

Tabella 4 – Spesa dei Comuni (Anno 2009)

Città riservatarie	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
Bari	27,70	16,21	4,49	158,09	266,51
Bologna	36,29	21,74	7,89	289,02	821,60
Brindisi	31,87	12,83	4,09	131,29	233,80
Cagliari	15,26	21,93	3,35	301,84	376,58
Catania	36,69	16,20	5,94	205,33	403,87
Firenze	41,75	17,93	7,49	239,40	718,34
Genova	48,54	12,26	5,95	133,16	470,25
Milano	36,00	20,23	7,28	286,43	695,95
Napoli	32,98	9,60	3,17	142,65	239,53
Palermo	46,40	6,00	2,78	71,97	171,83
Reggio Calabria	9,08	7,39	0,67	44,80	22,92
Roma	44,11	15,57	6,87	225,64	608,81
Taranto	d.	d.	d.	d.	d.
Torino	16,79	21,80	3,66	291,04	340,53
Venezia	27,53	15,99	4,40	330,94	649,28
TOTALE	35,59	15,81	5,63	215,01	476,30
Centro-Nord	36,45	17,57	6,40	246,91	596,39
Sud-Isole	31,71	10,93	3,47	136,23	233,93

In un tale quadro estremamente diversificato tra aree geografiche e tra città riservatarie, il fondo relativo ai finanziamenti della legge 285 finisce per incidere in modo molto differente sulla spesa nel settore dei servizi per minori e sulla spesa sociale complessiva. Il valore medio di incidenza del fondo 285 sulla spesa dedicata ai nidi e ai servizi per l'infanzia e i minori si attesta intorno al 5,6% (era il 7% nel monitoraggio 2009), mentre rappresenta il 2% (era il 2,4%) della spesa corrente per funzioni nel sociale. Anche in questo caso le differenze tra aree geografiche sono enormi: al Centro-Nord le percentuali superano di quattro o cinque volte quelle del Sud e delle Isole.

Se si considera il dato relativo al fondo della legge 285 pro capite per minore si osserva che al Centro-Nord il valore medio è di 20,35 euro mentre al Sud è di 37,46 euro.

Si conferma quindi quanto già sottolineato nel monitoraggio 285 del 2009: ossia lo scarso investimento sulla spesa sociale nelle città del Sud-Isole e, al contempo, una maggiore 'dipendenza' dalle risorse provenienti dal fondo 285.

Tabella 5 – 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
Bari	€ 1.735.363,00	€ 32,99	4,3	12,4	3,4
Bologna	€ 931.842,00	€ 19,35	2,3	2,4	0,9
Brindisi	€ 862.237,00	€ 53,69	2,2	23,0	7,3
Cagliari	€ 1.059.785,00	€ 55,22	2,7	14,7	2,2
Catania	€ 2.144.870,00	€ 38,90	5,4	9,6	3,5
Firenze	€ 1.193.932,00	€ 23,26	3,0	3,2	1,4
Genova	€ 1.915.571,00	€ 22,86	4,8	4,9	2,4
Milano	€ 3.953.054,00	€ 20,41	9,9	2,9	1,1
Napoli	€ 6.505.640,00	€ 34,40	16,3	14,4	4,7
Palermo	€ 4.506.491,00	€ 35,35	11,3	20,6	9,5
Reggio Calabria	€ 1.568.442,00	€ 47,55	3,9	207,4	18,8
Roma	€ 8.673.214,00	€ 19,33	21,7	3,2	1,4
Taranto	€ 1.349.824,00	€ 39,53	3,4	c.	c.
Torino	€ 2.805.219,00	€ 21,49	7,0	6,3	1,1
Venezia	€ 758.594,00	€ 19,96	1,9	3,1	0,8
TOTALE^(a)	€ 39.964.078,00	€ 26,28	100,0	5,6	2,0
Centro-Nord^(a)	€ 20.231.426,00	€ 20,35	50,6	3,4	1,2
Sud-Isole^(a)	€ 19.732.652,00	€ 37,46	49,4	17,1	5,4

^(a) Sono state calcolate le medie ponderate e non le aritmetiche.
Fonte: Bilanci comunali – Certificati consuntivi 2008, Ministero dell'interno.

3.2 Un quadro dei progetti finanziati nel 2010

Con riferimento al 2010 i progetti complessivi sono 499⁶, 12 in meno rispetto al 2009 e 26 in più rispetto al 2008. La distribuzione territoriale conferma le tendenze emerse nel 2008 e nel 2009. I progetti (quasi il 60%) sono prevalentemente realizzati nelle città riservatarie del Centro-Nord con una forte concentrazione nelle città di Roma, Torino e Milano. Il restante 40% fanno capo a città del Centro, Sud e Isole. Ed è in questa zona geografica che si evidenziano maggiori scostamenti rispetto ai due anni precedenti: le città con il maggior numero di progetti rimangono Napoli e Palermo. Un'analisi più precisa del contenuto dei progetti è offerta nei successivi capitoli della presente Relazione.

⁶ A questi si devono aggiungere 26 progetti (di cui 5 afferenti alla città di Catania e 21 a Roma) finanziati con il fondo 285 erogato nell'anno 2010, ma non ancora attivi al 31/12/2010.

Tabella 6 – Numero di progetti per città riservataria e area geografica – Anno 2010

	Città	Progetti	% di progetti
Centro-Nord	Torino	92	18,4
	Milano	68	13,6
	Venezia	16	3,2
	Genova	13	2,6
	Bologna	1	0,2
	Firenze	11	2,2
	Roma	98	19,6
	<i>Totale di area</i>	299	59,9
Sud-Isole	Napoli	46	9,2
	Bari	23	4,6
	Brindisi	7	1,4
	Taranto	10	2,0
	Reggio Calabria	29	5,8
	Palermo	32	6,4
	Catania	27	5,4
	Cagliari	26	5,2
	<i>Totale di area</i>	200	40,1
TOTALE		499	100,0

La sostanziale stabilità del numero dei progetti può essere connessa al mantenimento del finanziamento previsto dalla legge 285, seppur con qualche aggiustamento al ribasso dal 2007 al 2010: nell'anno 2008 il fondo della legge 285 (fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza) assegnato ammontava a 43.905.000 euro, così come stabilito dalla legge finanziaria 24 dicembre 2007, 244 (legge finanziaria 2008), che ha individuato le risorse per l'intero triennio 2008-2010, attribuendo 43.898.000 euro all'anno 2009 e una cifra più bassa per l'anno 2010, pari a 43.509.000 euro. Infine, il decreto del 30 dicembre 2009 ha definito il finanziamento 2010 per le 15 città riservatarie pari a 39.964.078,00 euro.

Come mostra la tabella seguente, nel caso di nove città i progetti presentati dipendono in prevalenza dal finanziamento unico della legge 285: una situazione che risulta molto accentuata nel Sud e nelle Isole, confermando, come emerso già nei precedenti monitoraggi, una significativa dipendenza delle città del Sud dalle risorse provenienti da tale fondo. Tale dipendenza è emersa anche nella discussione con i referenti delle città riservatarie nel focus group di cui si è parlato in precedenza. La contrazione delle risorse del fondo nazionale per le politiche sociali sta, infatti, avendo rilevanti ripercussioni sugli sforzi dei Comuni per transitare alcuni progetti/interventi dal finanziamento 285 ad altri (fondi relativi alla legge 328 e fondi comunali). Si tratta di interventi quali ad esempio ludoteche, centri di aggregazione, centri polivalenti, centri d'ascolto, che, soprattutto nelle città del Centro e del Sud Italia, sono entrati a far parte del sistema dei servizi, ma che non hanno più garantita una copertura dei costi.

Tabella 7 – Progetti secondo il tipo di finanziamento per città riservataria e area geografica – Anno 2010

	Città	Finanziamento unico della legge 285/1997	Cofinanziamento	Non risposta
Centro-Nord	Torino	41	51	0
	Milano	1	66	1
	Venezia	16	0	0
	Genova	10	3	0
	Bologna	0	1	0
	Firenze	3	8	0
	Roma	74	19	5
	<i>Totale di area</i>	<i>145</i>	<i>148</i>	<i>6</i>
Sud-Isole	Napoli	43	3	0
	Bari	11	12	0
	Brindisi	0	7	0
	Taranto	10	0	0
	Reggio Calabria	29	0	0
	Palermo	31	0	1
	Catania	27	0	0
	Cagliari	19	7	0
	<i>Totale di area</i>	<i>170</i>	<i>29</i>	<i>1</i>
TOTALE		315	177	7

Poco più della metà dei progetti (61,5%) ha una durata compresa tra i 7 e i 12 mesi: un trend simile a quello del 2009, ma differente rispetto al 2008 laddove la maggioranza dei progetti aveva una durata compresa tra i 12 e i 24 mesi, mentre soltanto un 28% era tra i sei mesi e l'anno.

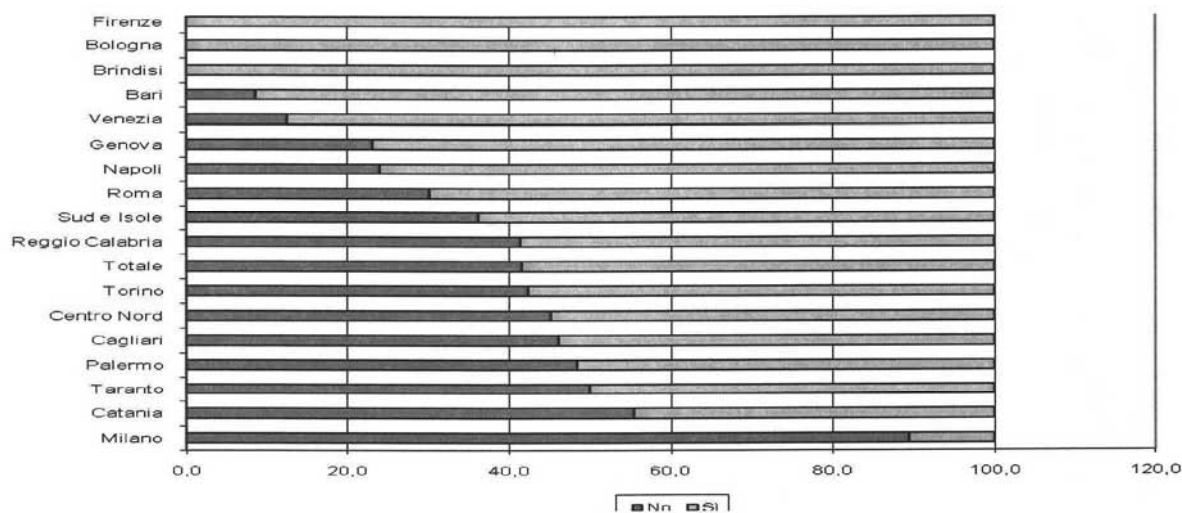
Nel 2010 invece i progetti con durata tra uno e i due anni sono il 28,4% al Centro-Nord e l'8% nel Sud-Isole; in entrambe le aree geografiche, le percentuali precipitano con riferimento ai progetti superiori ai due anni pari al 4% del totale e corrispondenti a soli 20 progetti.

Si evidenzia quindi una tendenza a garantire le attività di durata annuale, in sintonia con l'assegnazione dei fondi, un meccanismo che, come già si osservava due anni fa, induce precarietà dal punto di vista della gestione dei servizi poiché se la riconferma è probabile, non è certo l'ammontare delle risorse. Un fenomeno che caratterizza tutte le città ma che prevale ancora di più in quelle del Sud e delle Isole, presumibilmente in quanto la dipendenza dei progetti dal solo finanziamento della legge 285 (come accennato poco sopra) è ancora più forte che nelle città del Centro-Nord. Un aspetto confermato anche dalle testimonianze dei referenti delle città riservatarie.

Tabella 8 – Durata del progetto per area geografica – Anno 2010

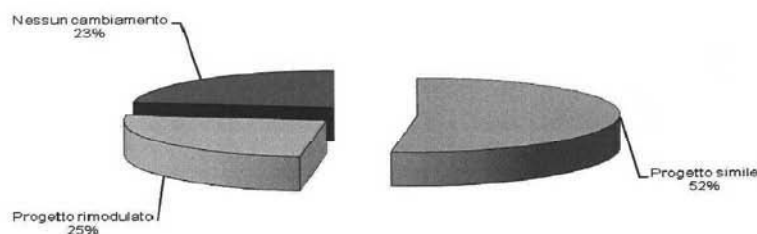
Durata del progetto	Centro-Nord		Sud-Isole		Totale	
	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti
Fino a 6 mesi	30	10,0	41	20,5	71	14,2
Da 7 a 12 mesi	175	58,5	132	66,0	307	61,5
Da 1 anno a 2 anni	85	28,4	16	8,0	101	20,2
Più di 2 anni	9	3,0	11	5,5	20	4,0
TOTALE	299	100,0	200	100	499	100,0

Con riferimento alla continuità del progetto, poco meno del 60% dei progetti risulta in continuità (un dato lievemente inferiore rispetto al 2009), con percentuali maggiori nel Sud rispetto al Centro-Nord: le città che presentano percentuali più alte di continuità sono Firenze, Brindisi, Bari, Venezia, Genova, Napoli e Roma. Diversamente dallo scorso anno, città come Catania e Reggio Calabria hanno ridotto il numero di progetti in continuità.

Figura 1 – Continuità del progetto per area geografica e città riservataria

Il raffronto del dato sulla continuità con l'eventuale trasformazione del progetto evidenzia che il 52% dei progetti finanziati sono simili (identica percentuale dello scorso anno), il 25% è stato rimodulato (era il 15% nel 2009) e il 23% non ha subito alcun cambiamento (era il 33%).

Si tratta di un aspetto che potrebbe indurre varie riflessioni, per esempio rispetto all'utilizzo del fondo 285 per sostenere sperimentazioni e innovazioni: i dati qui riportati evidenziano una sostanziale conferma dei progetti in essere da qualche anno. Si tratta di un problema che riguarda trasversalmente tutte le città, alle prese con un aumento delle situazioni problematiche, della domanda sociale e, contemporaneamente, una fortissima contrazione delle risorse e delle possibilità di spesa da parte dell'ente locale.

Figura 2 – Progetti in continuità secondo un'eventuale trasformazione

3.3 Tipologia di interventi e di diritti promossi

La Banca dati dei progetti 285 prevede 13 tipologie di intervento che riprendono e declinano le aree di intervento indicate nella legge ma, allo stesso tempo, sono anche l'esito di un adeguamento dello strumento di rilevazione che negli anni si è cercato di rendere sempre più aderente alla realtà. Data l'articolazione dei progetti è stata data la possibilità ai curatori dell'immissione dei dati di poter specificare le due tipologie prevalenti.

Il sostegno alla genitorialità risulta l'intervento più indicato nei progetti, seguito dal tempo libero e il gioco: ciò segna un cambiamento rispetto al 2008 e al 2009, nei quali a prevalere era proprio la tipologia del tempo libero e del gioco. La distanza tra i due interventi si è andata riducendo dal 2008 al 2009, fino ad arrivare allo scavalco nel 2010. Ciò può essere spiegato con quanto emerso dall'analisi dei Piani di zona triennali delle città riservatarie (in particolare di priorità, obiettivi strategici, interventi in area famiglia, infanzia e adolescenza). È infatti la famiglia con le sue fragilità nello svolgimento dei compiti educativi e di cura dei figli uno dei principali focus di analisi e di criticità presente nei documenti di programmazione: ne consegue che il sostegno alla genitorialità (termine generale nel quale possono essere ricompresi una pluralità di interventi e servizi) è spesso indicato come obiettivo strategico o priorità di intervento.

Come mostra la tabella 9, il sostegno alla genitorialità è l'intervento più diffuso sia nel Centro-Nord (114 progetti) che nel Sud o nelle Isole (68 progetti).

Tabella 9 – Progetti secondo le tipologie prevalenti di intervento e area geografica – Anno 2010

Tipologia prevalente	Centro-Nord		Sud-Isole		Totale	
	progetti	per 100 progetti	progetti	per 100 progetti	progetti	per 100 progetti
Sostegno alla genitorialità	114	38,1	68	34,0	182	36,5
Tempo libero e gioco	100	33,4	66	33,0	166	33,3
Sostegno all'integrazione scolastica	82	27,4	34	17,0	116	23,2
Sensibilizzazione e promozioni	28	9,4	48	24,0	76	15,2
Sostegno all'integrazione dei minori	42	14,0	22	11,0	64	12,8
Sostegno a bambini e adolescenti	26	8,7	18	9,0	44	8,8
Contrasto alla povertà	21	7,0	17	8,5	38	7,6
Educativa domiciliare	26	8,7	11	5,5	37	7,4
Interventi socio-educativi per la prima infanzia	22	7,4	13	6,5	35	7,0
Progetto di sistema	17	5,7	11	5,5	28	5,6
Interventi in risposta	16	5,4	6	3,0	22	4,4
Abuso	8	2,7	8	4,0	16	3,2
Affidamento familiare	7	2,3	7	3,5	14	2,8

Analizzando la distribuzione delle tipologie di intervento per area geografica, si osservano alcune differenze relative alle posizioni successive alle prime due: nell'area del Centro-Nord la terza e la quarta tipologia più indicata sono il sostegno all'integrazione scolastica (27,4%) e il sostegno all'integrazione dei minori (14%). Nel Sud e nelle Isole invece al terzo posto vengono indicati interventi di sensibilizzazione e promozione (24%), seguiti da sostegno all'integrazione scolastica (17%).

Seguono, in entrambe le aree geografiche, il sostegno a bambini e adolescenti (43 progetti), il contrasto alla povertà (38 progetti) e l'educativa domiciliare (37 progetti), con percentuali tra il 7 e l'8%.

La tipologia "progetti di sistema" è indicata complessivamente in 28 progetti, quattro in più rispetto lo scorso anno. Si tratta di quei progetti che, tra le loro peculiarità, non hanno come destinatari diretti i minori e/o le loro famiglie, bensì il personale o l'organizzazione titolare o realizzatrice dei progetti stessi. Più in specifico, secondo una definizione condivisa fra i referenti tecnici delle città riservatarie, per progetti di sistema si intendono quelle esperienze progettuali che mirano all'integrazione tra politiche e/o servizi locali, e/o a creare reti tra gli operatori presenti sul territorio; rientrano in questo ambito anche progetti ad ampio raggio che hanno l'obiettivo di formare gli attori delle politiche e degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza, funzionali a un miglioramento della *governance*: su alcuni di questi nel monitoraggio dei progetti 2009 è stato condotto uno specifico approfondimento⁷. Sono pertanto progetti che richiamano alcuni concetti chiave alla base delle politiche di welfare, quali integrazione, programmazione, partecipazione, rete, che possono essere tuttavia considerati anche metodi di lavoro e strumenti di governo e di attuazione delle politiche pubbliche in senso ampio, cioè politiche volte a garantire a tutti i cittadini il rispetto dei diritti sociali di cittadinanza (in questo caso alla salute, al benessere).

Le tipologie prevalenti di intervento possono poi essere ricondotte agli articoli della legge 285, eccetto i cosiddetti progetti di sistema e gli interventi in risposta a problemi di handicap fisico e/o psichico, attività che con il tempo si sono differenziate dal resto acquisendo una propria specificità di cui la Banca dati 285 ha cominciato a tenere conto.

Per quanto riguarda la suddivisione dei progetti secondo tipologie e gli articoli, ogni progetto può essere registrato come collegato a più di una tipologia, e quindi a più di un articolo, come risulta evidente nella tabella che segue ove si conferma il peso importante di attività con finalità di prevenzione secondaria o terziaria.

Tabella 9 bis – Progetti per articolo della legge 285 - Anno 2010

Articolo	Numero progetti riconducibili
Art. 4	511
Art. 5	35
Art. 6	166
Art. 7	76
Nuove tipologie	2

Un ulteriore aspetto indagato riguarda la tipologia prevalente di diritto promosso dal progetto stesso (per questa domanda potevano essere indicate fino a tre preferenze). I dati relativi ai progetti 2010 confermano quanto emerso negli scorsi anni ossia una forte

⁷ Cfr. Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285. Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. Anno 2009.

preferenza per il diritto al gioco. Segue, con una percentuale lievemente più alta rispetto al 2009, il diritto all'educazione. Percentuali simili si registrano per i restanti diritti.

Tabella 10 – Tipologia prevalente di diritti promossi dal progetto – Anno 2010

Tipologia di diritto	per 100 progetti^(a)
Diritto al gioco	41,6
Diritto all'educazione	32,3
Diritto allo studio	27,5
Diritto alla partecipazione	22,5
Diritto al recupero	20,3
Diritto alla propria identità	17,1
Diritto all'autonomia	14,9
Diritto famiglia responsabile	14,7
Diritto alla salute	13,1
Diritto all'informazione	9,2
Diritto alla protezione da abuso	6,0
Diritto alle cure	5,6
Diritto di speciale trattamento	1,4

^(a) Il totale dei progetti attivi in banca dati è pari a 499

Svariati elementi interessanti di riflessione scaturiscono dall'incrocio dei dati sopra richiamati con l'impegno economico legato alle progettualità. Nella tabella seguente sono evidenziate le progettualità e le risorse distinte per ambito di intervento.

Tabella 11 – Progetti attivi e risorse utilizzate nel 2010 per ambito di intervento

Tipologia prevalente di intervento	Risorse 285 utilizzate nel corso dell'anno 2010	Numero progetti attivi nel 2010
Sostegno alla genitorialità (art. 4)	€ 20.020.127,52	196
Tempo libero, gioco, animazione (art. 6)	€ 9.605.883,00	177
Sostegno all'integrazione e prevenzione della dispersione scolastica (art. 6)	€ 9.070.732,68	124
Sostegno all'integrazione dei minori stranieri e nomadi (art. 4)	€ 6.803.893,00	68
Promozione dei diritti e della partecipazione (art. 7)	€ 5.927.112,00	83
Educativa domiciliare, territoriale, lavoro di strada (art. 4)	€ 5.793.790,00	39
Interventi per la prima infanzia alternativi al nido (art. 5)	€ 3.978.153,00	36
Sostegno a minori con disagio psicosociale o ospedalizzati (art. 4)	€ 3.813.592,84	46
Contrasto alla povertà e sostegno vs esclusione sociale (art. 4)	€ 2.057.298,00	39
Azioni vs abuso, maltrattamento, violenza, sfruttamento di minori (art. 4)	€ 2.005.145,00	17
Affidamento familiare, in comunità, adozioni, deistituzionalizzazione (art. 4)	€ 1.643.908,00	14
Interventi in risposta a handicap fisico e/o psichico (art. 4)	€ 997.398,00	23

La tabella 11 va letta tenendo in considerazione che:

- il numero dei progetti 285, evidenziato nella terza colonna, restituisce il dato delle esperienze attive nel corso dell'anno 2010 ed è stato ottenuto incrociando le tipologie prevalenti di intervento segnalate all'interno di ciascun progetto e l'articolato della legge;
- i suddetti progetti sono stati finanziati non solo con fondi 2010, ma anche con residui delle annualità precedenti;
- i progetti inseriti in banca dati, generalmente, indicano due ambiti prevalenti di azione, conseguentemente uno stesso progetto può ricadere su più tipologie di intervento. Pertanto, sia il dato numerico, sia quello amministrativo devono ritenersi indicativi di una maggior attenzione da parte dei programmatori locali rispetto ad aree specifiche di azione.
- Una prima lettura dei dati amministrativi consente di evidenziare su quali aree di intervento si sia concentrato lo sforzo programmatico e, conseguentemente, progettuale dei territori riservatari del fondo. I dati evidenziati nella tabella 11 confermano quanto già evidenziato nel paragrafo 2.2 in relazione all'analisi della programmazione locale, laddove si evidenzia una progressiva perdita della centralità del bambino in quanto soggetto indipendente, a favore di una lettura che tende a riportarli entro la cornice familiare, concentrando gli sforzi nella direzione di promuovere e sostenere la famiglia nei suoi compiti educativi di base, andando così a contrastare l'insorgere dei fattori di rischio e quindi di implementare tutti i servizi a essa dedicati.

L'impiego di ingenti risorse sull'area di intervento del sostegno alla genitorialità manifesta la volontà dei programmatori locali di sostenere la relazione genitori-figli, e tale priorità risulta evidente sia dal punto di vista dell'investimento economico, sia dal punto di vista della numerosità dei progetti attivati. È interessante evidenziare come tutte le città riservatarie abbiano investito su quest'area di intervento nel corso dell'anno 2010, anche se con impegni differenti in termini di risorse e progetti:

Tabella 12 – Progetti realizzati nel corso del 2010 area interventi di sostegno alla genitorialità (art. 4)

Città riservataria	N. progetti 2010	Finanziamento L. 285 anno 2010
Bari	18	€ 2.220.535,84
Bologna	1	€ 931.842,00
Brindisi	3	€ 426.151,00
Cagliari	6	€ 631.881,00
Catania	8	€ 695.000,00
Firenze	5	€ 459.400,00
Genova	6	€ 2.395.741,00
Milano	32	€ 2.742.479,00
Napoli	12	€ 1.299.406,00
Palermo	10	€ 1.086.180,00
Reggio Calabria	9	€ 1.007.419,00
Roma	49	€ 3.865.344,68
Taranto	4	€ 613.031,00
Torino	32	€ 1.526.117,00
Venezia	1	€ 119.600,00
TOTALE	196	€ 20.020.127,52

Tali elementi sono ancor più interessanti se letti alla luce dell'adesione ottenuta dal programma sperimentale Pippi proposto a tutti gli enti locali riservatari del fondo 285 e applicato sulla maggior parte delle città indicate nella tabella, presumibilmente anche in virtù di una coerenza con scelte programmatiche evidentemente già in atto sui territori.

Le ulteriori aree che hanno goduto di un finanziamento rilevante e che, conseguentemente, hanno avuto un maggior impatto nella programmazione locale sono:

- interventi riconducibili all'area del tempo libero, gioco e animazione, che registrano un impegno superiore ai nove milioni e seicentomila euro con un'attivazione di 177 progetti realizzati in tutte le città tranne Bologna;
- interventi orientati alla integrazione scolastica e alla prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico, per i quali sono stati impegnati circa 9 milioni di euro nel corso del 2010 a fronte di una realizzazione di 124 progetti realizzati in tutte le città riservatarie tranne Bologna, Brindisi e Catania;
- interventi realizzati per favorire il sostegno all'integrazione dei minori stranieri e nomadi, che registrano un investimento pari a circa 6 milioni e ottocentomila euro e la realizzazione di 68 progetti sui territori di tutte le città tranne Bologna, Brindisi e Cagliari.

3.4 I destinatari

Le categorie o gruppi di destinatari cui sono riferibili i progetti sono suddivise fra: minori (ripartiti per classi d'età), famiglie, operatori e, infine, persone in cui può essere specificata più chiaramente la tipologia di utenza cui è rivolto il progetto (tali destinatari comprendono solitamente bambini e adulti che partecipano a una specifica iniziativa pubblica quale un convegno o una manifestazione sportiva).

In linea con quanto emerso negli ultimi due monitoraggi, anche per il 2010 i destinatari maggiormente indicati nei progetti sono i preadolescenti, ossia ragazzi e ragazze tra gli 11 e i 13 anni (56,1%). Seguono bambini di età compresa tra i 6 e i 10 anni, adolescenti tra i 14 e i 17 anni e famiglie.

L'ordine cambia se si analizzano le risposte per aree geografiche: nel Centro-Nord al primo posto vengono indicate le famiglie (51,8% pari a 155 progetti), e i preadolescenti (154 progetti), seguiti dai bambini 6-10 anni e dagli operatori; nel Sud e nelle Isole invece maggiormente indicati risultano i preadolescenti (63% corrispondenti a 126 progetti), e i bambini 6-10 anni (62% pari a 124 progetti), seguiti dagli adolescenti 14-17 anni e dai bambini 3-5 anni.

Seppur più al Centro-Nord che al Sud, le famiglie acquistano un peso maggiore nei progetti, essendo più frequentemente divenute destinatarie di azioni finanziate dalla legge 285 e ciò risulta in linea con quanto evidenziato con riferimento alla tipologia di interventi e, in parte, con l'analisi dei documenti di programmazione sociale a livello locale (Piani sociali di zona).

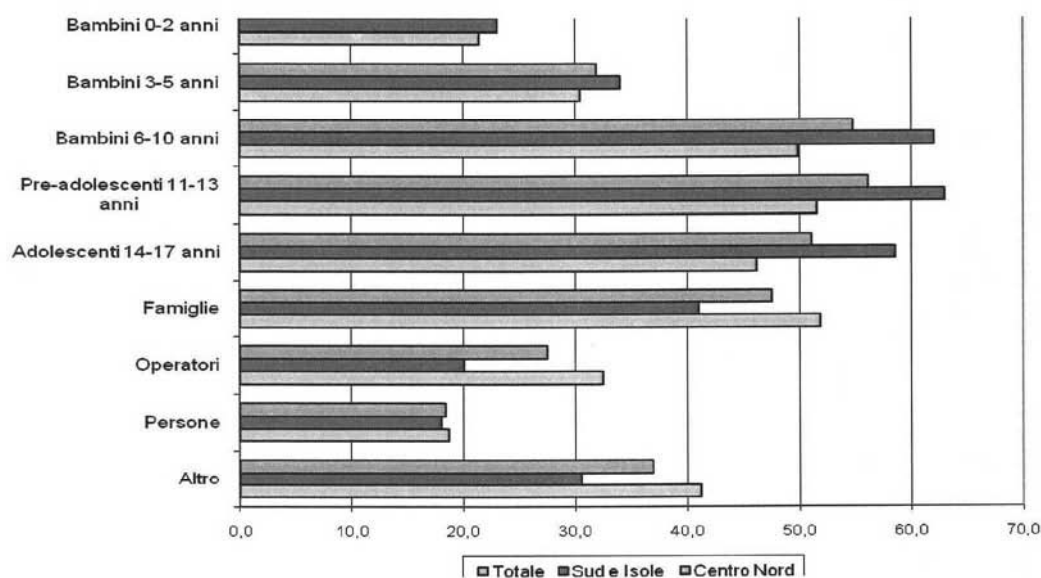
Tabella 13 – Progetti secondo i destinatari e area geografica – Anno 2010

Destinatari dei progetti	Centro-Nord		Sud-Isole		Totale	
	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti
Bambini 0-2 anni	64	21,4	46	23,0	110	22,0
Bambini 3-5 anni	91	30,4	68	34,0	159	31,9
Bambini 6-10 anni	149	49,8	124	62,0	273	54,7
Pre-adolescenti 11-13 anni	154	51,5	126	63,0	280	56,1
Adolescenti 14-17 anni	138	46,2	117	58,5	255	51,1
Famiglie	155	51,8	82	41,0	237	47,5
Operatori	97	32,4	40	20,0	137	27,5
Persone	56	18,7	36	18,0	92	18,4
Altro	123	41,1	61	30,5	184	36,9

Un lieve aumento rispetto al 2009 si registra nel numero di progetti con destinatari bambini 0-2 anni, una tendenza che accomuna entrambe le due aree geografiche; pressoché uguale il numero di progetti riguardanti bambini tra i 3 e i 5 anni.

Complessivamente i progetti aventi come target i bambini in età prescolare rappresentano una percentuale che oscilla tra il 22% e il 31%.

Da segnalare anche la presenza di 137 progetti (27,5%) rivolti a operatori, un numero simile a quello del 2009 ove si trattava solitamente di attività di tipo formativo in cui operatori appartenenti al settore privato e quelli del pubblico realizzavano insieme percorsi di formazione.

Figura 3 – Progetti secondo alcune tipologie di destinatari e area geografica– Anno 2010

3.5 La gestione dei progetti

In questa sezione si affronta l'analisi dei soggetti gestori delle azioni previste nei progetti.

Con riferimento alla gestione dei progetti le informazioni disponibili nella banca dati 285 riguardano la forma di affidamento e il tipo di ente gestore.

In poco più della metà dei progetti viene indicata come forma di affidamento l'appalto di servizi, tuttavia nel Sud e nelle Isole tale forma raggiunge il 69,3%, mentre nel Centro-Nord il dato è del 42,8%. In questa area geografica prevale la voce "Altro".

La forma di affidamento denominata gestione diretta riguarda l'11,2% dei progetti (in numeri assoluti 55), mentre quella mista una percentuale ancora più esigua (3% pari a 15 progetti).

Tabella 14 – Progetti secondo la forma di affidamento e area geografica – Anno 2010

Forma di affidamento	Centro-Nord		Sud-Isole		Totale	
	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti
Appalto di servizi	126	43,0	138	69,3	264	53,7
Gestione diretta	22	7,5	33	16,6	55	11,2
Gestione mista	12	4,1	3	1,5	15	3,0
Altro	133	45,4	25	12,6	158	32,1
Non risposta	6	-	1	-	7	-
TOTALE	299	100,0	200	100,0	499	100,0

Figura 4 – Progetti secondo la forma di affidamento e area geografica – Anno 2010

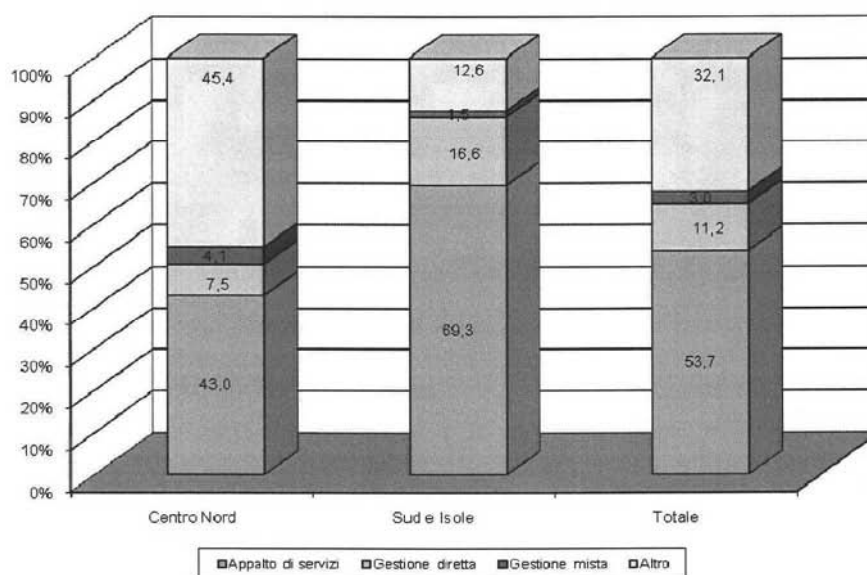


Tabella 15 – Progetti secondo l'ente gestore e area geografica – Anno 2010

Ente gestore		Centro-Nord		Sud-Isole		Totale	
		progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti
Gestione della città riservataria	Comune	26	8,7	21	10,5	47	9,4
	Municipio/Circoscrizione/Quartiere	2	0,7	0	0,0	2	0,4
Gestione di un altro ente	Terzo settore	228	76,3	161	80,5	389	78,0
	Scuola, ente di formazione	15	5,0	1	0,5	16	3,2
	Azienda sanitaria locale	2	0,7	2	1,0	4	0,8
	Soggetto – Impresa privata	1	0,3	5	2,5	6	1,2
	Ente pubblico locale	16	5,4	1	0,5	17	3,4
	Altro	9	3,0	9	4,5	18	3,6
	Non risposta	0	-	0	-	0	-
TOTALE		299	100,0	200	100,0	499	100,0

È evidente già da queste due prime tabelle come sia diffusamente presente a livello nazionale un processo di esternalizzazione, denominato anche welfare mix, che ha portato a una progressiva dismissione della gestione diretta da parte dell'istituzione pubblica, a vantaggio dell'affidamento a soggetti privati, spesso del privato sociale (cooperative sociali, associazioni di promozione sociale, associazioni di volontariato). La gestione diretta o mista riguarda una settantina di progetti: tale numero trova conferma nella tabella relativa all'ente gestore qualora si sommino tutti i progetti gestiti da un ente pubblico (Comune, quartiere/circoscrizione, azienda sanitaria locale, ente pubblico locale).

Con la titolarità in capo all'ente locale, la gestione degli interventi previsti nei progetti 285 è affidata in poco più di tre casi su quattro (78% pari a 389 progetti) a un'organizzazione del terzo settore (cooperativa sociale, associazione di promozione sociale, associazione di volontariato).

È evidente anche come il terzo settore sia ormai diventato un partner indispensabile per l'ente locale per la gestione dei servizi rivolti all'infanzia, all'adolescenza e alle famiglie: certamente sarebbe interessante dettagliare meglio il dato per comprendere il peso che hanno i vari tipi di organizzazioni (es. quante sono le cooperative sociali piuttosto che le associazioni di volontariato) oppure quanto incida l'esternalizzazione per tipologia di intervento. Per verificare, anche in termini di 'trasferibilità' di buone pratiche, se vi sono delle condizioni organizzative o strutturali dei progetti che si associno a un tipo di 'gestore' piuttosto che a un altro. Questa potrebbe essere una materia di confronto fra referenti delle città riservatarie

Nel considerare la dimensione delle modalità di esternalizzazione, occorre ricordare che queste modalità dipendono anche dalla 'storia' tipica di ciascun territorio: è noto infatti che i rapporti fra ente locale e terzo settore locale sono diversi da luogo a luogo e che, di conseguenza, anche le modalità di dar vita al partenariato locale sono specifici. Ci sono luoghi in cui il terzo settore è cresciuto e si è sviluppato proprio in rapporto e insieme al pubblico locale, imparando a co-progettare, a offrire un contributo sempre più valido che poi negli anni si è consolidato. Ma questo non è avvenuto in modo uguale in tutto il territorio nazionale. E inoltre, i soggetti non pubblici attivi sul territorio si sono poi

organizzati in forme diverse: ad esempio, in alcune zone d'Italia le cooperative sociali si pongono come partner importanti, in altre è l'associazionismo ad avere un ruolo maggiore nella collaborazione con il pubblico. In alcune zone, ancora, il terzo settore si è posto al traino della pubblica amministrazione, in altre si è posto spesso come promotore e sostituto del Pubblico. È per questa ragione che un confronto su questi temi può essere più efficace proprio con i testimoni significativi locali.

3.6 Le risorse umane ed economiche

Ulteriore aspetto da considerare nell'analisi dei progetti delle città riservatarie riguarda le risorse economiche e di personale impegnate per la realizzazione degli interventi.

Con riferimento al primo aspetto si rileva che in 423 progetti sono presenti risorse umane retribuite, in 203 progetti operano risorse umane non retribuite, infine, in 180 progetti sono indicate risorse umane sia retribuite sia no.

Un quadro sfaccettato entro il quale è evidente una presenza importante di figure professionali retribuite, presumibilmente educatori, animatori, assistenti sociali, mediatori.

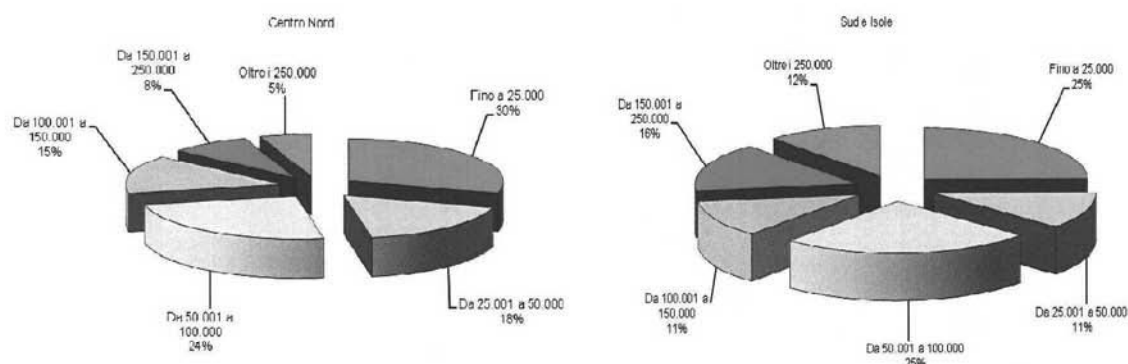
Interessante sarebbe approfondire anche la restante parte, ossia le persone che svolgono una qualche funzione entro il progetto senza necessariamente essere retribuite: la loro presenza infatti, laddove non sia dovuta a una volontà dell'ente gestore di 'tagliare le spese' sostituendo operatori pagati con operatori volontari, potrebbe essere un segnale importante di capacità del progetto di attivare le risorse della comunità locale, di coinvolgere cittadini nella realizzazione di eventi, incontri, iniziative in sinergia con la pluralità di risorse formali e informali presenti nel contesto locale. Anche questo aspetto potrebbe essere interessante da approfondire con i testimoni significativi (ad esempio, con i referenti delle città riservatarie, o con i soggetti gestori).

Tabella 16 – Progetti secondo le risorse umane retribuite e non retribuite per area geografica – Anno 2010

	Risorse umane retribuite	Risorse umane non retribuite	Risorse umane retribuite e non retribuite	<i>Non risposta</i>
Centro-Nord	244	122	102	35
Sud-Isole	179	81	78	18
TOTALE	423	203	180	53

Con riferimento ai costi, i dati confermano il trend evidenziato nel monitoraggio 2009.

Poco più della metà dei progetti rientra in due classi di costo: il 27,6% rientra in quella più bassa ossia fino a 25.000 euro, il 24,6% rientra nella classe intermedia compresa tra 50.001 euro e 100.000 euro. Ma le differenze tra aree geografiche risultano piuttosto rilevanti: nelle città del Centro-Nord il 71,5% dei progetti ha un costo entro i 100.000 euro mentre rientra nelle classi di costo superiore il 28,5% dei progetti; nelle città del Sud-Isole il 61,5% rientra in una delle tre classi entro i 100.000 euro, mentre il 38,5% ha un importo superiore. Ancora più evidenti le differenze se si considerano i progetti con classe di costo superiore ai 250.000 euro: sono il 5,4% dei progetti nel Centro-Nord e l'11,5% nel Sud.

Figura 5 – Progetti secondo la classe di costo previsto e l'area geografica – Anno 2010**Tabella 17 – Progetti secondo la durata del progetto e la classe di importo finanziato – Anno 2010**

Classe di costo	Fino a 25.000	Da 25.001 a 50.000	Da 50.001 a 100.000	Da		Oltre i 250.000	Totale
				100.001 a 150.000	150.001 a 250.000		
Durata del progetto							
Fino a 6 mesi	42	15	3	4	5	2	71
Da 7 a 12 mesi	84	50	79	30	36	28	307
Da 1 anno a 2 anni	12	10	32	28	13	6	101
Più di 2 anni	0	1	9	5	2	3	20
TOTALE	138	76	123	67	56	39	499

I progetti per classi di costo sono stati messi in relazione con la durata.

In tutte le classi di costo la maggioranza dei progetti ha una durata entro l'anno, e tale percentuale aumenta al crescere dell'importo del finanziamento: oltre i 250.000 euro il 71,8% dei progetti ha una durata compresa tra i 7 e i 12 mesi. Solo nella classe di costo compresa tra i 100.000 e i 150.000 euro un 49,2% dei progetti ha durata superiore all'anno, una percentuale che in tutti gli altri casi non supera il 33%.

Si tratta di una dinamica già riscontrata nel 2009 e che va collegata alla durata del finanziamento erogato dalla legge 285 nonché al rilevante numero di progetti che dipendono unicamente da tale finanziamento. Un processo che, come più volte già evidenziato, si è accentuato anche a causa della riduzione dei fondi erogati ai Comuni.

4. Considerazioni conclusive

Al termine di questa lunga disamina, si propongono alcune considerazioni sintetiche:

I governi regionali hanno fra le loro priorità il tema dell'infanzia, dell'adolescenza, dei giovani, della famiglia, in termini di 'presenza' di questa area negli atti programmatici prodotti. Forse più oggi che in un recente passato. Le diversità 'formali' in termini di tipi di documenti, impianti metodologici e di *governance*, di 'stili programmatici' sono ancora molto forti, e ciò non stupisce, per le ragioni indicate in premessa.

Si è ampliata la gamma di interventi e azioni da realizzare, rispetto, ad esempio, al momento pionieristico del welfare in area famiglia-minori proposto dal progetto-obiettivo tutela della maternità, infanzia, età evolutiva degli anni '80. E ciò per complesse e articolate ragioni: sia perché è aumentata, e molto, la domanda (soprattutto di sostegno a una genitorialità difficile, sempre più difficile o in crisi), sia perché, al contempo, è aumentata la consapevolezza che la famiglia vada sostenuta anche nella sua quotidianità e, con essa, vadano aiutati e sostenuti i minori che compongono il nucleo familiare. Quindi da un lato è profondamente cambiata la domanda, dall'altro e parallelamente è cambiato il modo di darvi risposte da parte delle istituzioni preposte. Anche solo un decennio or sono la gamma degli interventi che oggi si pongono fra gli obiettivi delle pianificazioni regionali era meno ricca e articolata.

Sono riconosciuti i diritti dei minori? In termini 'formali', cioè per quanto si possa dedurre da un'analisi documentale, la risposta sembrerebbe affermativa, pur nella nota diversità che caratterizza il modo di operare dei governi regionali.

Infine, in generale, l'evidente frammentarietà delle programmazioni induce a riflessioni future in termini di valutazione – anche a livello di governo centrale – delle effettive ricadute sulla programmazione di livello locale.

A livello di ambito-distretto-zona sociale, infatti, i piani di zona si sono configurati – dove più dove meno – uno dei principali strumenti di programmazione delle attività in area welfare e pertanto, quantomeno per chi a livello locale ha funzioni di programmazione, una sempre maggiore armonizzazione degli atti programmatori a livello regionale sarebbe auspicabile.

Sembra altresì di poter dire che, al di là del tipo di pianificazione in cui obiettivi e azioni sono contenute (o in un piano socio-sanitario o sociale o della famiglia o dell'infanzia) i contenuti sono simili. Occorrerebbe verificare, insieme agli attori della programmazione, cosa comportino queste diverse scelte, per i diversi livelli della programmazione: regionale, locale, municipale.

Analoghi ragionamenti emergono anche dall'analisi dei Piani di zona locali: in primo luogo, nonostante le difficoltà del momento, la quasi totalità delle città ha proseguito questa esperienza programmatoria.

Inoltre, l'area infanzia, adolescenza, famiglie è presente in tutti i documenti con un peso importante: è la famiglia, tuttavia, a essere forse oggetto di 'maggiori' e più continuative attenzioni.

Si è visto inoltre come, nei progetti 285 del 2010, la genitorialità come target di intervento abbia guadagnato punti rispetto allo specifico target di bambini e adolescenti: questo può essere visto come un segno dei tempi, molto difficili, in cui le amministrazioni locali devono sforzarsi di dare risposte più rivolte alle famiglie di bambini rispetto alle quali il welfare tradizionale offre minori opportunità.

Ma, al contempo, può essere letto come il venir meno di un'attenzione verso bambini e adolescenti considerati soggetti/cittadini anche indipendenti dalla loro famiglia d'origine e, come tali, soggetti di analisi e di interventi, in quanto aventi specifici diritti.

Dal punto di vista dei processi programmatori, infine, l'analisi documentale e le testimonianze raccolte, evidenziano l'attivazione di processi partecipati che hanno coinvolto una pluralità di soggetti del territorio. Sull'aspetto della *governance* c'è molta attenzione: soprattutto in questo momento di crisi, aver investito in questo decennio, sul coinvolgimento dei tanti attori locali, sia pubblici sia privati, è visto come un valore aggiunto che oggi contribuisce ad affrontare le difficoltà del welfare locale.