

dirsi ben riuscito anche in termini di trasformazione di progetti 285 in servizi stabili sul territorio, in altre regioni sembra non si sia pensato molto “al domani”. Non è stata così estesa l'intenzione di realizzare azioni con lo scopo di farle radicare nel panorama dell'offerta stabile di servizi (Calabria).

Questi sono solo alcuni dei punti trattati dai referenti intervistati. Per maggiori dettagli si rimanda ancora una volta alla lettura integrale degli allegati.

1.1.12 Scenari per il futuro delle politiche infanzia e adolescenza

Difficile dire se i bambini e i ragazzi stiano meglio o peggio, se la loro condizione sia migliorata o peggiorata dopo la 285: i bisogni sono in rapido mutamento, molto più che le risposte che si mettono in campo. Il contesto su cui intervenire è assai complesso. Sorgono continuamente nuovi bisogni che sono determinati dalle condizioni sociali generali.

La programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza non tiene ancora sufficientemente conto dell'elevato grado di complessità presente sia sul fronte della domanda sociale, con il rapido mutare dei bisogni, sia su quello dell'offerta, con i complessi legami istituzionali e organizzativi che ci sono in campo e che implicano un'attenzione non solo limitata ai settori dei servizi sociali delle pubbliche amministrazioni, ma anche al comparto sanitario, a quello educativo e all'amministrazione della giustizia (Marche).

Nell'affrontare ciò che potrebbe essere fatto per migliorare la qualità di vita di bambini e adolescenti ci si riallaccia a quanto detto rispetto alle priorità nelle scelte regionali evidenziate nello specifico paragrafo.

Un aspetto ampiamente richiamato è legato alla condizione della famiglia e al suo sostegno nelle funzioni genitoriali ed educative. La famiglia è caratterizzata da una minore stabilità rispetto al passato, è influenzata da una forte incertezza lavorativa e dalla crescente povertà in alcune fasce della popolazione (Calabria).

Significative risultano le parole della Provincia autonoma di Bolzano:

«l'auspicio è che siano i genitori a crescere per permettere ai propri figli di formarsi in maniera serena e idonea, e diventare soggetti di diritto attivi e non passivi fruitori di ciò che il mercato offre loro, sempre più attori e meno consumatori. Ma per fare tutto questo occorrono genitori forti, competenti e capaci di confrontarsi con i propri figli.

La valorizzazione della famiglia deve in ogni caso essere allargata alle molteplici agenzie educative e formative, pubbliche e private, formali ed informali, che oggi contribuiscono in modo più decisivo che in passato, al percorso di crescita dei bambini/e e ragazzi/e. Il modello di intervento di riferimento dovrebbe allora spostarsi dall'asse minore-domanda-emergenza, ad uno promozionale che poggia sull'asse famiglia (bambini)-comunità-bisogni-sviluppo, al fine di superare le risposte settoriali e centrarsi sempre più sulla comunità educante. L'elaborazione delle strategie rivolte ai minori si configura come un processo complesso cui partecipano con diverso potere decisionale una pluralità di soggetti pubblici e privati».

Il referente della Campania inoltre «rileva come oggi la progressiva mancanza di dialogo, in primis nel nucleo familiare, impedisca la relazione genitore-figlio, non garantendo spazi reali di parola a bambini e ragazzi e portando la società a rivolgersi ai minori solo con obiettivi consumistici. Occorrerebbe, pertanto, recuperare la famiglia come luogo privilegiato dove si costruisce un benessere reale. Anche attraverso l'individuazione di valori che, oggi, sembrano lasciare il posto a modelli consumistici proposti dalla società. L'investimento sulla famiglia intesa come risorsa e non solo come elemento di problematicità, potrebbe coinvolgere, attraverso un effetto domino, anche le altre realtà educative come la scuola, l'assistenza sanitaria, il sistema giudiziario. La famiglia andrebbe vista come quarto settore e produttore di un servizio: questo cambio di prospettiva potrebbe garantire benefici all'intera società».

In sostanza il sostegno alla famiglia dovrebbe prevedere una reale integrazione tra tutte le politiche ad essa rivolte comprese quelle abitative e del lavoro ecc.

D'altra parte è anche necessario non perdere di vista che «a livello nazionale le politiche per l'infanzia e l'adolescenza appaiono secondarie rispetto a quelle per la famiglia: in tal modo si perde la centralità del soggetto bambino/adolescente: i servizi rischiano di diventare risposte ai bisogni degli adulti, più che legati ai diritti del bambino. [...] Nodo critico è il fatto che i servizi sono sempre improntati su una prospettiva adulta, nonostante si tenga conto della peculiarità del bambino, occorre una maggiore accoglienza nei riguardi dei bambini, c'è ancora troppo tutela. [...] A livello di regione, si dovrebbe sostenere maggiormente il coinvolgimento degli adulti attraverso la responsabilizzazione nella presa in carico del disagio del bambino e del ragazzo, rivalutando anche il ruolo dell'adulto (genitore, etc) rispetto alla figura professionale a cui si ricorre a volte con troppa facilità» (Marche).

Oltre al grande e complesso tema di come sostenere oggi la famiglia si individuano anche altri punti che andrebbero sviluppati per migliorare la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e che qui vengono sinteticamente elencati:

- migliore lettura dei bisogni e della domanda proveniente dal territorio anche attraverso il potenziamento degli osservatori regionali;
- interventi specifici per favorire l'inclusione sociale
- potenziamento nel numero e nella qualità dei servizi per la prima infanzia
- promozione della cittadinanza attiva
- diffusione e flessibilità dei servizi territoriali, proposte di socializzazione e aggregazione più vicine ai cittadini in particolare per la fascia adolescenziale
- diffusione e scambio di buone pratiche.

In ultima analisi ci pare significativo riportare il pensiero del referente della Regione Marche che evidenzia come vada «portata nuova linfa al coordinamento con le altre Regioni, poiché dopo la riforma del titolo V della Costituzione si è un po' perso il senso di avere linee guida condivise, una programmazione omogenea» (Marche).

Come negli anni passati si allega il riepilogo dei fondi stanziati dal 1997 e aggiornati al 2006. Per gli anni fino al 2002 vengono riportate le cifre del riparto dei fondi 285. Dal 2003 si indica l'ammontare dei trasferimenti alle Regioni con il Fondo nazionale per le politiche sociali così come risulta dai decreti di riparto annuali.

Tabella 3

REGIONI e PROVINCE AUT.	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (risorse indistinte)	2004 (risorse indistinte)	2005 (risorse indistinte)	2006 (risorse indistinte)
Piemonte	L. 4.102.115,78	L. 10.921.430,70	L. 10.936.975,43	L. 11.191.338,00	L. 10.294.595,80	€ 5.316,71	€ 50.280,77	€ 34.436,35	€ 37.198,41	€ 55.653.993
Valle d'Aosta	L. 332.456,53	L. 885.151,18	L. 886.550,76	L. 775.421,00	L. 713.288,08	€ 368,38	€ 2.020,79	€ 1.384,08	€ 1.495,01	€ 2.236.750
Lombardia	L. 8.956.941,19	L. 23.846.887,99	L. 23.885.176,51	L. 23.484.390,00	L. 21.602.627,55	€ 11.156,82	€ 99.072,90	€ 67.857,10	€ 73.295,50	€ 109.660.268
PA Bolzano	L. 1.213.903,49	L. 3.231.877,55	L. 3.237.075,99	L. 2.351.019,00	L. 2.162.635,77	€ 1.116,90	€ 5.766,96	€ 3.949,91	€ 4.266,48	€ 6.363.247
PA Trento	L. 691.161,62	L. 1.840.148,54	L. 1.843.097,66	L. 2.041.388,00	L. 1.877.815,56	€ 969,81	€ 5.910,73	€ 4.048,38	€ 4.372,84	€ 6.542.382
Veneto	L. 5.253.760,58	L. 13.987.584,96	L. 14.010.028,23	L. 13.487.965,00	L. 12.407.198,48	€ 6.407,78	€ 50.950,71	€ 34.897,21	€ 37.694,04	€ 56.395.531
Friuli Venezia Giulia	L. 1.616.683,23	L. 4.304.257,37	L. 4.311.155,30	L. 4.098.774,00	L. 3.770.346,26	€ 1.947,22	€ 15.358,01	€ 10.519,02	€ 11.362,07	€ 16.999.240
Liguria	L. 1.190.393,61	L. 3.169.284,49	L. 3.174.382,96	L. 3.355.271,00	L. 3.086.418,77	€ 1.594,00	€ 21.139,67	€ 14.479,00	€ 15.639,42	€ 23.398.753
Emilia Romagna	L. 3.919.466,34	L. 10.435.165,27	L. 10.451.910,25	L. 10.022.179,00	L. 9.219.119,84	€ 4.761,27	€ 49.389,02	€ 33.827,57	€ 36.538,68	€ 54.666.950
Toscana	L. 3.566.207,07	L. 9.494.640,10	L. 9.509.885,52	L. 9.775.723,00	L. 8.992.412,21	€ 4.644,19	€ 45.893,71	€ 31.433,56	€ 33.952,80	€ 50.798.116
Umbria	L. 1.134.994,07	L. 3.021.802,31	L. 3.026.650,85	L. 3.195.945,00	L. 2.939.859,23	€ 1.518,31	€ 11.494,86	€ 7.873,07	€ 8.504,06	€ 12.723.259
Marche	L. 1.917.838,10	L. 5.106.037,41	L. 5.114.234,95	L. 4.710.233,00	L. 4.332.810,39	€ 2.237,71	€ 18.732,63	€ 12.830,37	€ 13.858,66	€ 20.734.491
Lazio	L. 3.929.019,68	L. 10.460.590,85	L. 10.477.385,82	L. 11.541.979,00	L. 10.617.141,13	€ 5.483,29	€ 60.218,11	€ 41.244,64	€ 44.550,19	€ 66.653.285
Abruzzo	L. 2.536.454,55	L. 6.753.032,05	L. 6.763.878,80	L. 6.086.414,00	L. 5.580.322,86	€ 2.881,99	€ 17.162,51	€ 11.754,96	€ 12.697,06	€ 18.996.574
Molise	L. 1.342.254,17	L. 3.573.596,18	L. 3.579.344,45	L. 3.408.782,00	L. 3.135.642,60	€ 1.619,42	€ 5.585,05	€ 3.825,32	€ 4.131,90	€ 6.181.900
Campania	L. 11.894.041,04	L. 31.666.608,04	L. 31.717.442,79	L. 34.570.498,00	L. 31.800.426,10	€ 16.423,54	€ 69.897,97	€ 47.874,59	€ 51.711,49	€ 77.367.581
Puglia	L. 7.504.486,61	L. 19.979.923,92	L. 20.011.964,30	L. 18.732.169,00	L. 17.231.193,71	€ 8.899,16	€ 48.850,67	€ 33.458,85	€ 36.140,40	€ 54.071.069
Basilicata	L. 1.812.630,96	L. 4.825.934,89	L. 4.833.682,56	L. 4.616.550,00	L. 4.246.634,32	€ 2.193,20	€ 8.615,23	€ 5.900,75	€ 6.373,67	€ 9.535.896
Calabria	L. 5.376.617,55	L. 14.314.653,70	L. 14.337.646,81	L. 15.806.411,00	L. 14.539.871,87	€ 7.509,21	€ 28.793,43	€ 19.721,22	€ 21.301,77	€ 31.870.422
Sicilia	L. 10.219.651,06	L. 27.208.765,94	L. 27.252.402,84	L. 26.657.529,00	L. 24.521.509,54	€ 12.684,30	€ 64.314,24	€ 44.050,17	€ 47.580,57	€ 71.187.148
Sardegna	L. 3.388.922,67	L. 9.022.631,48	L. 9.037.127,13	L. 8.510.022,00	L. 7.828.129,73	€ 4.042,89	€ 20.728,05	€ 14.197,07	€ 15.334,90	€ 22.943.144
TOTALE	L. 81.900.000,00	L. 218.050.004,90	L. 218.400.000,00	L. 218.400.000,00	L. 200.900.000,00	€ 103.756,19	€ 700.176,12	€ 479.565,30	€ 518.000,00	€ 775.000.000

1.2. La programmazione sociale per le politiche relative a infanzia e adolescenza a livello locale – Le Città riservatarie

Premessa

Questa parte è dedicata all'analisi della programmazione politica sociale relativamente al settore infanzia e adolescenza delle 15 città riservatarie per l'anno solare 2006 (1 gennaio – 31 dicembre).

La domanda a cui mira dare una risposta la relazione sullo stato di attuazione della legge 285 per l'anno 2006 è la seguente: come, dove si colloca la legge 285 nello scenario delle politiche sociali rivolte a infanzia e adolescenza? Qual'è la relazione che intercorre tra questa legge e le intervenute modifiche normative di carattere istituzionale e di settore, successivamente alla sua emanazione ed implementazione?

Per provare a rispondere (e utilizzando queste parole, dichiariamo fin da subito la parzialità di questo lavoro: dato che questo può intendersi solo come primo momento di una ricerca ben più vasta e complessa) a queste domande, abbiamo utilizzato, come strumento di ricerca, l'intervista.

Come precedentemente accennato due sono le macro aree che sono state indagate:

- a) quella relativa alla programmazione sociale rivolta a infanzia e adolescenza, finalizzata a comporre il quadro di insieme di cui si compongono oggi le politiche sociali per infanzia e adolescenza
- b) quella invece più specificatamente dedicata all'implementazione della L. 285, obiettivo quest'ultimo, che è risultato in parte più semplice poichè, il fondo 285 per le città riservatarie, rimane un fondo vincolato e a gestione amministrativo/contabile autonoma.

1.2.1 Trattati principali della programmazione sociale regionale per le politiche infanzia, adolescenza e famiglia. Stato della programmazione

La lettura trasversale della prima parte dei singoli reports prodotti ha messo in evidenza una dimensione particolarmente interessante rispetto all'evoluzione delle politiche sociali in generale e di quelle per i minori in particolare. Il 2006, per alcune città riservatarie, è caratterizzato infatti dal rendersi visibile, dopo anni di elaborazione, di un processo di grande cambiamento strutturale e politico. Ad un primo sguardo si distinguono due gruppi:

- le città riservatarie in cui si rileva uno stacco, un salto, uno sguardo che va **oltre** la 328 e la 285
- le città riservatarie che si sono mantenute **all'interno** dei due riferimenti normativi per la realizzazione delle politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

1.2.1.1. Le città “oltre”

Questo primo gruppo si compone di sette città: Bologna, Firenze, Genova, Napoli, Roma, Torino, Venezia. Ognuna di esse ha intrapreso uno specifico percorso, il cui inizio può essere identificato successivamente al primo triennio di implementazione della 328 (quindi tra il 2002 e il 2003, ma in alcuni casi anche prima), in cui il settore sociale è stato analizzato, reinterpretato e rivisto alla luce delle esperienze realizzate ai sensi della 285 e della 328, al fine di realizzare **politiche sociali caratterizzate da una forte aderenza/coerenza al territorio in cui si realizzano**. Ciò che si evince, dalle interviste rilasciate e dai documenti utilizzati a supporto della comprensione specifica di ogni realtà, è un vero e proprio percorso evolutivo che ha condotto queste realtà a lanciare uno sguardo fuori dai confini delle leggi di provenienza nazionale o regionale, oltre l'idea che le politiche sociali siano rivolte ai soli soggetti in stato di disagio, oltre il concetto di salute. Queste città si affacciano verso una rielaborazione di concetti quali quello di *integrazione* che non si limita ad essere perseguita tra attori, servizi, azioni, istituzioni, dipartimenti e quant'altro, ma primariamente viene agita tra norma e territorio, e tra livello politico e livello tecnico. Questa ulteriore ricerca di integrazione passa attraverso **l'evoluzione degli strumenti di programmazione, degli organismi che favoriscono l'implementazione** e si realizza attraverso la **costruzione di un riferimento legislativo unico di matrice comunale**, che supera le leggi stesse perché le comprende. Tale struttura, come vedremo, assume caratteristiche diverse che rispondono in vario modo ai “percorsi di crescita” delle istituzioni e delle forme di fare politica di cui ogni territorio è attore e testimone al contempo; per tutte le realtà, comunque, la scelta di definire uno scenario unico svolge una funzione di filtro e di riferimento per le scelte, le azioni e la coerenza tra queste ed il percorso storico che le ha condotte sino lì. “Dare un senso ‘organico’ alle tante linee di lavoro, inserendo il tutto in una prospettiva evolutiva di città che si ‘prende carico’ di se stessa, attraverso l'attivazione delle energie pubbliche, private della società civile e della cittadinanza”⁴

Il concetto di *sociale* nei documenti analizzati si inserisce in un contesto sempre mutevole e complesso di cui è importante osservare e comprendere le **manifestazioni locali come quelle mondiali**. Un sociale letto ed interpretato non solo come spazio di gestione del disagio e promozione della sicurezza di un territorio, ma anche come strumento per raggiungere maggiori livelli di **benessere**. In cui lo star bene è fortemente connesso alle condizioni di vita e di lavoro, ma anche alla qualità della vita relazionale e sociale.

Questo ha fatto sì che, come accennato, venisse modificata la stringa normativa⁵: per queste città, infatti, la tabella comprendente la voce 285 e quella 328 non è risultata adeguata a raccogliere la

⁴ Comune di Genova, Piano regolatore sociale per l'infanzia e l'adolescenza – PRIAS 2006 - 2012, 'I bricchi e i fossi' - Numero zero, pg 31

⁵ Con questo termine si intende lo strumento utilizzato per la rilevazione della normativa di riferimento per le programmazione ed implementazione delle politiche sociali a favore dell'infanzia e dell'adolescenza

reale traduzione normativa e culturale di riferimento delle politiche sociali a favore dell'infanzia e dell'adolescenza offerta in quel dato territorio. È stato perciò necessario inserire un'ulteriore voce atta a contenere quella normativa di riferimento elaborata a livello comunale, spesso con la partecipazione del livello cittadino – in alcuni casi minori compresi.

La tabella che viene presentata è una rappresentazione dei documenti normativi e non (si intende con questo linee guida, programmi politici o altro) più importanti per le politiche sociali in generale e quelle rivolte a bambini e ragazzi in particolare. Per motivi di spazio e di immediatezza dell'informazione si è scelto di mostrare solo la documentazione di livello comunale evitando di inserire quella di livello regionale o nazionale (disponibile in appendice nelle stringhe normative e distinta per ogni città riservataria).

Tabella 1 – Riferimenti normativi ‘città oltre’

Città riservataria	Ultimo atto di indirizzo specifico per la 285	Piano sociale di zona	Altra normativa e documentazione di riferimento
Bologna	D.G.C. Prog. n. 275/2006, Approvazione del Piano esecutivo degli interventi per l'anno 2006 relativamente ai progetti da finanziare ai sensi della L.285/97	D.G.C. n. 203865, PROG n. 245/2006, 26 settembre 2006 Approvazione Del Programma Attuativo 2006 Del Piano Sociale Di Zona 2005-2007	DCC pg n. 229738/2006 del 22.12.06, Indirizzi sul sistema cittadino integrato di interventi e servizi sociali, sociosanitari, educativi e scolastici e sui contratti di servizio con le ASP; D.G.C. pg n. 78080/20007 del 03.04.07 Modifica delle modalità di funzionamento del Comitato di distretto di Bologna
Firenze	DGC n. 695 del 14.11.06 L. 285/97: Aree di intervento nell'area minorile anno 2006 – Approvazione indirizzi DGC n. 812 del 05.12.06 L. 285/97: <u>Promozione diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza - Piano di utilizzo del finanziamento anno 2006</u>		DCC del 05.12.2005 Piano integrato di salute valenza triennale Delibera esecutiva della Società della Salute n. 53 del 2006 Piano operativo annuale
Genova	DGC n. 01148/2005 Approvazione del nuovo riparto fondi L.285/97 – finanziamenti 2005 Dd n. 2005/119/00071 Assegnazione dei fondi L. 285/97 (finanziamento 2005) ai singoli progetti	Piano di zona area minori http://www.comune.genova.it/portal/template/viewTemplate?templateId=4k5pgawjhl_layout_r57qk9yvt1.psm	DGC n. 00830 del 26 /08/2004 Piano regolatore sociale della città di Genova. adempimenti preliminari. DGC n. 00759/2006 Trasformazione della sezione di progetto della direzione servizi alla persona “piano regolatore sociale” nell' unità di progetto trasversale “Piano regolatore sociale della città di Genova”. DGC n. 00043/2006 Piano regolatore sociale (2006-2008) DGC n. 00748/2006 Approvazione, nel rispetto delle linee di indirizzo della deliberazione del consiglio comunale n. 43 del 13.06.2006, del piano regolatore sociale della città di Genova 2006-2008 Piano regolatore sociale per l'infanzia e l'adolescenza - PRIAS Comune di Genova 2006/2012 Collana Numero zero, uno, due
Napoli		DGC n. 5048 del 23 .11.06 Approvazione del piano di zona 2006 e presa d'atto dell'accordo di programma tra Comune di Napoli e ASL Napoli 1(ultimo anno triennio 2004/2006 della 328)	Il Welfare municipale: documento programmatico di indirizzo per il triennio 2004-2006 Linee guida Verso gli adolescenti, Coordinamento interistituzionale per l'integrazione socio-sanitaria Comune di Napoli – ASL NA1
Roma	Determinazione Dirigenziale n° 1846 del 7 Giugno 2006 per determinare l'utilizzo dei fondi residui del 2° Piano Territoriale Cittadino per l'infanzia e l'adolescenza e le varianti tecniche dei progetti finanziati dalla L. 285/97 (anni finanziari 2003, 2004 e 2005) Comunicazione del Direttore del V Dipartimento del 23 Ottobre 2006, prot n° 52757, che autorizza i dirigenti ad impegnare i fondi		DCC n. 35 del 15 maggio 2004 Approvazione piano regolatore sociale Manuale operativo per la costruzione dei Piani Regolatori Sociali dei Municipi di Roma, Comune di Roma, Dipartimento V

Città riservataria	Ultimo atto di indirizzo specifico per la 285	Piano sociale di zona	Altra normativa e documentazione di riferimento
	anno finanziario 2006, nelle more della nuova pianificazione, per evitare l'interruzione dei progetti in scadenza e nell'interesse della collettività.		
Torino	DGC n. 07929 del 31 ottobre 2006 Legge 285/97: piano territoriale di intervento della città. Ripartizione fondi anno 2006 DGC n. 10164/007 del 12 dicembre 2006 Attuazione piano di indirizzi ed azioni programmate dalla Divisione servizi educativi DGC n. 08112 del 7 novembre 2006 L. 285/97. Progetti piano territoriale afferenti alla Divisione servizi sociali e rapporti con le aziende sanitarie.	DCC del 17 novembre 2003 Piano dei servizi sociali 2003-2006	Piano regolatore sociale e delibera relativa Carta delle città educative
Venezia	DGC n. 546 del 21 dicembre 2006 Disposizione per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza -Programma di interventi, finanziamenti anno 2006	Aggiornamento del Piano di Zona dei servizi socio-sanitari 2005/2007 approvato dalla Conferenza dei Sindaci dei Comuni dell'AULSS 12 in data 14 dicembre 2005	Piano strategico di Venezia. Linee, strategie e politiche. Ottobre 2004 Venezia Città metropolitana Adesione città educative Bilancio socio ambientale 2005 Strumento di restituzione comunicativa rivolta ai cittadini dell'azione sociale ed ambientale realizzata dall'amministrazione comunale

Nella maggioranza dei casi, la scelta di definire un unico strumento di riferimento risponde alla necessità di far convergere in un più ampio scenario di senso, gli innumerevoli percorsi di implementazione o sperimentazione, di natura sociale/urbanistica/educativa/culturale che sono stati realizzati nel tempo nelle realtà considerate. E, se da un lato si avverte che questo risponde alla necessità interna (delle istituzioni) di non perdersi⁶, dall'altro sembra esprimere una reale maturazione di pratiche, paradigmi, consapevolezze verso la costruzione di un **sistema virtuoso di miglioramento**, di capacità **comune** di risposta, non indotto dall'esterno, ma proprio di tutte le articolazioni amministrative, sociali e territoriali ovvero il Comune, le circoscrizioni, le scuole, le organizzazioni no profit, i singoli cittadini.

Attraverso l'analisi dei documenti e dalle dichiarazioni espresse in sede di intervista, si sono rese evidenti due **forme di quadro di riferimento unico (contenute in sé l'ambito concettuale e/o normativo) durevole nel tempo**. Una, più orientata a rispondere all'esigenza organizzativo/burocratica dell'ente per la gestione ed il governo delle politiche sociali; l'altra che, pur senza tralasciare questa parte, afferma però con nitidezza una natura più politica e culturale.

Il Progetto trasversale - Piano regolatore sociale, ed in specifico il Piano regolatore sociale per l'infanzia e l'adolescenza, della città di Genova, il documento programmatico di indirizzo dal titolo il Welfare municipale assieme alle Linee guida Verso gli adolescenti, della città di Napoli, il Piano Regolatore Sociale della città di Roma, fanno parte, a nostro avviso, del secondo gruppo. Ciò che li contraddistingue è la scelta che il documento unico unitario oltre ad essere espressione di buona governance, debba essere anche lo strumento con cui il "sociale", identificato come zona intermedia che sta tra famiglia e società, tra sfera privata e sfera pubblica, tra individuo e società, interpella e orienta le politiche:

- sanitarie
- urbanistiche e abitative
- della scuola e dei servizi per l'infanzia
- degli adolescenti e dei giovani
- della formazione e del lavoro
- dell'ambiente e qualità della vita
- dei trasporti
- delle periferie
- delle pari opportunità tra uomini e donne
- dei tempi e degli orari che si vivono in città.

⁶ In ogni intervista sono emersi come elementi che provocano la crisi dell'azione professionale: incompatibilità di politiche tra il livello internazionale, nazionale e regionale, frammentarietà delle azioni, mutevolezza dei governi, incertezza e complessità delle pratiche burocratiche di gestione dei fondi rimandano ad un continuo senso di vaghezza delle intenzioni, di non utilità del proprio operato.

“Non basta migliorare i servizi sociali, perché siano più efficaci e funzionino meglio. E’ necessario farlo, ma non basta. Bisogna favorire una crescita complessiva del benessere nella città, perché sia più accogliente per tutti, più vivibile, più *socialmente compatibile*, amica dei bambini, delle donne, degli anziani, dei disabili, di tutti coloro che sono soli e in difficoltà⁷

Fanno parte del secondo gruppo esperienze come quelle della città di Firenze con il Piano integrato di salute⁸, Torino e Venezia con il Piano strategico della città, Bologna con il Documento per la realizzazione di un sistema cittadino integrato di interventi e servizi sociali, sociosanitari, educativi e scolastici.

Al di là delle differenze che ci è sembrato utile rilevare, si è evidenziata anche una linea comune che attraversa tutte le esperienze. Tale *file rouge* è rappresentato da alcune consapevolezze non facili da realizzare, ma pur sempre divenute consapevolezze:

-è necessario raggiungere livelli di integrazione che vanno oltre quelli indicati dalla 328.

Oltre l’integrazione tra istituzioni, settori, professionalità è sempre più necessaria l’integrazione dei tempi e delle metodologie delle politiche. Vedere e poter valutare l’efficacia di certe politiche è possibile solo se esse agiscono e sono effettive allo stesso tempo. Il **sincronismo delle politiche** rafforza la possibilità di riuscita dell’intervento. Promuovere politiche a favore di minori e famiglia e, nello stesso tempo, attivare politiche urbanistiche, infrastrutturali, o lavorative convergenti con esse, permette loro di essere molto più incisive di altre ottime programmazioni che però non trovano convergenza di tempi.

-un altro ambito di integrazione che alcune delle esperienze riportate tentano di raggiungere riguarda il tentativo di **far stare insieme logiche economiche, culturali e sociali**. Vedi ad esempio la ricchezza dei documenti normativi e non che fanno da riferimento alla gestione e produzione delle politiche sociali: non poche sono le realtà in cui accanto al piano di zona per la 328 ed al piano territoriale ai sensi della 285 vengono indicati altri strumenti di riferimento più ampi. Ne è esempio l’esperienza di Venezia con il suo Piano strategico della città ed il bilancio socio ambientale prodotto con i cittadini. Questi testi documentano un sociale non separato ma fortemente legato e non subordinato alla programmazione economica.

⁷ Comune di Roma, Assessorato alle politiche sociali e alla promozione della salute, Verso il piano regolatore sociale della città’ di Roma – Documento Base

⁸ La sperimentazione delle Società della Salute è stata avviata dalla Regione Toscana nel 2003 (il primo atto di riferimento è la DCR 155 del 24/9/2003, *Atto di indirizzo regionale per l’avvio della sperimentazione delle Società della Salute*) quale organismo deputato alla gestione integrata dei servizi socio-sanitari, in 19 delle 34 zone sociosanitarie.

-è urgente ridefinire le organizzazioni in modo da facilitare e sostenere, la comunicazione, la condivisione, la cooperazione tra settori diversi. Si evidenzia cioè la necessità di impostare **stili professionali e modelli organizzativi** che non tendono a rafforzare l'agire 'burocraticese' ma che piuttosto agevolano e facilitano **stili di azione prosociale**, cioè tesi ad essere condivisi e compresi da tutti i soggetti coinvolti, **e volti a superare routine cognitive** e di trattamento dei problemi a compartimenti stagni. Può rappresentare un parziale esempio di questo il documento della città di Napoli con cui l'amministrazione civica ha rivisto la terminologia normalmente utilizzata nelle procedure burocratiche.

-è determinante garantire la **continuità delle azioni** accanto ad una tenace **costanza nel perseguimento degli obiettivi**. Mille e mille volte è stato detto quanto per vedere l'impatto di politiche sociali sia necessario avere la possibilità di agire con la garanzia di poter vedere svilupparsi una programmazione o un progetto in un arco di tempo congruo a poter raccogliere cambiamenti sociali. Questa consapevolezza però non è lasciata a se stessa come semplice indicazione aperta e poco strutturata, ma è affiancata da un forte impegno a individuare indicatori di impatto e di processo.

-Le politiche sociali non si compongono solo di azioni volte al buon governo e alla buona gestione per la tutela e la promozione dei diritti, ma quello che le esperienze presentate sembrano mettere in campo con livelli di consapevolezza molto diversi, è creare circuiti virtuosi che producono e riproducono capitale sociale.

Per le due città Napoli e Genova si aggiungono altri elementi di differenziazione nella creazione e gestione delle politiche sociali e di quelle rivolte a infanzia e adolescenza. In particolare:

-un primo elemento è dato dalla concreta messa in pratica di azioni di **development of community** ossia di azioni volte a promuovere una comunità informata, consapevole, competente e responsabile. Una comunità capace di far convergere coerentemente queste risorse verso l'obiettivo di salute e benessere dei suoi cittadini. Per enti e cittadini il percorso di crescita di una comunità è il passaggio da una percezione della realtà sociale estranea a sé, ad un sentire comune che invece permette di percepirsi come elemento di una storia più ampia. Avere la possibilità di percepirsi all'interno di una storia che si può contribuire a costruire, avere la possibilità di avere un sostegno nella costruzione/sviluppo delle propria identità (inteso come processo individuale) all'interno di un processo collettivo più ampio. Lo sviluppo avviene in un'ottica di comunità che richiama all'impegno di tutti, istituzioni e cittadini.

-È presente nelle parole degli intervistati e nei documenti legislativi e di orientamento degli organi istituzionali un'evidente **principio di responsabilità**⁹. Ciò che si rende evidente nelle realtà prese ad esempio è un agire professionale che si fa carico, anche se non è mai esplicitato chiaramente, del mandato politico della propria funzione istituzionale. Un agire che si esprime individualmente ma che rimanda ad un gruppo, ad una riflessione condivisa tra più soggetti chiamati a svolgere funzioni e responsabilità diverse. Un'azione ed un pensiero che rimandano al mandato politico di:

- a) costruire una struttura connettiva che riesce a tenere insieme diritti individuali ed obiettivi collettivi, crescita personale e crescita comunitaria, logiche di profitto e logiche di diritto;
- b) riconoscere al settore sociale non solo la responsabilità del contenimento del disagio ma anche il ruolo propulsivo per tutti gli altri settori nella costruzione di senso e capitale sociale¹⁰.

-È presente inoltre in maniera chiara la condizione per cui l'amministrazione comunale si assume la responsabilità di dedicare impegno e risorse alla promozione della **produzione e riproduzione di capitale sociale**. Produzione di legame sociale, fiducia, serenità nell'incontro con l'altro. Ciò che emerge dalle realtà selezionate è la capacità di legare osservazioni locali a tendenze globali, storiche, generazionali. Riconoscendo l'evidenza di come processi mal governati, o non governati affatto, ricadono inevitabilmente con gravità nella dimensione locale dove si incontrano/scontrano macro-fenomeni.

Le dimensioni a cui si fa maggiormente riferimento nei documenti programmatici sono:

- a) la sempre più evidente sfiducia nelle istituzioni e nella politica in particolare. Accanto all'attenzione per i bisogni espressi, è costante un impegno ai bisogni impliciti rintracciabili solo attraverso una costante attenzione degli atteggiamenti e dei comportamenti dei soggetti di un dato territorio. Accanto alla lettura della percentuale di donne impiegate e quindi alla relativa possibilità di dover rispondere a richieste di servizi educativi atti a proporre processi educativi ai minori nell'assenza temporanea della famiglia, può essere utile tener d'occhio la tendenza di quel territorio rispetto al voto elettorale o agli eventi che lo toccano da vicino, come segnalatori, indicatori della

⁹ Quello che attiva la domanda: cosa succede a quella persona, situazione, a questa terra, se io non me ne prendo cura? Un principio che consapevolmente si contrappone ai principi consumistici

¹⁰ L'impressione che si ha, laddove il settore sociale è attivo e ben amministrato, è di un settore sociale che matura nelle proprie consapevolezze e prova a mettere in campo azioni coerenti con esse ed un settore educativo per lo più assente, sempre più ridotto all'area dell'istruzione scolastica o dell'avviamento al lavoro e sempre più ripiegato nelle problematiche connesse alla loro gestione. Rare sono le esperienze in cui la sfida ad esempio di costruzione di capitale sociale è raccolta e gestita dai settori educativo e sociale assieme.

fiducia di poter effettivamente contare qualcosa negli orientamenti politici del proprio territorio.

b) la tendenza ad assumere acriticamente, da parte dei soggetti, pratiche di consumismo assieme a pratiche di individualismo asociale;

c) la tendenza da parte del settore economico/finanziario/produttivo, che basa i propri scambi sulla quantità e qualità di capitale sociale presente in un territorio (non si investono capitali in un territorio di guerra a meno che non si producano armi), a non sentirsi chiamato in causa, a non assumersi la responsabilità di un utilizzo smodato senza un impegno a rigenerare quella stessa fonte da cui si è attinto.

Questi atteggiamenti riducono ma per meglio dire logorano il patrimonio di capitale sociale di un gruppo, di una comunità. Il capitale sociale è, per alcuni soggetti intervistati, sentito come patrimonio comune prezioso da tutelare tanto quanto l'acqua o l'aria che respiriamo. In questi anni sta lentamente maturando (anche se ancora in poche realtà) la necessità, accanto all'attingere a questo patrimonio, di stabilire limiti al suo consumo e di sviluppare occasioni generative o rigenerative dello stesso; condividendo questa visione con tutti i settori che compongono il governo di un territorio e non solo con quelli che più specificatamente si occupano del disagio¹¹.

Per rendere più evidente quanto individuato con l'analisi si riportano di seguito le fotografie sintetiche per ogni realtà dei diversi percorsi di realizzazione delle politiche sociali del territorio.

Bologna

Implementazione della legge 285/97

Con D.G.C. Prog. n. 275/2006, è stato approvato il Piano esecutivo degli interventi per l'anno 2006 relativamente ai progetti finanziati ai sensi della L. 285/97. Gli obiettivi e le finalità perseguite dalla 285 trovano riscontro nelle attività inserite nel Programma attuativo 2006 del piano di zona nell'area dedicata alla 'Responsabilità familiare e capacità genitoriale e diritti dei bambini e degli adolescenti'.

Implementazione della legge 328/00

Il Comune di Bologna, in attuazione alle prescrizioni della L.328/2000, utilizza i Piani di Zona come strumento locale per favorire il riordino, il potenziamento, la messa in rete di interventi e

¹¹ Cfr. T.P. Donati e I. Colozzi (a cura di), Terzo settore e valorizzazione del capitale sociale in Italia: luoghi ed attori, Franco Angeli, Milano, 2006

servizi, in modo da programmarli e realizzarli secondo un'ottica sistemica. Obiettivo è organizzare, a livello territoriale, soggetti diversi che intervengono sui bisogni e sulla domanda sociale per la costruzione di una politica integrata di "comunità". Nell'anno 2005, con deliberazione O.d.G. n. 168/2005 P. G. n. 164270/2005, è stato approvato il piano sociale di zona 2005-2007, contenente le linee di indirizzo valide per il triennio 2005-2007, ribadite nell'approvazione dei Piani attuativi annuali. Per il 2006 con D.G.C. n. 203865, PROG n. 245/2006, 26 settembre 2006 la Giunta comunale è giunta all'Approvazione del programma attuativo 2006 del Piano sociale di zona 2005-2007; a cui si è aggiunto l'Atto P.G. n. 213620/2006, 28 settembre 2006 di Sottoscrizione dell'Accordo di programma relativamente al Piano sociale di zona attuativo 2006.

La programmazione degli interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, nell'ambito del processo di realizzazione del Piano sociale di zona per tradurre concretamente i dettami della LR 2/2003 sul sistema integrato di interventi e servizi sociali, è stata inserita all'interno di un nuovo assetto di governo delle politiche sociali che ha condotto il Comune di Bologna a produrre un piano di interventi annuale specifico per la L. 285/97, incluso nella programmazione nei Piani di Zona condividendone gli obiettivi e le finalità.

Processo di cambiamento in atto

Negli ultimi mesi del 2006¹² il Comune di Bologna ha avviato un processo di riforma teso a sviluppare un sistema di programmazione e di governance dei servizi sociali, sanitari ed educativi che risponda meglio alle mutate caratteristiche sociali, economiche e culturali del territorio e ai nuovi bisogni emergenti in accordo con le disposizioni regionali e nazionali. Gli aspetti principali di tale sviluppo sono caratterizzati da:

- 1 impulso al processo di decentramento caratterizzato dal completamento delle deleghe dei servizi sociali ai 10 Quartieri al fine di realizzare la completa presa in carico dei cittadini da parte dei quartieri
- 2 evoluzione del Comitato di distretto. Esso si compone delle figure di: sindaco, assessore alla salute, ai servizi sociali, all'istruzione, i presidenti di quartiere, e, come invitati permanenti, il direttore generale dell'azienda AUSL, il direttore di distretto, il direttore dell'ufficio di piano. Il compito di questo organismo sarà quello, insieme all'ufficio di piano (che fa da supporto tecnico al Comitato di distretto). A tale organismo sono riconosciute le seguenti funzioni relative alle competenze comunali in materia sociosanitaria, socio assistenziale, educativa, e scolastica:

-lettura del bisogno e governo del processo di programmazione del PdZ

¹² D.C.C. p.g. n. 229738/2006 del 22.12.06, Indirizzi sul sistema cittadino integrato di interventi e servizi sociali, sociosanitari, educativi e scolastici e sui contratti di servizio con le ASP; D.G.C. Pg n. 78080/20007 del 03.04.07 Modifica delle modalità di funzionamento del Comitato di distretto di Bologna

- integrazione delle politiche del Comune con quelle della Ausl, con le strutture decentrate dello Stato, degli enti e realtà del III settore con finalità sociali ed educative, con le autorità scolastiche e tutto il mondo della scuola
- formulazione degli indirizzi e coordinamento dei rapporti tra Comune e ASP
- governo dei processi di partecipazione attraverso i tavolo cittadino del Welfare e i quartieri
- formulazione dei criteri generali di committenza nei confronti dei soggetti accreditati o convenzionati
- controllo della corretta esecuzione della committenza
- formulazione dei criteri generali per la compartecipazione della spesa da parte degli utenti
- programmazione delle risorse

- 3 costruzione del Piano di zona distrettuale per la salute e il benessere sociale (PDZ) di durata triennale che andrà a sostituire il Piano sociale di zona e rafforzerà l'accordo con il Piano per la salute.

Firenze

Implementazione della legge 285/97

La città di Firenze dopo il primo piano triennale di intervento (anni 97-99) ha proceduto all'approvazione di un piano di intervento biennale (anni 2000/2001) e successivamente, data la situazione di incertezza riguardo al finanziamento della legge 285/97 nel nuovo quadro normativo delle politiche sociali, ha predisposto piani a scadenza annuale (anno 2002, anno 2003, anno 2004). L'ultimo accordo di programma è del 17.12.2004 sottoscritto da Comune di Firenze, ente capofila, Provincia di Firenze, Centro Servizi Amministrativi di Firenze, Centro di Giustizia Minorile, Prefettura di Firenze, Questura, Azienda Sanitaria di Firenze, Azienda Ospedaliera Meyer, Tribunale per i Minorenni e Procura della Repubblica presso il Tribunale dei Minorenni. Ha inoltre emanato la DGC n. 2005/G/49 dell'8/02/05 di presa d'atto dell'Accordo di Programma.

Dal momento che dal 2004 non ci sono state modifiche sostanziali né relative al piano di intervento per i minori, né in relazione ai soggetti coinvolti nella sua attuazione, il Comune ha deciso di semplificare la procedura e semplicemente richiamare l'accordo nelle delibere senza necessità di stipularlo ogni triennio.

Il piano di intervento anno 2006 (Delibera di Giunta n. 812 del 5/12/2006) si compone di 16 progetti di cui 13 sono una prosecuzione di quelli inseriti nei piani precedenti e 3 sono nuovi progetti per la Legge 285/97, per una somma di 1.328.456 €.