

recepimento della legge quadro, non ha ancora deliberato il Piano sociale regionale e i requisiti attuativi dello stesso (in corso di approvazione nel periodo interessato dall'intervista). In assenza di tale riferimento normativo il Comune di Reggio Calabria, con DCC 23 del 4 settembre 2003 Regolamento di attuazione L. 328/00. Riforma dei servizi sociali, ha predisposto la riorganizzazione dei servizi sociali basando la stessa sul sistema di accreditamento dei servizi (compresi quelli derivanti dal fondo 285) derivanti dalla legge del 2003.

Gestione dell'integrazione tra legge 285/97 e legge 328/00

Nel periodo di interesse della ricerca la 285 non è confluita nel piano di zona ma continua ad avere una gestione distinta dal fondo proveniente dalla 328.

Taranto

Al momento dell'intervista il Comune di Taranto è commissariato: per cattiva gestione amministrativa ad ottobre del 2006, l'ente civico, ha dichiarato il dissesto finanziario. Questo implica l'assenza di un gruppo politico: non vi sono il sindaco, la giunta ed il consiglio; e l'assenza, in bilancio, di risorse per retribuire il personale comunale. La programmazione delle attività rivolte ad infanzia e adolescenza risente quindi fortemente di questa situazione anche se la continuità degli interventi è stata possibile grazie alla buona volontà degli operatori comunali referenti per la 285.

Implementazione della legge 285/97

Per la città riservataria di Taranto, l'ultimo piano territoriale triennale risale alla Det. Sindacale 2 del 9 aprile 2001 Approvazione secondo piano territoriale di intervento per l'infanzia e l'adolescenza predisposto ai sensi della L. 285/97, che riguarda il triennio 2002 – 2004. In questo triennio molti sono gli atti predisposti a supporto dell'implementazione della programmazione stessa. Tra i più importanti la Det. Sindacale 1 dell'8 aprile 2002, con cui è stato redatto l'accordo di programma tra Comune di Taranto, ex provveditorato agli studi, Centro giustizia minorile per la Puglia sezione di Taranto, la Asl di Taranto; ed il DGC n. n. 427 del 30 giugno 2003 L. 285/97. Presa d'atto schede progetto e relativi piani economici. Secondo Piano territoriale di intervento 2002/2004. Al momento della ricerca i finanziamenti 2005 e 2006 non sono ancora stati aggiudicati. Le attività attualmente in essere sono la prosecuzione delle attività realizzate con DGC del 2003. Non ci sono state deliberazioni nel 2006.

Implementazione della legge 328/00

Nel 2006 c'è stata l'emanazione della LR n. 19 del 10/07/2006, che disciplina il sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini della Puglia. In base a

questa legge, la Regione ha emanato un Regolamento regionale n. 4 del 18/01/2007 che descrive dettagliatamente tutti i servizi che devono essere erogati sia sociali che sanitari e ha una parte specifica relativa ai servizi dedicati all'infanzia e l'adolescenza.

Gestione dell'integrazione tra legge 285/97 e legge 328/00

In questo caso più che di integrazione è necessario parlare di vera e propria sostituzione. La Regione Puglia con legge regionale 19 del 2006 di recepimento della 328 non ha ritenuto opportuno riservare una quota parte alle politiche rivolte a infanzia e adolescenza perché tale area è già coperta dal fondo nazionale proveniente dalla 285. L'integrazione dei fondi pertanto non esiste

1.2.1.3. Gestione dell'integrazione tra i fondi della legge 285/97 e della legge 328/00

La gestione delle politiche sociali del territorio mediante le due leggi di riferimento, la 328 e la 285, è comune a tutte le città assumendo per ognuna caratteristiche ora simili ed ora diverse.

Per una migliore comprensione della caratterizzazione del processo abbiamo ritenuto opportuno formulare la seguente tabella.

Tabella 3 - Gestione dell'integrazione tra i fondi della legge 285/97 e della legge 328/00

Città riservataria	Gestione parallela	Gestione integrata formale	Gestione integrata sostanziale	Altro
Bari				Per le città pugliesi più che di integrazione è necessario parlare di vera e propria sostituzione. La regione Puglia con legge regionale 19 del 2006 di recepimento della 328 non ha ritenuto opportuno riservare una quota parte alle politiche rivolte a infanzia e adolescenza perché tale area è già coperto dal fondo nazionale proveniente dalla 285. L'integrazione dei fondi pertanto non esiste
Bologna			Il Piano di interventi annuale specifico per la L.285/97, è incluso nella programmazione nei Piani di Zona condividendone gli obiettivi e le finalità.	
Brindisi				Per le città pugliesi più che di integrazione è necessario parlare di vera e propria sostituzione. La regione Puglia con legge regionale 19 del 2006 di recepimento della 328 non ha ritenuto opportuno riservare una quota parte alle politiche rivolte a infanzia e adolescenza perché tale area è già coperto dal fondo nazionale proveniente dalla 285. L'integrazione dei fondi pertanto non esiste
Cagliari		Il periodo interessato dall'indagine non ha visto l'avvio della modalità programmatica richiesta ai sensi della 328. Per il 2006 infatti è stata mantenuta, come normativa di riferimento in materia sociale e socio-sanitaria, la LR n.4 del 1988 che ha permesso comunque l'approvazione del Piano integrato delle politiche sociali per il triennio 2005-2007, di cui il terzo piano territoriale ai sensi della 285 è parte integrante ma solo formalmente.		
Catania	Nel periodo di interesse della ricerca la 285 non è confluita nel piano di zona ma continua ad avere una gestione distinta dal fondo proveniente dalla 328.			
Firenze	Avendo avviato la sperimentazione con il Piano integrato di salute (PIS, che sostituisce il piano di zona), al momento non esiste un gestione integrata dei fondi. L'orientamento è comunque teso a creare in futuro forme di integrazione.			
Genova		Il Piano territoriale di intervento annuale ai sensi della 285 è compreso nel Piano di zona triennale ai sensi della 328 attraverso la rendicontazione di quella parte di spesa relativa alle azioni di natura sociale messe in atto.		
Milano		L'integrazione delle due normative è di tipo formale nel senso che nel pdz, in ambito dell'analisi dell'area infanzia e adolescenza e della famiglia vengono descritti tutti gli interventi comunali ed		

Città riservataria	Gestione parallela	Gestione integrata formale	Gestione integrata sostanziale	Altro
		una parte specifica è dedicata a quanto predisposto ai sensi della 285.		
Napoli			Le politiche sociali sono tutte ricomprese nel documento programmatico Il welfare municipale	
Palermo	Nel periodo di interesse della ricerca la 285 non è confluita nel piano di zona ma continua ad avere una gestione distinta dal fondo proveniente dalla 328.			
Reggio Calabria	Nel periodo di interesse della ricerca la 285 non è confluita nel piano di zona ma continua ad avere una gestione distinta dal fondo proveniente dalla 328			
Roma			Ogni politica sociale a favore dei cittadini indipendentemente dal fondo di provenienza è inserita nel Piano regolatore sociale cittadino	
Taranto				Per le città pugliesi più che di integrazione è necessario parlare di vera e propria sostituzione. La regione Puglia con legge regionale 19 del 2006 di recepimento della 328 non ha ritenuto opportuno riservare una quota parte alle politiche rivolte a infanzia e adolescenza perché tale area è già coperto dal fondo nazionale proveniente dalla 285. L'integrazione dei fondi pertanto non esiste
Torino				La città di Torino avendo avviato da tempo la gestione autonoma dei fondi 285 tra divisioni sociale, educativa, il settore gioventù e le circoscrizioni presenta scelte differenziate nella gestione dell'integrazione. Ad esempio tra le 10 circoscrizioni di cui si compone il Comune, 5 circoscrizioni assieme alla divisione servizi sociali hanno fatto confluire il fondo 285 nel fondo 328. Le rimanenti 5 circoscrizioni, la divisione servizi educativi ed il settore gioventù, li hanno mantenuti separati.
Venezia			Il piano territoriale 285, è correlato alla programmazione annuale in materia di politiche sociali, politiche educative, politiche giovanili e politiche relative alla cittadinanza delle donne ed alla cultura delle differenze	

Ciò che si evince dalla tabella 3 è che al momento dell'indagine in 4 casi l'integrazione non si può parlare di integrazione, ma sembra che l'orientamento sia quello di realizzarla al più presto. Nei casi in cui l'integrazione invece viene dichiarata essa si presenta principalmente in due modi il primo che abbiamo chiamato **integrazione formale** ed il secondo **sostanziale**.

La prima categoria è presente in 3 casi su 15 e questo sta a rappresentare a nostro avviso il livello base di integrazione: quello in cui l'incontro tra 285 e 328 è di tipo amministrativo/gestionale/contabile nel senso che il rendiconto di spesa e il progetto complessivo degli interventi finanziati con fondo 285, sono inseriti nel piano di zona del comune di riferimento. Nelle delibere di attuazione della 328 viene data lettura e messo agli atti il programma 285 ed indicati i progetti che hanno carattere di trasversalità tra le due linee di finanziamento. In questo caso la gestione dei fondi, del monitoraggio, delle verifiche, dei rapporti tra soggetti istituzionali e non, coinvolti nella realizzazione degli interventi, sono distinti e si articolano, nell'azione quotidiana, separatamente.

Nel secondo livello rientrano solo 4 realtà che a nostro avviso esprimono un livello di integrazione che abbiamo definito **integrazione sostanziale**. Esso prevede che il monitoraggio e le verifiche siano realizzati da un gruppo misto di coordinamento delle politiche sociali rivolte ai minori che comprende rappresentati sia del gruppo di gestione della 285 che della 328.

Lo staff 285 e quello 328 si incontrano prima dell'approvazione del piano di zona e non si danno solo conto delle rispettive attività, progetti e servizi rivolti a infanzia e adolescenza, ma definiscono anche una strategia integrata.

1.2.2 Gestione della legge 285/97

Nel periodo preso a riferimento dall'indagine in molti casi, nella quasi maggioranza delle realtà meridionali, sono attive in contemporanea due programmazioni quella relativa al fondo 285 afferente agli anni 2003 e 2004 e quella del 2005. Questo perché molte realtà sono ancora in attesa dell'accREDITAMENTO relativo alle annualità 2004 e 2005 e di un residuo del 2003. Avendo in attivo come unica annualità accreditata quella del 2006 sono stati saldati gli impegni contratti con i gestori dei servizi negli anni precedenti. Tranne alcune esperienze (come Milano o Reggio Calabria) la maggioranza delle realtà cittadine ha portato la durata della **programmazione e della gestione del fondo**, da triennale ad **annuale**. Questa scelta è relativa alla difficoltà di recepimento dei fondi per la cui trattazione si rimanda al paragrafo sulla valutazione del fondo 285.

1.2.3 Analisi della domanda e dei bisogni

L'analisi della domanda e dei bisogni si articola principalmente intorno a tre grandi questioni:

- l'aumento della presenza nei territori di **bambini e ragazzi stranieri**. In alcuni casi figli di adulti immigrati o bambini stranieri non accompagnati presenti nel territorio italiano. Anche se stanno su due linee di intervento diverso **la realtà dei Rom** e quella dei 'ragazzi di mafia', sono segnalate come categorie che richiedono urgentemente attenzione e analisi, ma soprattutto l'elaborazione e realizzazione di interventi che riescano a produrre frutti positivi.
- A questo fenomeno è strettamente legata la **complessificazione delle dinamiche sociali e diversificazione dei bisogni** di un territorio, conseguenti spesso all'aumento del flusso migratorio. Si assiste cioè, soprattutto per le città dove questo fenomeno risulta costante e cospicuo (vedi Roma, Milano, ecc.), al fatto che il settore sociale preposto alla gestione delle iniziative a favore della famiglia, si trovi a doversi occupare, da un lato, di rispondere ai bisogni assistenziali di base (ad esempio il binomio casa/lavoro), che per i cittadini di nazionalità italiana sono tendenzialmente superati o manifestano caratteristiche assai diverse; e dall'altro lato, per la fascia di popolazione nazionale, a gestire situazioni familiari di alta conflittualità che portano alla rottura dei legami affettivi. La gestione dei legami affettivi (mantenerli, ripararli, sostenerli, ricostituirli, nutrirli) è estremamente delicata e spesso richiede un'articolazione complessa della gamma dei servizi di cui un comune deve dotarsi.
- l'esprimersi, soprattutto tra gli adolescenti, di nuovi bisogni e nuovi disagi. A cui si associa spesso l'incapacità, riconosciuta dell'ente, di intervenire efficacemente su questa fascia. Per quanto riguarda in particolare gli adolescenti, l'area di maggiore problematicità sembra essere la **discrepanza tra età effettiva ed età cronologica**. Si assiste infatti da un lato ad una precocizzazione dello sviluppo cognitivo a cui però spesso, sempre più spesso, non si accompagna un sinergico e corrispondente sviluppo affettivo e per quanto riguarda la socializzazione si assiste ad una carenza nello sviluppo del pensiero atto a poter governare i vari percorsi di vita sociale che il soggetto si trova a vivere. L'utilizzo del telefonino, l'uso di internet, il bombardamento mass-mediatico a cui bambini e ragazzi sono sottoposti, accanto ad una minore funzione genitoriale mentalizzante¹⁸ di supporto all'elaborazione delle esperienze, porta a questa discrepanza tra capacità intellettiva e capacità di gestione delle esperienze delle relazioni. Altro elemento che viene segnalato dai referenti, ma che non riguarda esclusivamente la fascia adolescenziale, è l'aumento della **solitudine evolutiva**: bambini e ragazzi si trovano soli di fronte ad un surplus di stimoli nei confronti

¹⁸ Per funzione genitoriale mentalizzante si intende l'accompagnamento adulto alla formazione del processo di pensiero atto a decodificare, pensandoli, gli stimoli che il bambino giornalmente assorbe.

dei quali spesso sono in una condizione di passività che non permette loro di produrre un pensiero rielaborativo. La solitudine evolutiva non si lega soltanto all'assenza fisica di un adulto, ma anche ad un'assenza di sostegno alla rielaborazione linguistica dello stimolo (sempre più spesso) visivo.

A queste mutate e mutanti caratteristiche dei fenomeni e dei bisogni ad essi correlati appena individuati si è aggiunto, durante la discussione con i referenti delle città riservatarie, il riconoscimento di una sostanziale differenza tra gestione ed azione rispetto alla condizione dell'infanzia e a quella degli adolescenti. Accanto ad un aumento ed un moltiplicarsi, negli ultimi dieci anni, delle iniziative, dei progetti e dei servizi a favore della fascia della prima infanzia, delle elementari e delle medie, non si è espressa con pari intensità, qualità e capacità creativa, l'iniziativa nei confronti della fascia adolescenziale. Pur essendo comune agli interlocutori che il periodo di vita denominato adolescenza contiene in sé degli elementi 'naturali' di crisi, di messa in discussione delle certezze, dei ruoli, di sé ecc., **gli interventi ed i finanziamenti promossi per la fascia di età compresa nell'adolescenza risultano numericamente e qualitativamente inferiori.**

1.2.4 Scelte strategiche, obiettivi, linee di intervento e priorità

Le scelte strategiche, quando sono chiaramente identificabili nei documenti utilizzati per l'analisi, sottendono una **consapevolezza** che si è espressa anche nelle conversazioni tenute con i referenti delle varie città. Questa consapevolezza non dà nome alle cose ma riconosce tra i ruoli fondamentali e caratterizzanti l'amministrazione pubblica quello di realizzare, assieme alla comunità, la **rielaborazione** dei macro e micro fenomeni che attraversano la quotidianità di ognuno **attraverso il filtro storico/culturale/territoriale proprio di ogni realtà**. Per rendere più chiara questa affermazione riportiamo un passo del piano regolatore sociale per l'infanzia e l'adolescenza del Comune di Genova: "Nuove sfide, per una città conscia della sua lunga e profonda tradizione legata allo 'scambio' e al 'lavoro', che proietta queste caratteristiche nel futuro cercando di tradurle in una dimensione "a misura di persone"; non fuga in avanti verso un modernismo presidiato da dinamiche culturali, economiche e sociali indomabilmente 'mobili' e quindi (assunte come) ingovernabili, ma riconoscimento della complessità della realtà del mondo e delle sue logiche globalizzate per cercare di comprenderle, e quindi orientarle anche attraverso la revisione del concetto di sviluppo, come da molti auspicato a livello mondiale in campo ambientale ed economico."¹⁹ "Nodo centrale delle sfide sistemiche per il futuro sarà la capacità di produrre un miglioramento della qualità della vita attraverso uno **sviluppo delle strategie di collegamento e di intersectorialità, le politiche sociali**

¹⁹ Comune di Genova, I bricchi e i fossi, Piano regolatore sociale per l'infanzia e l'adolescenza – PriaS 2006/2012

debbono in sostanza legarsi alle altre politiche territoriali – salute, casa, studio, lavoro - per poter trovare effettive soluzioni strutturali ai problemi che derivano dagli ostacoli dovuti alla complessità degli assetti istituzionali e dalle mutate esigenze e sfide che i cambiamenti socio culturali impongono.”²⁰

Accanto al ruolo dell'amministrazione pubblica c'è un rinnovato ruolo delle politiche sociali, per troppo tempo politiche 'deboli' perché erroneamente realizzate solo per 'i più deboli', che, in alcuni casi, sembrano assumere una posizione centrale nel contesto delle numerose politiche di un territorio. **“Le politiche sociali sono insomma politiche globali** che riescono ad essere efficaci se sanno integrarsi, oltre che con quelle sanitarie, anche con le politiche formative, del lavoro, della casa e dei trasporti. Questa integrazione e questa unità operativa si sviluppa a partire dall'ente locale che su questo si sta impegnando con progetti intersettoriali e con la promozione di attività interne integrate che si sviluppano sulla base di obiettivi e strategie definite. È necessario dunque che le politiche sociali recuperino la loro centralità orientando le politiche pubbliche di sviluppo locale attraverso un'azione di “regia” tesa a sviluppare un sistema flessibile di protezione attiva, fondato su principi operativi. Concepire le **politiche sociali come una manifestazione sinergica di tutte le politiche** e funzioni dell'Ente prima e della rete sociale poi”²¹

Per questo, in molti casi la scelta strategica verso cui circa metà delle città riservatarie sta tendendo (e che abbiamo visto ed analizzato approfonditamente nella prima parte della relazione) è quella che assume in sé l'impegno di concretizzare la costruzione di un **Piano unico di servizi alla persona**. In cui il ruolo e l'impegno operativo della civica amministrazione è quello di coordinare la costruzione dello strumento stesso, teso al raggiungimento dell'obiettivo più grande di realizzare una città a misura di chi ci abita (indipendentemente dalla sua provenienza geografica, età o genere di appartenenza) vivibile e solidale. Tale strumento è visto come una reale possibilità per garantire maggiore coerenza, trasversalità e integrazione tra contenuti, metodologie e gestione dei fondi.

Le linee di intervento su cui maggiormente insistono le politiche rivolte a infanzia e adolescenza delle città riservatarie sono:

1. Azioni per/con la famiglia. Responsabilità familiari e capacità genitoriali. Questa voce è presente in tutte le relazioni ed interviste delle città riservatarie. Gli interventi assumono caratteristiche profondamente diverse estendendosi da sostegni di natura prevalentemente economica (contributi economici a sostegno delle nuove nascite, erogazione di buoni acquisto o assegni, erogazione di assegni di assistenza solo per fornire alcuni esempi) ad azioni che si inseriscono all'interno di una politica complessiva: di conciliazione tra cura e lavoro²² e di sostegno, attraverso ad esempio lo sviluppo di progetti sperimentali quali l'assistenza educativa domiciliare per sostenere la famiglia

²⁰ Comune di Bologna, Piano di zona distrettuale per la salute e il benessere sociale (PDZ)

²¹ Comune di Bari, Piano di zona 2005-2007

²² La città di Bologna ad esempio ha il “Tavolo di coordinamento sui tempi”

nei compiti educativi e di cura²³. Ci sembra interessante a questo punto segnalare che la città di Venezia inserisce tra i punti di priorità e gli obiettivi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, la promozione delle relazioni di cura in un'ottica di pari opportunità, attraverso interventi promossi dalla Cittadinanza delle donne e cultura delle differenze.

2. Azioni per/con i bambini e degli adolescenti Abbiamo volutamente trattato separatamente gli interventi rivolti specificatamente ai bambini ed ai ragazzi non tanto perché pensiamo che essi siano separati dagli interventi rivolti alla famiglia, e in particolare a quegli adulti che decidono di 'metter su famiglia', ma per rilevare o porre l'attenzione su dove verte la scelta di intervento per le azioni, servizi, progetti direttamente o indirettamente rivolti ai minori. Ciò che si vuole affermare è, in altre parole, che l'analisi ha mostrato come nella maggioranza dei casi l'assunzione dei bisogni e delle richieste e la traduzione che di questo se ne fa, hanno come estensione di intervento la famiglia; sono poche quelle realtà (e generalmente corrispondono a quelle che si sono orientate verso il superamento dell'applicazione 'acritica' delle leggi, vedi prima parte del capitolo) che estendono l'intervento di azione cercando di promuovere un impatto che coinvolge gli adulti (indipendentemente che siano genitori o no) e la comunità tutta, considerando l'efficacia della politica di un intervento non solo rispetto ai diretti interessati ma a tutta la comunità territoriale. Ci sembra utile proporre come esempio quello della città di Venezia che annovera tra le priorità del proprio piano a favore dell'infanzia e adolescenza, il sostegno alle competenze genitoriali ed unitamente ad esse il sostegno ai compiti educativi ed alle responsabilità comuni verso le nuove generazioni e promozione dei diritti nella comunità. Esperienza che ci mostra chiaramente l'estensione territoriale su cui vogliono ricadere le politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

- Residenzialità e accoglienza in riferimento a minori non accompagnati o temporaneamente allontanati dalla famiglia di origine

- Affido e adozioni. Per quanto riguarda questi istituti è trasversalmente condivisa la necessità di favorire, nei casi in cui si renda possibile, il rientro nella famiglia di origine, e che l'istituto dell'affido o dell'adozione debba essere tempestivo soprattutto per evitare la permanenza, oltre i tempi stabiliti dal progetto, dei minori inseriti in strutture residenziali, in particolar modo per i bambini più piccoli della fascia 0-10 anni. Per questo si rende necessario e auspicato in molti testi la costruzione di un sistema stabile di monitoraggio sui tempi di permanenza dei minori in strutture residenziali e l'attivazione dei progetti di dimissioni per tutti i minori che hanno superato i periodi predefiniti.

- Prima infanzia e tempi di cura

²³ Questo tipo di intervento è sempre più diffuso in tutte le città analizzate, pur assumendo caratteristiche diverse, il servizio che si sposta a casa attraverso l'intervento di un operatore/educatore è un'azione che si sta diffondendo e su cui sarebbe interessante sviluppare uno studio.

- Adolescenza: prevenzione del disagio e promozione della salute. Sviluppo organizzativo ed implementativo del Programma Adolescenti. Processi di inclusione ed integrazione dei giovani nella vita sociale. Un approfondimento particolare ci sembra doveroso circa gli sforzi e le azioni messe in campo a favore degli adolescenti. Nel 2004 il Comune di Napoli, attraverso il Coordinamento interistituzionale per l'integrazione socio-sanitaria Comune di Napoli – ASL NA1 ha predisposto ed inserito nel piano di zona cittadino le Linee guida Verso gli adolescenti. Questo percorso ha portato alla valutazione della necessità di costituire per ogni unità territoriale di base (UTB) un organismo denominato **GPA gruppo programma adolescenti**. Tale organismo elabora uno specifico programma territoriale 'Verso gli adolescenti' e ne coordina la realizzazione e le attività di valutazione.
- Gli interventi a favore degli adolescenti si realizzano prevalentemente in relazione al **disagio** connesso all'esercizio di comportamenti a rischio di devianza o autolesionismo, e alla **qualificazione professionale**. Senza voler dare interpretazioni assolute sembra però che l'azione degli adulti nei confronti dell'adolescente sia possibile solo in situazioni di grave crisi o di 'avvicinamento' al mondo adulto. Quel che più volte è emerso dalle interviste e le riflessioni dei referenti è questa incapacità da parte 'del mondo adulto' di 'afferrare' il mondo adolescenziale. Si indica cioè come aspetto negativo l'**inafferrabilità non solo dei bisogni ma dei ragazzi stessi** su cui si vorrebbe intervenire.
- Solo la città di Torino individua tra i suoi obiettivi la preadolescenza e l'adolescenza riferendosi ad esse come opportunità di crescita.

1.2.5 Le risorse economiche

Il mutato angolo di osservazione che ha caratterizzato la relazione di questo anno ha condotto logicamente ad ampliare l'interesse verso il fondo complessivo messo a disposizione per l'anno 2006 per le politiche sociali del settore infanzia e adolescenza di ogni città riservataria. Man mano che le interviste venivano realizzandosi è stato possibile individuare 5 linee di finanziamento comuni a tutte le città:

1. risorse economiche provenienti dal **fondo 285**
2. risorse economiche provenienti dal **fondo 328**
3. risorse economiche provenienti dal **leggi regionali**
4. risorse economiche provenienti dal **bilancio comunale**

5. risorse economiche provenienti dal **altre fonti**. Fanno parte di questo ultimo gruppo quelle risorse che hanno provenienze diverse da quelle in elenco e che talvolta assumono anche caratteristiche diverse. Per fare un esempio ne fanno parte le quote parte messe dalle famiglie per l'erogazione di alcuni servizi oppure il lascito di alcune fondazioni che però non hanno il carattere di continuità nel tempo ma che comunque rientrano nel bilancio di un anno, o ancora progetti che sono stati realizzati con una parte di finanziamento proveniente dalla comunità europea.

Abbiamo così utilizzato queste voci per costruire la tabella che ci avrebbe fatto da mappa di riferimento per l'analisi delle risorse economiche messe a disposizione per i minori dalle città riservatarie. Ciò che è apparso subito evidente è stata la **difficoltà da parte dei referenti di riempire tutte le parti della tabella stessa**. Sebbene, come abbiamo già visto, per alcune realtà l'ottica di impostazione delle politiche a favore di infanzia e adolescenza si è andata ampliando verso la costruzione di un sistema unico di riferimento normativo e culturale, per quanto attiene le risorse economiche siamo ancora lontani dal possedere la fotografia complessiva e suddivisa per fonti di finanziamento di ciò che una città riservataria mette a bilancio in un anno per i minori (è importante notare che in questa tabella non è stato richiesto di inserire i fondi di bilancio dedicati al settore educativo e delle politiche giovanili). Quello che viene presentato in questo paragrafo è quindi da intendere come primo tentativo, primo passo verso la costruzione progressiva del puzzle economico che compone le politiche infanzia e adolescenza delle città riservatarie.

L'ultima tabella che proponiamo non ha ambizioni di esaustività, non sono state fatte analisi comparate dei contenuti delle voci poste a bilancio, le cifre pertanto in alcuni casi si riferiscono a cose diverse. È stata piuttosto elaborata per dare un avvio, per lanciare un segnale sull'importanza di arrivare a ricostruire questo puzzle e di poter dedicare a questo obiettivo una ricerca specifica che possa arrivare a dichiarare quali sono i costi effettivi spesi per i bambini e gli adolescenti²⁴.

²⁴ Lo stato dell'arte, ad oggi, mostra caratteri di complessità legati a diversi ordini di fattori. Un esempio per tutti (che non facilita il recupero dei dati numerici nemmeno da parte dei comuni) si realizza all'interno del processo di decentramento locale indicato ad inizio paragrafo. Le realtà che hanno istituito le municipalità non sono a conoscenza della destinazione specifica del fondo sociale. Per avere tale livello di informazione sarebbe necessaria l'attivazione di sistemi informativi ed informatici ad hoc che potessero rendere visibile e quindi analizzabile l'utilizzo delle risorse. Attivazione al momento impossibile poiché implica l'investimento di risorse in termini di tempi, spazi, personale, macchine, al momento non disponibili.

Tabella 4 - Suddivisione finanziamenti per le politiche sociali rivolte a infanzia e adolescenza anno 2006

Città riservataria	A - Fondo comunale per politiche sociali infanzia e adolescenza	B - Fondo 285	C - Riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali 328	D - Parziale del fondo 328 destinato alle politiche sociali per infanzia e adolescenza	E - Altro	F - Totale fondo per le politiche sociali del comune (complessivo di tutti i settori di intervento e di tutte le fonti di finanziamento)	G - Totale fondo per politiche sociali infanzia e adolescenza (A+B+D+E)
Bari	38.654.593	1.930.891	3.924.398	0	453.945	91.987.808	41.769.644
Bologna		1.036.835					66.027.534
Brindisi		959.388					
Cagliari		1.179.194					
Catania		2.386.538					
Firenze	10.417.674	1.328.456	10.127.678	1.694.890		52.295.441	14.439.673
Genova		2.131.404					
Milano		4.398.455					
Napoli		7.238.648					
Palermo	2.000.000	5.014.249	7.000.000	5.000.000		44.000.000	12.000.000
Reggio Calabria	2.4320,04	1.745.163					
Roma	28.135.125	9.650.449					37.785.574
Taranto		1.501.912					1.501.912
Torino		3.121.291					
Venezia		844.066					

NB

Per praticità di lettura **non** sono stati inseriti

- i centesimi di euro
- le informazioni circa i contributi economici erogati dalle famiglie perché non disponibili per tutti i comuni. E' comunque una voce che deve essere tenuta in considerazione in futuro
- le distinzioni rispetto a somme impegnate, liquidate, spese
- né tanto meno giacenze o fondi residui

Ciò che la tabella mostra con evidenza riguarda la frammentarietà dei dati di bilancio attualmente disponibili. La conoscenza e la raccolta degli stessi non è, al momento, un compito di facile esecuzione dato che l'informazione già negli uffici del Comune presenta caratteri di frammentarietà e talvolta di invisibilità. I casi in cui tutte le caselle di una città sono state riempite ha implicato infatti una collaborazione tra referenti di aree e uffici amministrativi diversi. Questo significa (per stessa ammissione dei referenti intervistati) che nemmeno le città riservatarie sono proprietarie della fotografia complessiva dei finanziamenti dedicati alle politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza del loro territorio.

1.2.6 Sussidiarietà

Il termine sussidiarietà è stato articolato nella sua dimensione orizzontale e specificatamente nei termini di coinvolgimento del terzo settore. Gli ambiti in cui questa sussidiarietà si realizza sono:

- la rilevazione dei bisogni
- la programmazione
- la gestione
- la valutazione.

Ciò che emerge dall'analisi degli atti e da quanto detto dai referenti è che la sussidiarietà nella sua reale applicazione contiene in sé un carattere di ciclicità. Essa si amplia e si riduce, a seconda della fase in cui si trova l'implementazione della norma. Al momento dell'analisi per alcune realtà la sussidiarietà 'raccontata' era giunta al massimo della sua espressione essendosi appena concluso un lungo periodo (in alcuni durato un anno) finalizzato alla stesura del piano, e caratterizzato da un forte investimento nel processo di partecipazione e condivisione funzionale all'analisi dei bisogni e alla programmazione. Per altre realtà invece (in particolare per quelle che non hanno ancora attivato l'integrazione tra 285 e 328) il periodo interessato dall'analisi è stato caratterizzato da una sussidiarietà orizzontale per buona parte costituita da attività di gestione e miglioramento delle singole attività e servizi "adesso sicuramente, le scelte legate alle definizioni più operative stanno prendendo un peso preponderante, nell'implementazione del principio di sussidiarietà". Per queste realtà, il tipo di collaborazione tra EELL e terzo settore si è spostato dalla costruzione di una cornice generale di senso per la programmazione degli interventi, alla gestione operativa della quotidianità dei singoli servizi. Si assiste in altre parole ad una **sussidiarietà ciclica** che sembra rispondere più ad una necessità che al riconoscimento della sua importanza nelle politiche di lungo periodo. Ci pare possa confermare questa nostra interpretazione il fatto che ad esempio per quelle realtà che non hanno realizzato l'integrazione tra 328 e 285 spesso l'accordo di programma non è

altro che un atto formale. Sembra esserci per le politiche infanzia e adolescenza un allontanamento e affievolimento della spinta iniziale.

1.2.7 Deistituzionalizzazione in riferimento alla legge 149/01 e prevenzione e contrasto all'abuso e ai maltrattamenti in riferimento alla legge 269/98

Queste aree di indagine non hanno trovato, nella maggioranza dei casi risposte esaustive o qualitativamente interessanti. Spesso ciò è accaduto non perché nel territorio non venissero realizzate attività rispondenti ai dettami di queste leggi, ma perché con l'implementazione della L. 328 molti servizi, nati sotto l'egida della 285, sono stati assunti dalla 328 e quindi trasferiti alla responsabilità e gestione di altri referenti non interessati dalla presente ricerca. Per avere visione però delle specifiche attività realizzate si rimanda ai report delle singole città inseriti in appendice.

1.2.8 L'esperienza di lavoro con la legge 285/97. Bilanci e valutazioni

Un elemento comune emerso dalle interviste è il riconoscimento che l'evoluzione delle modalità programmatiche verso la realizzazione di uno strumento normativo o di riferimento concettuale unico, che contenga le diverse e molteplici leggi di settore, proviene dall'esperienza realizzata con la 285. Nei casi in cui tali pratiche ed esperienze hanno fatto da base alla riflessione rispetto alle politiche sociali, esse hanno contribuito a sviluppare, per stessa ammissione degli intervistati, rielaborazioni complesse delle politiche sociali ed educative. Assieme alla 'complessificazione' dei bisogni e all'aumento delle aspettative da parte degli utenti, l'esperienza maturata con le due triennali della 285 ha costituito il terreno fertile su cui, nel tempo, si è strutturata un'articolazione coordinata e interattiva delle politiche, che a sua volta ha richiesto una ridefinizione organizzativa degli enti, delle cariche di responsabilità e delle funzioni presenti negli uffici pubblici e nel territorio.

I casi analizzati mostrano più che una gestione efficace delle norme: segnalano piuttosto una loro rielaborazione attraverso il filtro locale. Tale rielaborazione è caratterizzata da un lento, progressivo e ragionato scontro²⁵ adattivo tra norme, regolamenti, procedure di implementazione (di tutti i livelli, comunale, regionale e nazionale). Nei casi citati, l'azione dei referenti coinvolti ha permesso che uno strumento si sia evoluto in un altro che lo comprende senza negarlo perché ne contiene il senso che lo ha originariamente prodotto.

²⁵ Si è scelto di utilizzare il termine scontro perché è innegabile la difficoltà, in tempi di grandi mutamenti come quelli che hanno caratterizzato questi ultimi 10 anni delle politiche sociali, di tenere assieme nella pratica quotidiana norme, leggi e regolamenti che talvolta sembrano contraddirsi reciprocamente.

Ciò che viene rappresentato dall'interlocuzione con i referenti, è come la 285 sia passata da strumento di attuazione di politiche, a **quadro di riferimento culturale di accompagnamento alla trasformazione del settore sociale**. Ciò che in alcune realtà è stato realizzato è stato un monitoraggio costante tra la norma e il mutamento di scenario sociale, che ha poi condotto alla necessità di costruire un **cornice teorico/pratica di riferimento entro cui inserire interventi e politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza**.

A questo si aggiunge il riconoscimento positivo dell'apporto della legge in termini di **trasformazione culturale**. La tenuta dell'innovazione culturale ha mostrato quanta forza contenesse in sé il messaggio espresso nella legge. Le strade aperte da tale innovazione sono state sia il tipo di modalità con cui si rivolge lo sguardo e ci si prende cura del mondo dell'infanzia e dell'adolescenza, sia la modalità proposta per il lavoro interistituzionale e intersettoriale, un lavoro di integrazione ripreso poi dalla 328 ma che si è sedimentato nelle prassi a partire dalla 285.

Altro aspetto positivo rilevato riguarda la crescita dell'**imprenditorialità sociale**, soprattutto per le realtà meridionali dove questo fenomeno, fino all'arrivo della legge 285, era presente in misura assai scarsa. La 285 ha inoltre promosso e sostenuto una maggiore **professionalizzazione del personale** sia tecnico che educativo del progetto, del servizio e dell'ente, portando così gradualmente a poter verificare nella pratica una maggiore coerenza e tenuta di tutti i livelli nell'azione di implementazione della legge. La qualità dei servizi passa appunto da tutte queste dimensioni su cui si interviene contemporaneamente ed in maniera coordinata. Maggiore coerenza nelle azioni e maggiore condivisione dei contenuti hanno prodotto servizi più innovativi e qualitativamente migliori.

Castagne roventi, così è stata definita l'area dell'amministrazione contabile che le città di grandi dimensioni come le città riservatarie sono chiamate a gestire. Uno degli elementi di maggiore difficoltà se non di ostacolo all'implementazione delle politiche sociali e di quelle rivolte ai minori in particolare, è la complessità della gestione dei fondi. Un primo esempio riguarda la capacità di riuscire a far convergere programmazioni sociali e specificatamente rivolte a infanzia e adolescenza, che attingono a fondi di provenienza diversa (comunità europea, fondi statali, regionali e comunali). Richiede una grande conoscenza amministrativo burocratica e capacità di coordinamento che non sempre (e qui soprattutto in riferimento alle realtà del sud) le città riescono ad esprimere. La criticità relativa all'aspetto finanziario è stata sottolineata più volte ed in vari modi. Un altro esempio indicato riguarda la **modalità e i tempi dell'accreditamento dei fondi** relativi alla legge 285 da parte del Ministero. Essa sempre più spesso fa entrare in sofferenza gli enti gestori (comportando in molti casi l'annullamento dell'anticipazione di una parte del fondo) e gli enti attuatori (che spesso rimangono in credito dall'ente comunale per un intero anno).

Inoltre si segnalano **difficoltà di convergenza tra il livello regionale e quello comunale**. L'esempio più evidente è quello della regione Puglia che pur essendo molto attiva in ambito di politiche sociali, ed avendo una sostanziale approvazione in termini di orientamenti ed obiettivi da parte del livello locale, sembra non tenere in sufficiente conto la tenuta e la realizzabilità di certe politiche. Ciò a cui è stato dato voce è la necessità di tenere assieme, al momento della progettazione politica, sia le dimensioni politiche che quelle pratico/organizzative. E' necessario in altri termini che il livello regionale nell'atto di definire una politica e prima di indicarne le linee generali attraverso cui implementarla, effettui uno studio sull'impatto che realisticamente certe politiche possono avere su un dato territorio tenendo conto di diverse dimensioni, quali:

- l'aumento di aspettative che si vanno a creare nei cittadini
- la quantità reale di soddisfazione che può esprimere
- l'impegno amministrativo/contabile che la gestione di un particolare fondo richiede, unitamente alla
- capacità di tenuta tra aspettative, reali possibilità e gestione dei fondi, esprimibile dall'ente.

Nel caso in cui questi elementi non riuscissero ad ottenere un'adeguata risposta il prezzo che il livello locale si troverebbe a pagare sarebbe alto e composto dalla delusione dei cittadini, con il relativo peggioramento della loro fiducia e della loro relazione nei confronti degli enti locali, e dalla insoddisfazione di chi si è trovato a gestire amministrativamente una iniziativa che ha richiesto l'attivazione di una complessa macchina burocratica per poi arrivare a raggiungere ben pochi risultati tangibili.

Per quanto riguarda alcuni aspetti metodologici della legge si individuano delle mutazioni. L'**accordo di programma**, richiesto per legge dalla 285, ha subito nel tempo un graduale ma inesorabile declino. I fattori indicati come cause del fenomeno sono sostanzialmente due: la modifica dell'affidamento dei fondi, e l'implementazione della 328. Da quando il finanziamento non è stato più triennale ma annuale, l'accordo di programma è stato sostituito, nella maggioranza dei casi, in un rinnovo dell'accordo tra gli enti contestualmente alla delibera di assunzione del piano territoriale di intervento ai sensi della 285. In altri casi, invece, esso è stato sostituito dall'accordo di programma da realizzarsi ai sensi della 328 al fine della realizzazione del piano di zona.

Stessa cosa dicasi del **gruppo tecnico territoriale** quasi completamente sostituito dal tavolo tecnico per l'area specifica infanzia, adolescenza e famiglia finalizzato sempre alla realizzazione del piano di zona.

Utilizzando un angolo di visuale più ampia ciò che inoltre emerge dall'analisi è la sensazione di mancanza che le città hanno vissuto in questo periodo, **mancanza del livello centrale** di coordinamento e guida rappresentato dal Ministero del Welfare, dell'Osservatorio nazionale e del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Ciò che viene espresso