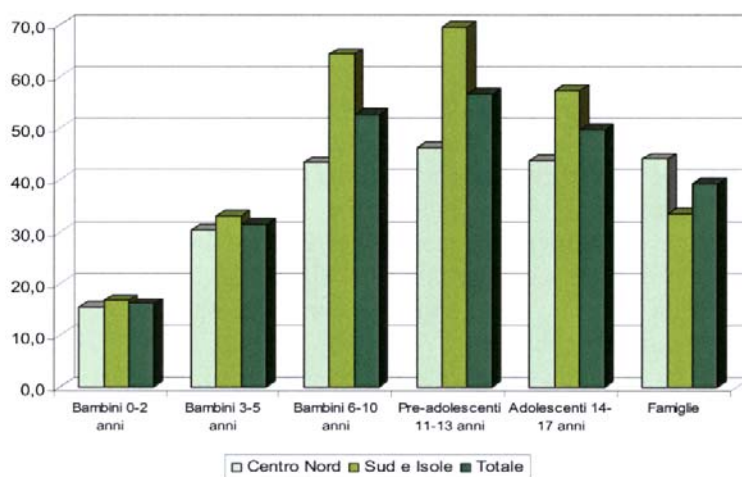
Soffermandosi sulle disparità di area, il Centro-Nord mostra differenze più contenute fra le varie tipologie di utenti rispetto al Sud e le Isole; la famiglia appare la seconda categoria più diffusa al Centro-Nord, mentre nell'area del Sud e Isole le maggiori frequenze si concentrano sulle fasce di età che vanno dai 6 ai 17 anni.

Tavola 6 - Progetti secondo i destinatari e area geografica - Anno 2009

Destinatari dei progetti	Centro Nord		Sud e Isole		Totale	
	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti
Bambini 0-2 anni	44	15,5	38	16,7	82	16,0
Bambini 3-5 anni	86	30,3	75	33,0	161	31,5
Bambini 6-10 anni	123	43,3	146	64,3	269	52,6
Pre-adolescenti 11-13 anni	131	46,1	158	69,6	289	56,6
Adolescenti 14-17 anni	124	43,7	130	57,3	254	49,7
Famiglie	125	44,0	76	33,5	201	39,3
Operatori	96	33,8	38	16,7	134	26,2
Persone	47	16,5	36	15,9	83	16,2
Altro	105	37,0	58	25,6	163	31,9

Concentrandosi sulla progettualità rivolta ai bambini più piccoli, il numero di progetti destinati ai minori di 3 anni risulta l'insieme più esiguo in entrambe le aree geografiche, pari a circa il 16% dei progetti realizzati. Le cose migliorano già per la fascia di destinatari di 3-5 anni: circa il 30% in ciascuna area geografica li coinvolge. Una lettura complessiva dei progetti evidenzia una tendenza, per ora più marcata nell'area del Centro-Nord, ad allargare il bacino di utenza dei destinatari a un target quanto più ampio possibile, dimostrando in questo un'accresciuta consapevolezza delle opportunità che la legge mette a disposizione, valorizzando contestualmente interventi per i bambini e ragazzi in cui non si prescinde dal coinvolgimento degli adulti di riferimento.

Figura 5 - Progetti secondo alcune tipologie di destinatari e area geografica - Anno 2009



2.1.5 La titolarità e la gestione dei progetti

In questa sezione i progetti realizzati dalle Città riservatarie vengono analizzati in riferimento agli enti titolari e gestori. Riguardo alla titolarità, si conferma rispetto alle precedenti rilevazioni, una netta preponderanza dell'ente pubblico come soggetto titolare

(90% circa dei progetti), con un 67,6% che vede l'amministrazione comunale direttamente coinvolta, e nel rimanente 22,5% la titolarità afferisce ad altri enti di decentramento quali i municipi, le circoscrizioni e i quartieri.

Se si considerano le dinamiche interne alle aree geografiche prese in considerazione (Centro-Nord e Sud e nelle Isole) rispetto alla titolarità dei progetti emergono modalità operative territoriali nettamente differenziate: mentre al Centro-Nord la titolarità di 235 progetti (pari all'82,7% dei progetti di area) è dell'ente pubblico, in proporzioni simili fra il Comune (42% circa) e il municipio, quartiere o circoscrizione (40% circa), per le città del Sud e delle Isole la quasi totalità dei progetti dell'area (225 progetti su 227, pari al 99,6%) ha sì come titolare l'ente pubblico, ma quasi sempre (224 su 225) tale ente è lo stesso Comune.

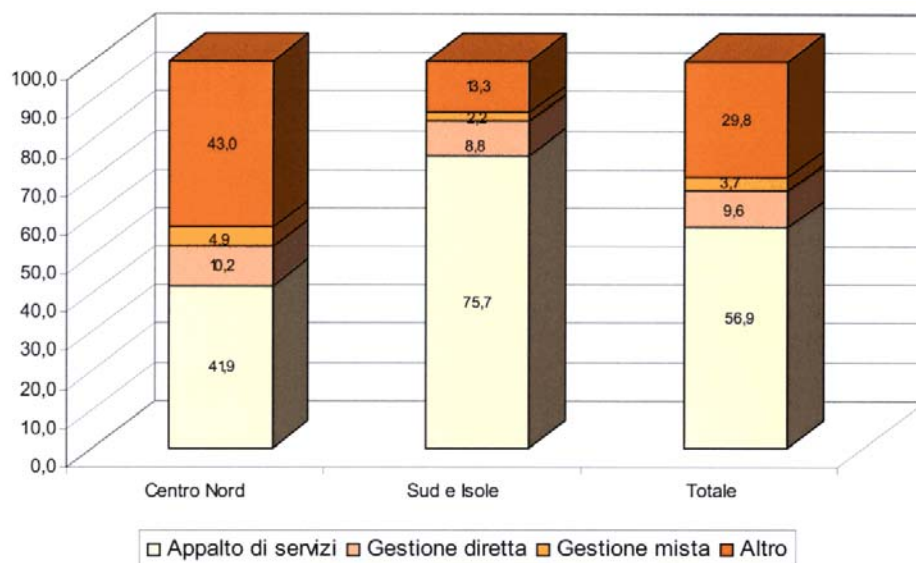
Approfondendo quindi l'analisi di questi dati si evidenzia una forte differenziazione tra il Centro-Nord, che sta sviluppando un processo di decentramento della titolarità – anche per evidenti questioni di dimensionamento delle stesse città oltre che di strutturazione organizzativa territoriale più spinta (circoscrizioni, municipalità, ecc.) –, e le città del Sud e delle Isole, dove la titolarità resta ancora per lo più accentrata nelle mani dell'amministrazione comunale.

Tavola 7- Progetti secondo l'ente titolare e area geografica - Anno 2009

		Centro Nord		Sud e Isole		Totale	
Ente titolare		progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti
Titolarietà della città riservataria	Comune	121	42,6	224	99,1	345	67,6
	Municipio/Circoscrizione/Quartiere	114	40,1	1	0,4	115	22,5
Titolarietà di un altro ente	Terzo settore	37	13,0	1	0,4	38	7,5
	Scuola, ente di formazione	5	1,8	0	0,0	5	1,0
	Azienda sanitaria locale	4	1,4	0	0,0	4	0,8
	Altro	3	1,1	0	0,0	3	0,6
	Non risposta	0	-	1	-	1	-
TOTALE		284	100,0	227	100,0	511	100,0

La conseguente ulteriore caratteristica su cui si pone l'attenzione attiene alla forma di affidamento del progetto fra ente titolare ed ente gestore, dalla quale emerge che la forma prevalente in entrambe le aree geografiche consiste nell'appalto dei servizi, riguardando 290 progetti di cui l'amministrazione comunale ha la titolarità, con differenze territoriali piuttosto significative. In particolare, mentre nel Centro-Nord poco meno della metà dei progetti la cui titolarità compete direttamente alla Città riservataria ha una gestione in appalto, al Sud e nelle Isole, invece, l'appalto esterno dei servizi è praticato per il 75% dei progetti in cui la titolarità è pubblica.

La gestione diretta riguarda solamente 50 progetti realizzati (pari al 9,6% dei totali), risultando ben poco praticata se non del tutto residuale; ancora più marginale il dato relativo alla gestione mista indicata dal 3,7% dei progetti. La modalità di affidamento che sfugge alla precedenti voci e che confluisce in "altro" rappresenta complessivamente circa un terzo dei progetti, con una sostanziale differenziazione tra Centro-Nord e Sud e Isole, come risulta evidente dalla figura che segue.

Figura 6 - Progetti secondo la forma di affidamento e area geografica - Anno 2009

L'analisi delle diverse forme di affidamento che sono confluite nella voce "altro", evidenzia il ricorrere di tre parole chiave: contributo; convenzione; affidamento diretto.

I dati a disposizione non permettono una valutazione compiuta delle motivazioni per le quali le amministrazioni comunali stanno via via spostandosi verso altre forme di affidamento, ma certamente è lecito pensare che si preferisca muovere in queste direzioni poiché tali modalità coniugano una maggiore flessibilità organizzativa a un contenimento dei costi altrimenti difficilmente ottenibile, pur garantendo la qualità dei progetti da realizzare.

Ma quale ente si occupa di fatto della gestione dei progetti?

Tenendo presente che la coincidenza fra titolarità e gestione dell'amministrazione pubblica avviene in soli 29 progetti nel Centro-Nord e 21 progetti al Sud e nelle Isole, pari a circa il 10% dei progetti complessivamente realizzati, per i rimanenti 461 la gestione è affidata a un altro ente⁶. È nell'ambito del terzo settore che si gestiscono circa l'80% dei progetti, rappresentando il riferimento principale per le amministrazioni comunali.

⁶ Nel caso vi siano più gestori, l'ente qui specificato è il capofila nella gestione del progetto.

Tavola 8 - Progetti secondo l'ente gestore e area geografica - Anno 2009

		Centro Nord		Sud e Isole		Totale	
Ente gestore		progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti
Gestione della città riservataria	Comune	28	9,9	21	9,3	49	9,6
	Municipio/Circoscrizione/Quartiere	1	0,4	0	0,0	1	0,2
Gestione di un altro ente	Terzo settore	224	78,9	181	80,1	405	79,4
	Scuola, ente di formazione	13	4,6	1	0,4	14	2,7
	Azienda sanitaria locale	6	2,1	2	0,9	8	1,6
	Soggetto - Impresa privata	1	0,4	7	3,1	8	1,6
	Ente pubblico locale	2	0,7		0,0	2	0,4
	Altro	9	3,2	14	6,2	23	4,5
	Non risposta	0	-	1	-	1	-
TOTALE		284	100,0	227	100,0	511	100,0

Ulteriore aspetto, su cui i dati a disposizione permettono alcune riflessioni finali sul tema della gestione dei progetti, riguarda la verifica delle eventuali forme di partenariato che si possono instaurare tra soggetto attuatore e altri soggetti. L'ente gestore del progetto può, infatti, avvalersi nell'attuazione dello stesso di un eventuale ente partner. Fra i progetti attivi nel 2009, solo una parte sono realizzati con la presenza di un partner (il 27% dei progetti totali), equamente divisi tra Centro-Nord e Sud e Isole. Fra le tipologie di partner, il più diffuso è ancora una volta un ente appartenente al terzo settore, che compare nel 40% dei casi.

2.1.6 Risorse economiche

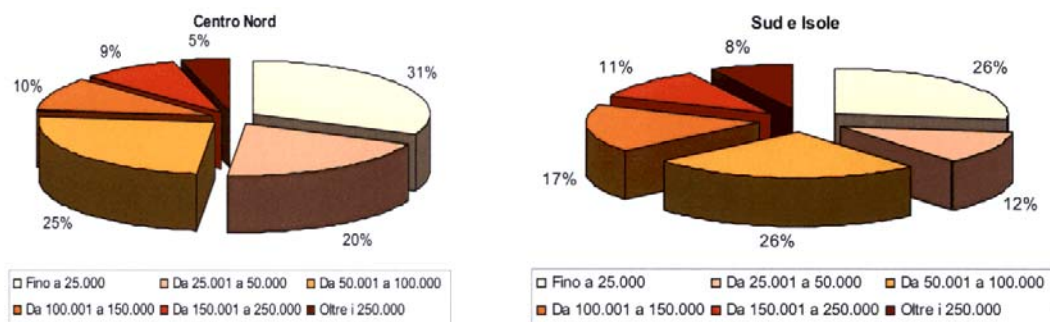
Ultimo aspetto da considerare nell'analisi della progettualità delle Città riservatarie riguarda le risorse economiche impegnate per la realizzazione dei progetti. Per quanto attiene ai costi previsti, la classe di costo col maggior numero di progetti in entrambe le aree geografiche è quella più bassa "fino a 25.000 euro", dove rientrano 75 progetti del Centro-Nord e 52 del Sud e delle Isole, pari al 29% dei progetti⁷. Inoltre, quasi un progetto su due ha un costo previsto "entro i 50.000 euro" (il numero di progetti ammonta a 200, pari al 45,9%), mentre la proporzione sale a 7 progetti su 10 con un costo previsto "fino a 100.000 euro".

Confrontando le due aree geografiche, al Centro-Nord il maggior numero di progetti si colloca nelle prime due classi di costo, il 51% dei progetti di area a fronte del 38% di quelli del Sud e delle Isole. Al contrario, al Sud e nelle Isole sale il numero di progetti nelle classi di costo più alto, ovvero superiori a 100.000 euro (ammontano a 70, pari al 36% di quelli di area), mentre nel Centro-Nord la stessa percentuale è inferiore di oltre dieci punti (57, pari al 23,8%). Fra le Città riservatarie, Genova e Brindisi sono le due città col maggior numero di progetti a costi "elevati" rispetto al totale dei progetti attivi: Genova, infatti ne ha 5 su 10 con un costo previsto oltre i 150.000 euro, mentre quelli di Brindisi ammontano addirittura a 6 su 7.

⁷ Le percentuali indicate nel presente paragrafo sono rapportate al numero di progetti per cui sono specificati nel database i costi previsti o liquidati.

Tavola 9 - Progetti secondo la classe di costo previsto per Città riservataria e area geografica - Anno 2009

Città		Fino a 25.000	Da 25.001 a 50.000	Da 50.001 a 100.000	Da 100.001 a 150.000	Da 150.001 a 250.000	Oltre i 250.000	Non risposta
Centro Nord	Milano	20	17	11	3	4	0	2
	Torino	46	9	8	3	5	4	21
	Genova	1	1	2	0	3	2	1
	Venezia	2	4	3	5	1	0	1
	Bologna	0	0	0	1	1	1	0
	Firenze	4	3	2	2	2	2	0
	Roma	2	15	33	11	5	2	19
	Totale di area	75	49	59	25	21	11	44
Sud e Isole	Napoli	6	14	9	5	7	5	0
	Cagliari	31	2	1	1	2	2	1
	Brindisi	0	0	0	1	2	4	0
	Bari	0	1	0	3	2	1	23
	Taranto	1	0	1	0	0	0	0
	Palermo	5	4	29	21	5	3	2
	Catania	6	1	2	1	0	0	5
	Reggio Calabria	3	2	8	1	4	0	0
	Totale di area	52	24	50	33	22	15	31
TOTALE		127	73	109	58	43	26	75

Figura 7 - Percentuale di progetti secondo la classe di costo previsto e area geografica - Anno 2009

Per quanto riguarda il costo medio per progetto, la maggiore propensione a realizzare progetti con costi elevati al Sud e nelle Isole rispetto al Centro-Nord implica un costo medio previsto più alto al Sud e nelle Isole.

Per un confronto territoriale maggiormente significativo, si prenderà in considerazione un indicatore più corretto e meno sensibile alle classi estreme di costo (che influenzano molto il valore medio) rappresentato dal costo mediano⁸, che è in grado di fornire una lettura per area più attinente alla realtà. Comparando i costi mediani previsti e liquidati nelle due aree, le differenze emergono nettamente: i costi mediani previsti sono, infatti, pari a circa 49.000 euro al Centro-Nord e 76.000 euro al Sud e nelle Isole. Il Centro-Nord è, quindi, caratterizzato da costi previsti nettamente inferiori rispetto al Sud e alle Isole, com'era lecito attendersi dall'analisi dei progetti per classi di costo.

Alcune conclusive considerazioni derivano dall'analisi incrociata dei costi dei progetti in relazione alla tipologia di intervento che viene messo in atto. Si intende comprendere al riguardo se la distribuzione dei progetti per classi di costo è influenzata dalla tipologia di intervento messo in atto o se invece le due variabili siano statisticamente indipendenti⁹. Il risultato del test evidenzia la dipendenza tra il costo del progetto e la tipologia di intervento prevista, ovvero progettare in un ambito di intervento piuttosto che in un altro ha delle inevitabili ripercussioni sul fronte dei costi.

Infine, i progetti realizzati per classi di costo previsto sono stati messi in relazione con la durata del progetto. Dai dati elementari riassunti nella tabella sottostante non emerge una stringente relazione fra i progetti nelle varie classi di costo in rapporto alla loro durata, al punto che l'indice di correlazione fra le due variabili¹⁰ in studio è pari a $-0,04$, mostrando cioè una totale assenza di correlazione fra durata e costo previsto per ciascun progetto.

Tavola 10 - Durata del progetto per classe di costo previsto. Totale - Anno 2009

Durata del progetto	Fino a 25.000	Da 25.001 a 50.000	Da 50.001 a 100.000	Da 100.001 a 150.000	Da 150.001 a 250.000	Oltre i 250.000	Non risposta	Totale
Fino a 6 mesi	39	13	6	4	7	5	15	89
Da 7 a 12 mesi	53	36	71	44	30	20	46	300
Da 1 anno a 2 anni	26	11	23	6	1	1	12	80
Più di 2 anni	9	13	9	4	4	1	1	41
Non risposta	0	0	0	0	0	0	1	1
TOTALE	127	73	109	58	42	27	75	511

⁸ Il costo mediano è la modalità di costo che bipartisce la distribuzione ordinata dei costi dei progetti esattamente a metà, ossia il costo del progetto per cui il 50% dei progetti ha un costo inferiore.

⁹ Per fare ciò si ricorre a un test statistico denominato "test di indipendenza chi-quadrato". Il risultato del test restituisce con un livello di significatività del 95%, l'indipendenza o meno tra le variabili in studio.

¹⁰ L'indice di correlazione è stato calcolato fra le due variabili continue: durata del progetto in mesi e costo del progetto in euro.

BOX DI SINTESI

- Le Città riservatarie del Sud-Isole mostrano un valore doppio rispetto a quelle del Centro-Nord relativamente al numero di progetti in riferimento alla popolazione residente, rispettivamente 7,9 progetti per 100.000 residenti a fronte di 4,3 progetti per 100.000 residenti. Osservando le città secondo il numero di progetti sulla popolazione di riferimento, la sola Torino (10,6 progetti per 100.000 residenti), fra le città del Centro-Nord, figura fra le prime sei posizioni, subito dopo Cagliari che con 25,5 progetti per 100.000 residenti stacca nettamente tutte le altre città riservatarie.
- Se l'innovazione è un tratto peculiare della progettualità e dello spirito della legge 285, la continuità è divenuta nel tempo una caratteristica distintiva della stessa. Dei 511 progetti attivi nel 2009, 334 risultano in continuità con progetti attivi nell'annualità precedente – l'incidenza di continuità è del 61,6% nelle città del Centro-Nord e sale al 70,4% nelle città del Sud-Isole. Gli stessi referenti delle città su questo punto hanno delineato un quadro di sostanziale staticità della progettazione, laddove circa l'85% dei progetti in continuità sono simili o addirittura identici a quelli originari.
- Coniugando la lettura della continuità dei progetti nel tempo e della durata degli stessi, le due aree geografiche del Centro-Nord e del Sud-Isole risultano così caratterizzate: il Centro-Nord vede la prevalenza di progetti di durata maggiore di un anno solare, che in buona parte sono confermati alla scadenza degli stessi; il Sud-Isole mostra, invece, la preponderanza di progetti di durata inferiore all'anno, che tendono comunque a essere rinnovati da un anno all'altro.
- Le tipologie di intervento più diffuse riguardano l'area del tempo libero e del gioco e del sostegno alla genitorialità, confermando il dato emerso nel 2008.
- Sono i pre-adolescenti – una fascia d'età ancora oggi notoriamente poco approfondita anche rispetto ai servizi a essi dedicati – i principali destinatari della progettualità della legge 285 nel corso del 2009: il 46,1% nel Centro-Nord; il 70% nel Sud-Isole.

2.2 La progettazione nelle singole Città riservatarie

2.2.1 Metodologia di analisi

Come ogni anno, anche per il 2009, la relazione sullo stato di attuazione della legge 285 prevede la restituzione dell'analisi della progettazione realizzata da ogni singola città e finanziata col fondo previsto dalla legge stessa. Questa analisi è possibile grazie all'esistenza della Banca dati progetti 285 (<http://www.bancadatiprogetti285.minori.it/>) che prevede come strumento di raccolta dati una scheda progetto funzionale a recuperare informazioni di carattere contenutistico, metodologico, organizzativo, contabile e amministrativo dei diversi progetti.

I dati qui analizzati, come nel capitolo precedente, fanno riferimento all'estrazione effettuata a novembre 2010 e riguardano progetti dell'annualità 2009. Di seguito si offre una presentazione esaustiva, seppur sintetica, dell'articolazione dei molteplici progetti che sono stati realizzati nell'anno di riferimento, territorio per territorio, individuando i criteri, gli orientamenti e le priorità che ogni città si è data per implementare quella parte delle politiche rivolte all'infanzia e l'adolescenza realizzate con fondo 285.

L'analisi proposta è suddivisa in 15 schede, una per città, in ognuna delle quali i progetti sono stati aggregati in dieci macro aree di intervento (otto dedotte dal testo della legge, due aggiunte). La lettura per macro aree consente di avere una visione globale delle priorità sociali, educative e culturali a cui ogni singola città risponde, così come del costo di spesa previsto per ciascuna area: l'ordine delle macro aree segue per l'appunto il criterio economico, partendo dagli ambiti in cui si è investito maggiormente (secondo le previsioni di spesa) e seguendo via via un ordine decrescente. Nel caso in cui una città non abbia investito alcun finanziamento su una particolare area, questa non viene riportata.

Per ogni città viene inoltre richiamato il modello seguito nella programmazione degli interventi sostenuti con i fondi 285, rispetto al quadro generale delle politiche sociali locali. Le tipologie utilizzate sono state riprese dall'elaborazione scaturita dall'indagine valutativa realizzata nel corso del precedente monitoraggio¹¹. I modelli proposti si riferiscono dunque ai diversi modi in cui le città hanno fatto dialogare tra loro le due leggi chiave per la programmazione in campo sociale e dell'infanzia, ovvero la legge 328/2000 e la legge 285/1997. La tabella che segue riassume le forme dei diversi approcci scelti dalle città, raggruppandoli in tre macrotipologie:

¹¹ Cfr. Leone, L., *Modelli di programmazione delle politiche sociali a livello cittadino e modalità di integrazione del fondo L. 285/97*, in *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285*, anno 2008, p. 27.

Modello di integrazione tra legge 285 e legge 328		Città
Modello “inclusivo” con quadro programmatico più generale	<ul style="list-style-type: none"> - Quadro programmatico più generale che include la programmazione a valere sul fondo legge 285 - Presenza di piano di zona legge 328 	Genova (PRS), Torino, Cagliari (PLUS), Roma Bologna (1), Bari, Milano, Napoli
Modello a “gestione parallela o affiancamento”	È stata mantenuta la gestione parallela dei fondi 285 e del Fondo nazionale delle politiche sociali legge 328, a cui fanno capo strutture di coordinamento differenziate.	Firenze, Palermo, Catania, Reggio Calabria (1), Brindisi (1), Taranto (1)
Modello “dipartimento funzionale”	Assenza del piano di zona legge 328 ma sviluppo di modelli organizzativi per l'integrazione a livello tecnico amministrativo	Venezia

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

2.2.2 Le macro aree

La scelta di individuare delle macro aree nasce dall'esigenza di restituire lo stato di attuazione della legge tenendo costantemente conto del lungo, lento ma vitale modificarsi della prassi che produce inevitabili ricadute sugli strumenti di raccolta e codifica delle informazioni. A questo si aggiunge l'esigenza di realizzare un elaborato il più possibile conciso e attento alle mutate condizioni di vita dei bambini nelle Città riservatarie.

La definizione delle macro aree rappresenta l'evoluzione dell'applicazione pratica delle indicazioni fornite negli articoli della legge, ed è legata alla dinamicità delle politiche e dei territori. L'analisi costante e continuativa della progettazione delle Città riservatarie ha reso evidente l'emergere congiunto di due tendenze: da un lato, a fronte dell'evoluzione normativa in merito ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, alcuni articoli della legge 285 hanno visto diminuire il loro potere propulsivo e innovativo; dall'altro, l'approvazione della legge 328 e una maturazione delle logiche di intervento relative ai bisogni sociali ed educativi hanno indotto gli amministratori a modificare le modalità di programmazione a favore di logiche di sistema.

La graduale diminuzione dell'investimento da parte delle Città riservatarie su alcune tipologie di intervento elencate nel testo della legge è stata sostenuta da numerosi fenomeni tra cui l'approvazione di leggi o lo stanziamento di nuovi fondi su aree di intervento specifiche, successivamente alla 285: esempi di questo sono la Legge 149/2001 e il Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socioeducativi per la prima infanzia (varato nel 2007 e finalizzato al potenziamento della rete dei servizi educativi per la prima infanzia presenti sul territorio, in vista del raggiungimento, entro il 2010, dell'obiettivo della copertura territoriale del 33% fissato dal Consiglio europeo di Lisbona). A questi processi interni si sono aggiunti fenomeni sociali importanti: l'emergere del fenomeno migratorio ha prodotto per esempio un necessario (in alcuni casi forzato) cambio di rotta nella definizione delle priorità di intervento e quindi nella gestione del fondo, a favore di interventi di inclusione e integrazione sociale per minori e famiglie straniere.

Di seguito un breve presentazione delle macro aree.

MACRO AREA INTERCULTURA, INTEGRAZIONE E INCLUSIONE SOCIALE E SCOLASTICA

L'individuazione di una macro area specifica legata all'intercultura si è resa necessaria al fine di far emergere una nuova tendenza di gestione del fondo in risposta al fenomeno dell'immigrazione degli ultimi anni. Si è reso altresì necessario perché la legge 285 non comprende al suo interno che un generale riferimento ai minori stranieri (vedi art. 3, *Finalità dei progetti*, comma 1, lettera a), senza prevedere esplicitamente nei quattro articoli relativi alle tipologie di intervento alcune misure volte all'integrazione e inclusione sociale per i minori di cultura non italiana.

MACRO AREA PROGETTI DI SISTEMA

L'altra macro area che negli anni ha richiesto visibilità e spazio è quella relativa ai progetti di sistema.

Per progetti di Sistema si intende «quei progetti che non hanno come destinatari diretti i minori e/o le loro famiglie, bensì il personale o l'organizzazione titolare o realizzatrice dei progetti stessi. Sono considerati Progetto di sistema attività quali, ad esempio: la creazione di un portale che raccoglie le informazioni e la documentazione della progettazione a favore dell'infanzia e/o dell'adolescenza realizzata sul territorio; oppure percorsi di formazione congiunta tra personale pubblico e del privato sociale; campagne informative sui diritti dei minori e così via»¹². Il motivo che sottostà allo sviluppo di questa tipologia di intervento (non prevista dalla 285 ma coerente con gli scopi della legge) è da ricercare, come nel caso precedente, al modificarsi della normativa successivamente all'emanazione della legge 285: l'implementazione del sistema integrato dei servizi richiesto dalla 328, congiuntamente con lo sviluppo del decentramento amministrativo (il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali è sempre del 2000)¹³, ha indotto alcune amministrazioni centrali a dotarsi, per la gestione del sistema dei servizi rivolto a minori e famiglia, di organismi o strumenti di coordinamento specifici.

MACRO AREA AFFIDO

Il riferimento all'«affidamento familiare sia diurno che residenziale» inserito nella legge 285 (art. 4, comma 1, lettera d) si inserisce oggi in un contesto profondamente mutato: l'approvazione della legge 149/2001 ha infatti dato vita a una nuova cultura e disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori. Con essa viene rafforzato il diritto dei bambini e delle bambine a vivere nella propria famiglia e, allo stesso tempo, viene sostenuto il diritto della famiglia in crisi a ricevere sostegno quando attraversa situazioni di temporanea difficoltà. La legge, da un lato, e gli attuali fenomeni sociali, quali la presenza di minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale (molto spesso preadolescenti e adolescenti) dall'altro, hanno dato una spinta propulsiva all'attivazione di sperimentazioni in grado di rendere effettivo il diritto sancito sulla carta.

MACRO AREA SOSTEGNO ALLA FAMIGLIA E GENITORIALITÀ

Rientra in quest'area la molteplicità di interventi volti a fornire sostegni di tipo materiale, sociale e psicologico alla famiglia, intesa come nucleo ma anche come somma di singoli individui che si trovano spesso da soli ad affrontare il ruolo di genitori.

MACRO AREA PROGETTI PER BAMBINI CON BISOGNI SPECIALI

Quest'area comprende quel complesso di iniziative culturali, didattiche e sociali tali da assicurare l'esigibilità dei diritti fondamentali come lo studio e l'educazione, anche da parte

¹² 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, p. 92 (Questioni e documenti, 49).

¹³ D.Lgs. 267/2000.