

4.1 La programmazione

Il primo elemento che si evidenzia da una lettura trasversale della tabella 4.1 riguarda lo sfalsamento dei tempi tra la triennialità legata al riparto dei fondi e l'avvio reale della triennialità legata alla pianificazione e programmazione operativa, nonché la differenziazione tra le Città riservatarie nei tempi di avvio. Le modalità in cui si sono suddivise e articolate le programmazioni territoriali, nell'arco di 10 anni, sono numerose e diverse.

Nel complesso si può notare che, accanto a una prima fase di relativa omogeneità data dalla realizzazione, per tutte le Città riservatarie, di un primo ciclo triennale programmazione (relativo all'utilizzo dei fondi 1997-1999), fa seguito un secondo ciclo pluriennale di programmazione (relativo ai fondi 2000-2002) molto diversificato, sia rispetto all'annualità di avvio (si va dall'anno 2000 di Firenze all'anno 2004 di Reggio Calabria) che alla durata (da un anno di Catania ai cinque anni di Bari). Una tendenza alla frammentarietà della programmazione e all'accorciamento della sua durata che si accentua ancor di più a partire dal ciclo successivo (legato all'utilizzo delle annualità del fondo 285 dal 2003 in poi), dove per la maggior parte delle Città la programmazione assume un carattere annuale, tanto da non permetter di poter parlare più di "triennialità".

I motivi alla base di questa evoluzione si rifanno a cause comuni raggruppabili in due categorie:

- la prima concerne il mancato riaccredito nel 2001 dei fondi assegnati dallo Stato per l'anno 2000 e ricevuti dalle Città solo nel 2002. Il ritardo nell'allocazione delle risorse da parte dello Stato ha condotto alcune Città riservatarie a preferire, per le successive pianificazioni, di procedere con prudenza definendo e deliberando programmazioni annuali e non programmazioni pluriennali che, in corso d'opera, avrebbero potuto subire interruzioni, se non annullamenti;

- la seconda è legata alla necessità di allineare e integrare le programmazioni dei piani: quello relativo all'implementazione della 285 e l'altro, relativo alla realizzazione della 328/2000. In questo caso, l'anno unico di programmazione ha permesso di raccordare meglio, secondo uno stesso piano temporale, programmazioni diverse.

Ulteriore elemento di riflessione è fornito dalle modalità e i tempi che sono stati necessari allo *start-up* della legge (tabella 4.3).

L'analisi longitudinale, dello sviluppo della legge 285 del primo triennio, rende evidente come l'avvio della 285 sul territorio nazionale in termini di tempi sia stato pressoché omogeneo. Per ogni singola realtà si è reso necessario l'uso di un tempo, minimo di un anno (per 10 Città), massimo di due anni (per cinque Città), per rispondere al dettato della legge stessa e arrivare così a dare avvio operativo ai progetti. Questo tempo è stato utile per portare a conclusione le seguenti azioni:

- stipula accordo di programma;
- definizione coordinata e partecipata del piano triennale della legge con formalizzazione tramite atto giuridico;
- approvazione da parte della Regione del piano stesso.

Il livello in cui si mostra invece una forte disomogeneità tra le Città riguarda le modalità specifiche con le quali si è articolata questa prima parte dell'implementazione

della legge. Questa differenziazione si è espressa maggiormente intorno a tre dimensioni:

- gli organismi a cui è stato affidato il compito di gestire lo *start-up* della legge;
- i tempi di avvio della procedura di applicazione della legge, unitamente ai tempi di avvio operativo dei progetti;
- i contesti in cui la legge si è insediata.

I soggetti

Tabella 4.2 - Organismi posti in essere per l'avvio dell'implementazione della legge 285/1997 prima triennalità

Bari	Assessorato alla solidarietà sociale e Assessorato alla pubblica istruzione
Bologna	Gruppo di lavoro (GDL) composto da amministrazione comunale, enti firmatari l'accordo di programma, associazioni di volontariato, Provincia
Brindisi	Comune di Brindisi
Cagliari	Comune di Cagliari
Catania	Comune di Catania
Firenze	GDL coordinato dall'ufficio del Sindaco composto da Ufficio del Sindaco, Direzione sicurezza sociale e igiene pubblica, Direzione istruzione, Direzione decentramento con i cinque Quartieri
Genova	GDL interassessorile composto da Assessorato alla promozione sociale, Assessorato ai servizi educativi, Assessorato al decentramento
Milano	Consiglio per il benessere dei minori (Co.B.M.) organismo tecnico interistituzionale e intersettoriale composto da 10 assessorati, ASL, ex Provveditorato agli studi, Regione, Provincia, Tribunale per i minori, volontariato, associazionismo, cooperative sociali.
Napoli	Assessorato alla dignità, Dipartimento politiche sociali, 94° Servizio tempo libero, Politiche giovanili e dei minori,
Palermo	Comune di Palermo
Reggio Calabria	Comune di Reggio Calabria
Roma	Comitato di coordinamento tecnico-politico interassessorile composto da Assessorato alle politiche per la città a misura dei bambini e delle bambine, Assessorato alle politiche sociali, Assessorato alle politiche educative e giovanili coordinato dall'Assessorato alle politiche per la città a misura dei bambini e delle bambine
Taranto	Comune di Taranto
Torino	GDL interassessorile composto da Assessorato al sistema educativo, Assessorato all'assistenza e servizi alla persona, Settore gioventù, Assessorato alla cultura e Settore decentramento
Venezia	GDL interassessorile composto da Servizio alle pari opportunità, Settore sicurezza sociale, Settore pubblica istruzione-servizi educativi, Area aggregazione; coordinato dall'Assessorato alle pari opportunità

Il gruppo più numeroso (composto da sei Città) indica, genericamente il Comune come istituzione chiamata ad assumersi il ruolo di coordinamento. Elemento interessante in questo caso è che il tipo di coordinamento a cui si fa riferimento è quello legato alla gestione dei progetti. In altre parole l'estensione della funzione di coordinamento è più spesso, per questo soggetto, circoscritta al monitoraggio e verifica dei progetti più che alla gestione dello *start-up* della legge.

Il gruppo immediatamente meno numeroso di questo è costituito da quelle Città (cinque realtà), in cui si è scelto di identificare e riconoscere formalmente (spesso con delibera di giunta, o con ordinanza del Sindaco) un gruppo di lavoro con funzioni di coordinamento di tutto il processo di avvio di applicazione della legge, finalizzato a individuare le tappe da seguire, i soggetti da coinvolgere, i tempi da rispettare, e anche il coordinamento del piano e dei progetti.

La composizione di questi gruppi di lavoro è spesso caratterizzata da referenti interni all'amministrazione pubblica rappresentati da diversi assessorati e/o settori specifici; solo in un caso (quello di Bologna) il gruppo di lavoro (così definito nella prima relazione sullo stato di attuazione della 285) si estende anche a organismi esterni al Comune, quali terzo settore ed ente provinciale. I rimanenti casi (quattro realtà) mostrano scelte ancora più particolari: nel caso di Bari vengono nominati due assessorati (e con essi, ovviamente gli uffici relativi), come soggetti istituzionali responsabili del processo di implementazione della 285 anche se tra questi non si viene esplicitata la forma di interrelazione esistente. Napoli indica come soggetto capofila dello stesso processo l'Assessorato alla dignità. Nel caso di Milano il Comune sceglie, come organismo adibito al coordinamento del processo di avvio della legge il Consiglio per il benessere dei minori (Co.B.M.), in quanto organismo tecnico interistituzionale e intersettoriale riconosciuto formalmente dall'amministrazione e già da tempo attivo (dal 1994) sul territorio milanese.

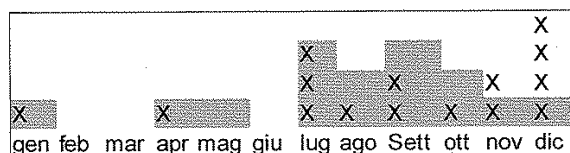
Il caso di Roma, infine, mostra una scelta originale e diversa in cui viene costituito un Comitato di coordinamento tecnico-politico interassessorile in cui risulta evidente l'estensione di azione decisionale e operativa riconosciuta allo stesso.

I tempi**Tabella 4.3 - Tempi di avvio della legge 285/1997 nella prima triennalità**

Città	Approvazione accordo di programma	Approvazione piano	Avvio operativo progetti
Bari	Maggio 1998	Dicembre 1998	Marzo 1999
Bologna	Luglio 1998	Luglio 1998	Ottobre 1998
Brindisi	Dicembre 1998	Dicembre 1998	Novembre 1999
Cagliari	Gennaio 1998	Gennaio 1998	Ottobre 1998
Catania	Agosto 1998	Agosto 1998	Ottobre 1998
Firenze	Settembre 1998	Settembre 1998	Gennaio 1999
Genova	Settembre 1998	Settembre 1998	Gennaio 1999
Milano	Ottobre 1998	Novembre 1998	Marzo 1999
Napoli	Aprile 1998	Aprile 1998	Maggio 1999
Palermo	Agosto 1998	Dicembre 1998	Marzo 1999
Reggio Calabria	Luglio 1998	Luglio 1998	Ottobre 1998
Roma	Luglio 1998	Luglio 1998	Ottobre 1998
Taranto	Ottobre 1998	Ottobre 1998	Molti progetti avvio dicembre 1999; altri gennaio 2002/gennaio 2003
Torino	Novembre 1998	Dicembre 1998	Marzo 1999
Venezia	Settembre 1998	Novembre 1998	Gennaio 1999

Per molte realtà (10 Città riservatarie su 15) l'approvazione dell'accordo di programma è avvenuto contestualmente a quella del piano territoriale (i casi in cui in tabella l'approvazione dei singoli documenti avviene nello stesso mese); negli altri casi l'approvazione dell'accordo di programma ha comunque preceduto quella del piano. Nella maggioranza dei casi ciò è dovuto al fatto che la definizione del piano, così come dettato dalla legge, con la scelta delle priorità, delle aree di intervento e dei tempi di attuazione, ha richiesto processi decisionali e partecipativi più ampi e complessi, che hanno necessitato di tempi più lunghi.

Tabella 4.4 - Distribuzione temporale approvazione accordo di programma e piano territoriale nella prima triennalità di attuazione della 285/1997 - anno 1998

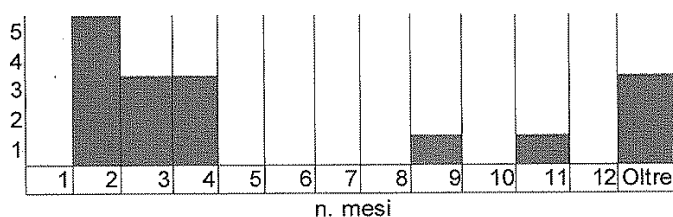


* Gli spazi grigi indicano gli accordi di programma

** Le crocette i piani territoriali

Il 1998 è stato utilizzato da tutte le Città riservatarie per l'implementazione operativa e metodologica della legge, ovvero l'espletamento degli atti formali interni all'amministrazione comunale, quelli di raccordo con la Regione che si sono concentrati prevalentemente tra i mesi di luglio e dicembre di quest'anno, con un picco maggiore nel mese di dicembre.

Tabella 4.5 - Mesi trascorsi tra l'approvazione del piano e l'avvio operativo dei progetti esecutivi della legge 285/1997 nella prima triennalità



La fase di *start-up* ha infine richiesto tempo per l'avvio operativo dei progetti. In seguito all'approvazione dell'accordo di programma e del piano territoriale (questi ultimi, come è mostrato dalla tabella 4.4, concentrati intorno al mese di dicembre), sono trascorsi nella maggioranza dei casi (11, v. tabella 4.5) tra i due e i quattro mesi perché le azioni dei vari progetti fossero poste in essere. Un tempo congruo per l'espletamento della procedura burocratica necessaria agli enti locali per l'affidamento della gestione di progettualità, mediante gare di appalto, licitazioni private o forme di affidamento diretto.

Solamente in 4 realtà territoriali (Cagliari, Brindisi, Taranto, Napoli), il tempo intercorso tra l'approvazione del piano e l'effettiva realizzazione dei progetti ha richiesto molto più tempo (nove mesi e oltre). Nei casi di forte slittamento in avanti dei tempi per l'avvio dei progetti ciò è dovuto anche al sistema di accreditamento dei fondi e di gestione degli stessi tramite la figura del funzionario delegato.

La complessa procedura di contabilità adottata dallo Stato ha richiesto conoscenze, competenze e tempi specifici che hanno colto di sorpresa gli uffici preposti alla gestione della parte economico-finanziaria dei Comuni. Questo aspetto è stato l'elemento di maggior criticità posto all'attenzione da tutte le Città riservatarie che ha interessato sia la fase iniziale di programmazione, sia quella di gestione ordinaria dei

progetti. In aggiunta a ciò, il carattere innovativo della legge ha costituito una sfida che ha trovato non sufficientemente preparate le amministrazioni locali.

Ne è un esempio la Città di Taranto nella quale alle difficoltà appena menzionate si sono aggiunti altri elementi di criticità:

—«L'accordo di programma e il coinvolgimento degli enti firmatari ha incontrato difficoltà soprattutto durante il passaggio alla fase gestionale. L'attività di concertazione ha rappresentato un'esperienza nuova come strumento da consolidare, trattandosi di un processo che richiede energia e tempo per "imparare" a progettare e ad agire insieme, tra enti, realtà associative del volontariato, della cooperazione sociale, così diversi tra loro. [...] Dopo un avvio non facile si sono delineati chiaramente gli obiettivi che si sono intesi raggiungere già tra la fine del 1999 e l'inizio del 2000»⁵.

—La carenza, in questo stesso Comune, delle strutture atte ad accogliere le attività inserite nei progetti.

—«Il percorso burocratico amministrativo richiesto dalla legge nazionale, nonché le procedure previste a livello regionale per l'accreditamento delle strutture che avrebbero ospitato le attività previste in favore dei minori tarantini, hanno fatto slittare i tempi di avvio di alcuni progetti»⁶.

Tutti questi fattori uniti assieme hanno provocato un ritardo nell'avvio dei progetti tale che alcuni di essi sono iniziati quattro anni dopo.

I contesti

L'esperienza di Taranto mette in evidenza un altro fattore, difficilmente rilevabile in termini quantitativi, ma certamente non meno importante per comprendere l'estrema differenziazione con cui la 285 ha trovato la sua piena realizzazione: il contesto culturale e organizzativo con cui le finalità e la metodologia 285 sono entrate in relazione.

Le variabili messe in evidenza nei testi delle relazioni annuali al Parlamento delle Città riservatarie, in quanto elementi che hanno maggiormente contribuito a definire la ricettività del territorio al messaggio della 285, sono:

- a) la sensibilità al mondo dell'infanzia e dell'adolescenza;
- b) la capacità di lavorare tra enti diversi.

Sei Città su 15 hanno dichiarato che nel loro territorio l'implementazione della 285 ha trovato un ambiente sensibile e ricettivo. In nessun caso tale positività si esprime però con la presenza, nello stesso territorio, di entrambe le variabili.

Nel caso di Milano, ad esempio, la positività è legata alla variabile organizzativa: si mette in evidenza la già consolidata esperienza di lavoro coordinato tra soggetti diversi facendo riferimento al Co.B.M. (Consiglio per il benessere dei minori). Tale organismo tecnico interistituzionale e intersettoriale è attivo sul territorio milanese dal 1994 e a esso partecipano 10 assessorati, la ASL, l'ex Provveditorato agli studi, la

⁵ Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/1997 della Città di Taranto - Anno 2001.

⁶ Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/1997 della Città di Taranto - Anno 2003.

Regione, la Provincia, il Tribunale per i minorenni, il volontariato, l'associazionismo, le cooperative, il tutto presieduto e coordinato dall'Assessorato ai servizi sociali e alla persona.

Nella Città di Bologna invece la 285 si innesca positivamente in un processo di ripensamento (variabile culturale), da parte del contesto istituzionale, di riqualificazione dei servizi e dei progetti a favore dell'infanzia, e più in generale, alla ridefinizione della città a misura dei bambini e delle bambine. Il 1997 si apre infatti per la Città di Bologna con un'istruttoria pubblica sull'infanzia avente lo scopo di ridefinire in maniera comunitaria la percezione dei bisogni e delle problematiche dei più piccoli, e raccogliere nuove idee, proposte e progetti per rilanciare il tema dei minori in ambito socio educativo.

Altre esperienze non segnalano altrettante situazioni: sei Città su 15 dichiarano piuttosto di trovarsi in situazioni del tutto diverse.

Le Città della Sicilia ad esempio si trovano nella difficoltà di conciliare i tempi e i processi richiesti dalla 285, con i dettami della legge regionale 22/1986 *Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia*. Le due legislazioni sembrano andare in conflitto, non tanto rispetto alle finalità di fondo e agli obiettivi, quanto ai tempi e alle procedure richieste. La storicità della legge regionale (caratterizzata da regole e tempi specifici), non potendo prevedere la complessità richiesta per il governo e la gestione burocratico/amministrativa dei fondi delle Città riservatarie, ha più spesso prodotto ostacoli alla regolare implementazione della legge 285, piuttosto che sostegni. I tempi di ricezione del fondo da parte delle Città riservatarie (direttamente dallo Stato) e i tempi di approvazione dei piani da parte della Regione, molto spesso non hanno trovato un accordo temporale tra loro, producendo così applicazioni della legge tardive e "stanche".

In altri casi, la variabile che non ha sostenuto una buona integrazione tra legge nazionale e contesto locale è stata una variabile culturale. Come dichiarato dalla Città di Reggio Calabria, ad esempio, le difficoltà maggiori incontrate si sono legate ad anni di implementazione, sul territorio locale, della legge 216/1991 *Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose*. La prima difficoltà incontrata è stata dunque quella di uscire da una rappresentazione dell'infanzia e dell'adolescenza solamente "a rischio" e da una logica meramente riparativa. Le rimanenti realtà cittadine non hanno fornito indicazioni particolari in proposito.

Gli aspetti contabili e amministrativi

"Castagne roventi", così è stata definita l'area dell'amministrazione contabile della legge. Uno degli elementi di maggiore difficoltà, se non di ostacolo, nell'implementazione delle politiche sociali e di quelle rivolte ai minori in particolare, è la complessità della gestione contabile dei fondi.

Dalla lettura delle più recenti relazioni si evidenzia che la complessità non riguarda solo i finanziamenti provenienti dalla legge 285, ma tutti quelli che vanno a sostenere l'area infanzia e adolescenza. Riuscire a far convergere programmazioni rivolte a infanzia e adolescenza, che attingono a fondi di provenienza diversa (comunità europea, fondi statali, regionali, comunali), richiede una grande conoscenza amministrativo burocratica e capacità di integrazione tra le diverse forme di contabilità

che non sempre (e qui soprattutto dichiarato dalle realtà del Sud) le Città riescono a esprimere.

La criticità specifica relativa all'aspetto finanziario espressa in merito alla legge 285 ha riguardato la modalità e i tempi dell'accreditamento dei fondi da parte del Ministero. La regola per cui è fatto obbligo, ai soggetti riceventi, di spendere la cifra accreditata entro novembre dell'anno di accreditamento, ha prodotto non poche difficoltà. La Banca d'Italia non accetta mandati di pagamento oltre il 5 dicembre e se i mandati non arrivano a destinazione per quella data, le cifre vengono ritirate dallo Stato e riaccreditate l'anno successivo.

Nel 2000 lo Stato ha accreditato le somme alle Città riservatarie a ottobre, questo ha comportato per le Città che non avevano ancora definito tutti i documenti attuativi della programmazione del nuovo triennio (il secondo), la perdita temporanea delle somme. A ciò si aggiunga che il riaccredito di tali fondi (ovvero relativi all'esercizio finanziario del 2000) è avvenuto nel 2004. Le somme relative alle annualità successive al 2000 sono state accreditate nei tempi congrui, ma il loro utilizzo era vincolato al rispetto della norma regolamentare che prevede che venga esaurito il fondo di ciascuna annualità precedente prima di poter utilizzare quello dell'annualità successiva. Questo ha prodotto una "situazione paradossale" — come si afferma in alcune relazioni del 2003 — per la quale le Città riservatarie avevano disponibilità di somme assegnate per l'esercizio finanziario 2002 e le annualità successive, ma non erano nella condizione di poterle spendere per pagare i progetti avviati dopo l'approvazione dei nuovi piani territoriali nel 2001. Questo ovviamente ha fatto 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 sono rimasti in credito dall'ente comunale per più di un anno).

La sussidiarietà

L'analisi dei documenti utilizzando il focus delle modalità di attuazione della legge in ragione del coinvolgimento del terzo settore, mostra ambiti specifici di realizzazione della sussidiarietà e un carattere di ciclicità intrinseco a essa. Il tipo di coinvolgimento e di sussidiarietà orizzontale (ovvero tra Comuni e terzo settore e società civile organizzata) che è stata posta in essere nelle diverse Città riservatarie non è stato omogeneo, in primo luogo in relazione al tempo, in secondo luogo in relazione agli ambiti di attuazione.

La differenza nella gestione del rapporto tra Comune e terzo settore è rilevabile, soprattutto dalla lettura delle relazioni dei primi anni di implementazione, dall'estensione degli ambiti di collaborazione posti in essere dai Comuni e dal ruolo riconosciuto al terzo settore e al territorio più in generale.

Gli ambiti in cui operativamente si è espressa la sussidiarietà orizzontale finalizzata all'implementazione della legge sono stati i seguenti:

- rilevazione dei bisogni;
- costruzione del piano;
- gestione dei progetti;
- valutazione dei progetti.

Rispetto a questi quattro ambiti, dall'analisi delle relazioni emerge che il coinvolgimento del terzo settore c'è stato da parte di tutte le Città sui primi tre ambiti, pur con una certa evoluzione nel tempo circa le modalità di questo coinvolgimento.

Molto articolate sono state le scelte rispetto alla condivisione nel processo di costruzione del piano.

Due esempi di modi molto differenti di intendere la sussidiarietà, soprattutto in relazione alla voce appena menzionata, sono relativi alle esperienze di Cagliari e Torino.

«Successivamente al coinvolgimento del livello politico c'è stato il coinvolgimento del livello operativo, rappresentato dal privato sociale. Esso è stato realizzato con la presentazione delle linee programmatiche del piano e relativa griglia di stesura del progetto utilizzata come “manuale di orientamento alla progettazione”»⁷.

«La definizione del primo piano territoriale triennale è stato l'esito di un intenso lavoro di progettazione iniziato nel mese di novembre 1997, con la costituzione di un Gruppo di lavoro interassessorile che ha elaborato una prima “mappa dei servizi”, ricerca esplorativa dell'esistente letto alla luce delle azioni previste dalla 285. Sulla base di tale mappatura sono state elaborate le strategie di fondo, le dimensioni di qualità e i criteri per la costruzione del piano e l'iter procedurale per la sua attuazione. Tale elaborazione è stata quindi sottoposta nel corso del 1998 a diversi pareri e momenti di discussione, con gli interlocutori istituzionali (Provveditorato, ASL, CGM), con i rappresentanti del terzo settore, con gli iscritti al Gruppo di lavoro Torino, bambine e bambini, con il personale e i dirigenti scolastici, le circoscrizioni, le commissioni consiliari e i vari servizi interni alla PA (per la parte amministrativa, il collegamento con le iniziative in essere, ecc.). Inoltre il primo piano triennale è stato discusso nell'ambito del pregresso “progetto speciale periferie” (attivo dal 1997) e si è collegato con le precedenti elaborazioni e riflessioni cittadine in merito alla “città educativa” e all'ottica del sistema reticolare di servizi orientati alla promozione della persona in via di sviluppo e al contesto, familiare e di comunità, a essa riferito»⁸.

Questa distinzione di coinvolgimento del terzo settore in questo ambito è rimasta pressoché invariata per tutte le Città; mentre per gli altri ambiti ci sono stati dei sostanziali cambiamenti con la maturazione della cultura e degli strumenti metodologici rispetto alla rilevazione dei bisogni, al monitoraggio e alla valutazione.

La non omogeneità si è manifestata non solo tra le modalità in cui il concetto di sussidiarietà è stato inteso e quindi applicato, ma anche all'interno delle Città stesse. Ciò che emerge dall'analisi delle relazioni è che il rapporto tra istituzioni e terzo settore, nella sua reale applicazione, contiene in sé un carattere di ciclicità. Essa dipende in altre parole dalla fase di programmazione in cui ci si trova.

La sussidiarietà orizzontale è stata più intensa nella fase di analisi dei bisogni e definizione degli obiettivi di base, questo perché tale fase è caratterizzata da un forte e generale investimento, di tutti i soggetti partecipanti. I periodi, invece, caratterizzati da minor investimento e condivisione (nel senso che si limitano ai singoli progetti) sono quelli legati all'insieme di attività di gestione e miglioramento delle singole attività e/o servizi: «al momento attuale le scelte legate alle definizioni più operative stanno

⁷ Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997 - Anno 1999 Città di Cagliari.

⁸ Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997 - Anno 1999 Città di Torino.

prendendo un peso preponderante, nell'implementazione del principio di sussidiarietà»⁹:

In definitiva si può osservare che il tipo di collaborazione tra enti locali e terzo settore si sposta a periodi alterni (siano essi dettati dalla legge 285/1997 o in epoca più recente dalla legge 328/2000), dalla costruzione di una cornice generale di senso per la programmazione degli interventi, alla gestione operativa della quotidianità dei singoli servizi e interventi. Si assiste in altre parole a una sussidiarietà ciclica che sembra rispondere più a una necessità programmatica che al riconoscimento della sua importanza nelle politiche di lungo periodo.

Una ciclicità che in parte può trovare spiegazione nella ripetuta segnalazione da parte delle Città nelle relazioni di un'inadeguatezza delle normative che disciplinano il rapporto tra ente pubblico e terzo settore, in una logica di sistema che si voglia orientare verso il *welfare mix*. Questo ha caratterizzato in maniera negativa l'avvio dell'attuazione della 285 ma, a tutt'oggi, sulla base di quanto dichiarano le Città riservatarie le difficoltà non sono state ancora completamente risolte.

Poche, infine, sono le informazioni che si hanno sulla modalità di sussidiarietà verticale attivata, al di là dell'informazione relativa alla stipula degli accordi di programma e ai tipi di enti che lo hanno sottoscritto come previsto dalla legge peraltro. Ciò di cui più diffusamente si ha informazione riguarda, piuttosto, lo sviluppo organizzativo, ovvero una ridefinizione organizzativa degli enti, delle cariche di responsabilità e delle funzioni presenti negli uffici pubblici e nel territorio finalizzata al raggiungimento di una maggiore capacità di coordinamento e interattività interna e di una maggiore integrazione tra politiche.

La progettazione

Tabella 4.6 - Progetti finanziati nei piani territoriali 285 delle Città riservatarie. Anni 1997-2007

Città	Bari	Bologna	Brindisi	Cagliari	Catania	Firenze	Genova	Milano	Napoli	Palermo	Reggio Calabria	Roma	Taranto	Torino	Venezia
Progetti	64	163	27*	37	214*	158	84	153	206	143	67	508*	35	568	79

* il dato è incompleto mancando o essendo non consolidati i dati per alcune annualità della programmazione.

In 10 anni di attuazione della legge 285 sono stati finanziati almeno 2.506 progetti nelle 15 Città riservatarie. Il dato è sottostimato poiché per alcune Città non è stato possibile reperire l'informazione su alcune annualità. Il fondo statale ripartito alle Città nel decennio ammonta a € 469.152.926. In media ciascun progetto ha ricevuto un finanziamento a valere sul fondo statale di € 187.212 per l'intera sua durata.

A un primo esame si potrebbe rilevare una forte variabilità nella numerosità dei progetti da una Città all'altra. Escludendo dal confronto le Città per le quali i dati non sono completi, si va dai 35 progetti di Taranto ai 568 di Torino. Una variabilità che

⁹ Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997- Anno 1999 Città di Firenze.

potrebbe essere correlata da un lato all'ampiezza demografica della Città e alla disponibilità dell'ammontare del fondo (tendenzialmente ci si poteva aspettare che Città più popolate e con più risorse progettassero di più) e, dall'altra anche essere interpretata come capacità di una progettazione capillare e mirata sui singoli contesti ed esigenze locali, oppure di una capacità gestionale espressione di maggiore efficienza su un piano tecnico e amministrativo. Allo stesso tempo si potrebbero calcolare altri indicatori come il numero dei progetti per il numero di minori residenti in quella Città, il numero dei progetti in rapporto al costo ecc.

Nel complesso, tuttavia, tali calcoli avrebbero alcuni limiti intrinseci, tanto da non poter offrire un'informazione appropriata a comprendere l'esito della legge 285 e quindi sarebbero poco significativi, per almeno tre ordini di ragioni elencate di seguito.

— La prima è di ordine semantico. L'unità di rilevazione, il progetto, non ha avuto lo stesso significato nelle varie Città (come del resto accaduto anche nella programmazione degli ambiti territoriali delle varie Regioni) e può avere avuto un raggio di azione molto diversificato. "Un progetto" in alcuni casi è stato inteso come "un portafoglio di progetti/interventi". Non si dispone quindi di una stessa unità di misura.

— La seconda è di ordine aritmetico. I progetti sono espressione dei piani territoriali. Questi come abbiamo visto hanno avuto nel decennio durate diverse nelle Città. Si è partiti da una triennialità per poi andare verso programmazioni annuali e non tutte le Città hanno seguito lo stesso "ritmo". Finché la pianificazione è stata triennale i progetti venivano contati una volta soltanto per l'intera durata del piano. Da quando invece la programmazione è divenuta annuale si sono contati i progetti per ogni annualità del ciclo di programmazione, cosa che ha fatto salire il numero dei progetti in alcune Città più che in altre.

— La terza è perché le informazioni elementari per operare il calcolo di alcuni indicatori non sono disponibili in un numero sufficiente per le varie Città e a un livello adeguato utile a costruire alcuni indicatori di sintesi.

La rendicontazione complessiva dei progetti realizzati dalle 15 Città riservatarie nell'arco di tempo di 10 anni mostra dunque realtà assai diverse, che è possibile cogliere nel loro significato solo andando a osservare lo specifico dei contesti locali di attuazione, andando a scoprire i fattori interni ed esterni che di volta in volta hanno determinato un certo esito, anche sul piano della "numerosità" o meno dei progetti e comunque più in una logica di analisi di tipo qualitativa che quantitativa. La quantità decennale dei progetti risulta significativa se letta internamente al processo di implementazione realizzato in ogni Città. Non è pertanto più di tanto confrontabile tra una Città e un'altra, dal momento che al concetto di progetto sono state date interpretazioni diverse.

Come è stato possibile constatare nella parte dedicata all'analisi della programmazione, la maggior parte delle Città riservatarie hanno sviluppato due cicli programmatori triennali (riferiti ai fondi 1997-1999 e 2000-2002), a cui sono seguiti, negli anni successivi, forme programmatiche con durate diversificate, annuali, biennali, triennali a seconda dei casi (v. tabella 4.1).

L'articolato della legge 285 indicava espressamente gli ambiti di progettazione ammessi al finanziamento. Gli articoli 4, 5, 6 e 7 della legge¹⁰ hanno costituito una sorta di primo nomenclatore nazionale delle tipologie di servizi per l'infanzia e l'adolescenza, facendo tesoro da un lato di sperimentazioni già in atto in alcuni Comuni da diversi anni e, dall'altro, fornendo spunti innovativi per promuovere una cultura dei diritti dell'infanzia a livello locale attenta anche agli aspetti di normalità dell'itinerario di crescita e non solo a quelli di vulnerabilità e fragilità. Un aiuto in questo senso è stato offerto anche dalla pubblicazione da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia di due manuali a supporto della progettazione, editi nel 1998 e nel 2000 e ampiamente distribuiti tra tutti quanti sono stati coinvolti nel percorso progettuale della legge.

Riuscire a rappresentare l'orientamento che la progettazione ha assunto nei 10 anni rispetto alle tipologie di articoli non è compito facile. Siamo in presenza di una realtà molto articolata tra le varie Città che rende difficile i confronti come rende evidente la tabella 4.7:

- i dati a disposizione rispetto all'orientamento progettuale non sono disponibili per tutte le Città e confrontabili tra loro per i vari cicli di programmazione;
 - non tutte le Città hanno adottato e mantenuto nel tempo durante i cicli pianificatori una medesima classificazione dei progetti, come quella per articolo suggerita dalla legge;
 - la natura dei dati talvolta è diversa, in alcuni casi valori assoluti, in altri percentuali, in altri indicazioni di tendenza senza misurazioni.
- Stanti questi limiti si è optato per una rappresentazione dell'orientamento progettuale in tre momenti temporali:
- il primo e il secondo triennio, periodi per i quali esiste una maggiore omogeneità e comparabilità;
 - il 2007, come periodo più recente di rilevazione.

Tabella 4.7 - Sistema di classificazione dei progetti finanziati con il fondo della legge 285/1997 nelle Città riservatarie. Anni 1997-2007

Periodo	Città														
	BA	BO	BR	CA	CT	FI	GE	MI	NA	PA	RC	RM	TA	TO	VE
I trien.	285	285	n.d.	285	285	285	285	285	285	n.d.	285	285	n.d.	Altro	Altro
II trien.	285	285	n.d.	n.d.	285	285	Altro	285	285	285	285	285	285	Altro	Altro
2005	285	285	n.d.	285	285	285	Altro	Altro	Altro	n.d.	285	285	n.d.	Altro	Altro
2007	Altro	Altro	n.d.	Altro	Altro	Altro	Altro	n.d.	Altro	n.d.	n.d.	Altro	Altro	n.d.	Altro

n.d.= informazione non disponibile

¹⁰ Il contenuto di indicazioni progettuali dei quattro articoli della legge era il seguente: Art. 4. Servizi di sostegno alla relazione genitori-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative di ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali; Art. 5 Innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia; Art. 6 Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero; Art. 7 Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

La Città di Venezia, ad esempio, fin dall'avvio della legge ha fatto riferimento a una concezione più estesa dei 4 articoli della legge come riferimenti per la progettazione. «La programmazione del primo piano triennale ai sensi della legge 285, si è realizzata sulla base di cinque aree di intervento:

- realizzazione di servizi di preparazione e di sostegno alla relazione genitori-figli, di contrasto alla povertà e alla violenza, nonché di misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali, tenuto conto altresì della condizione dei minori stranieri;

- innovazione e sperimentazione di servizi socioeducativi per la prima infanzia;

- realizzazione di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, anche nei periodi di sospensione delle attività didattiche;

- realizzazione di azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, per l'esercizio dei diritti fondamentali, per il miglioramento della fruizione dell'ambiente urbano e naturale da parte dei minori, per lo sviluppo del benessere e della qualità della vita dei minori, per la valorizzazione, nel rispetto di ogni diversità, delle caratteristiche culturali ed etniche;

- azione per il sostegno economico ovvero di servizi alle famiglie naturali o affidatarie che abbiano al loro interno uno o più minori con handicap, al fine di migliorare la qualità del gruppo-famiglia ed evitare qualsiasi forma di emergenza»¹¹.

La Città di Torino ha integrato e accorpato i quattro articoli in tre macroindirizzi di progettazione per tutti e tre i cicli di pianificazione così denominati:

- indirizzo 1: sostegno alle famiglie e alla genitorialità, comprendente iniziative di sostegno alle famiglie, alla genitorialità, servizi per i bambini 0-6 anni, interventi di educativa territoriale, centri diurni, micronidi, centri gioco, sportelli informativi e consulenziali;

- indirizzo 2: servizi della “discriminazione positiva”, comprendente iniziative di contrasto all'esclusione e di promozione dell'inclusione sociale per minori segnalati ai servizi sociali, azioni per la deistitutizzazione, l'affido familiare, i progetti di autonomia per adolescenti, per i minori nel circuito penale, il sostegno alla scolarizzazione, i minori stranieri e in ospedale, la prevenzione di maltrattamenti e abusi;

- indirizzo 3: preadolescenza e adolescenza come opportunità di crescita, comprendente la promozione dell'associazionismo e della socializzazione di preadolescenti e adolescenti, la promozione della cultura dei diritti, la partecipazione, i centri aggregativi, gli interventi sulle trasformazioni urbanistiche, l'accesso alle risorse della Città, il collegamento con programmi europei, i progetti per le “scuole aperte”, il potenziamento delle ludoteche, l'animazione territoriale, le iniziative di ascolto, formazione e orientamento, la prevenzione del bullismo.

Per Genova il cambio si è realizzato con l'avvio della seconda triennalità. Esso non è stato definito una volta per tutte ma ha subito, negli anni, varie modificazioni come si evince dalla tabella 4.8¹².

¹¹ Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997 - Anno 1999 - Città riservataria di Venezia.

**Tabella 4.8 - Progetti secondo l'articolato della legge 285/1997 e altre classificazioni.
Genova. Prima triennalità, seconda triennalità, anno 2006 e 2007**

Primo triennio	Progetti %	Secondo triennio	Progetti %	2006	Progetti %	2007	Progetti %
Art. 4	42	Deistituzionalizzazione	15	Settore sociale	36	Sostegno alla genitorialità	33
Art. 5	14	Contrasto al disagio	21	Settore educativo	57	Affidamento familiare	7
Art. 6	14	Intercultura	21	Diversamente abili	7	Abuso e maltrattamento	-
Art. 7	30	Territorio e promozione dell'agio	36			Interventi socio-educativi prima infanzia	13
		Cultura dei diritti dell'infanzia	7			Tempo libero e gioco	20
						Promozione dei diritti	13
						Integrazione dei minori stranieri	13

Al di là dei singoli dettagli, per i quali si rimanda agli specifici profili riepilogativi di ogni Città, gli elementi che si ritiene utile poter evidenziare riguardano gli orientamenti prevalenti alla progettazione da parte delle singole Città, piuttosto che descrivere tali orientamenti a partire dal totale complessivo del numero progetti.

Considerare l'orientamento progettuale a livello di singola Città (v. tabella 4.9), serve a mettere in evidenza la lettura contestuale che è stata fatta con la programmazione dei piani, come la progettazione è andata a rilevare i bisogni territoriali e a interpretare la domanda di interventi che la legge intendeva promuovere.

Nel primo periodo di attuazione della legge la maggior parte delle Città hanno orientato la progettazione in larga prevalenza sull'articolo 4, senza differenze sostanziali tra Città del Nord e Sud Italia, così otto Città su 10 per le quali sono disponibili le informazioni: Bari, Cagliari, Reggio Calabria, Roma, Firenze, Genova, Milano, Torino, mentre a Bologna e Catania la progettazione si è orientata prevalentemente sulle tipologie di interventi previsti dall'articolo 6.

In second'ordine le Città si differenziano maggiormente tra loro, distribuendo la progettazione su più articoli, quattro Città sull'articolo 6 (Bari, Cagliari, Reggio Calabria, Roma), quattro Città sull'articolo 7 (Bologna, Genova, Milano, Torino), due Città sull'articolo 5 (Bologna e Cagliari), che raccoglie il minor numero di progetti su tutte le altre Città.

¹² La tabella è ripresa dal Profilo della Città riservataria di Genova - Anno 2007.

Il secondo triennio mantiene in analogia al primo gli stessi orientamenti progettuali, anche se diminuiscono le Città in cui prevalgono progetti a valere sull'articolo 4 (Bari, Taranto, Palermo, Firenze, Milano), mentre aumentano le Città i cui progetti sono in maggioranza incentrati sulle finalità dell'articolo 6 (Catania, Reggio Calabria, Bologna, Torino). Tra i cambiamenti da segnalare quello di Roma, che appare rilevante anche per il valore assoluto dei progetti finanziati, che passa da una prevalenza dei progetti sull'articolo 4 della prima triennalità a una prevalenza dei progetti che afferiscono all'articolo 7, una caratteristica che condivide con la Città di Bologna che presenta il maggior numero di progetti sia sull'articolo 7 che 6.

Tabella 4.9 - Orientamenti progettuali Città riservatarie secondo l'articolo prevalente della legge 285/1997. Primo triennio, secondo triennio, 2005

Città	Prevalenza	BA	BO	BR	CA	CT	FI	GE	MI	NA	PA	RC	RM	TA	TO	VE
I trien.	1°	Art 4	Art 6	n.d.	Art 4	Art 6	Art 4	Art 4	Art 4	n.d.	n.d.	Art 4	Art 4	n.d.	Art 4	n.d.
	2°	Art 6	Artt. 5 e 7	n.d.	Artt. 5 e 6	Art 4	Art 5	Art 7	Art 7	n.d.	n.d.	Art 6	Art 6	n.d.	Art 7	n.d.
	3°	Art 5	Art 4	n.d.	Art 7	Art 7	Artt. 6 e 7	Artt. 5 e 6	Art 5	n.d.	n.d.	Art 5	Art 7	n.d.	Art 6	n.d.
	4°	Art 7		n.d.	n.d.	-			Art 6	n.d.	n.d.	-	Art 5	n.d.	Art 5	n.d.
II trien.	1°	Art 4	Artt. 6 e 7	n.d.	n.d.	Art 6	Art 4	n.d.	Art 4	n.d.	Art 4	Art 6	Art 7	Art 4	Art 6	n.d.
	2°	Art 6	Art 4	n.d.	n.d.	Art 4	Art 6	n.d.	Art 7	n.d.	Art 6	Art 4	Art 4	Art 6	Art 7	n.d.
	3°	Art 5	Art 5	n.d.	n.d.	Art 7	Art 5	n.d.	Art 6	n.d.	Artt. 5 e 7	Art 7	Art 6	Art 7	Art 4	n.d.
	4°	Art 7		n.d.	n.d.	Art 5	Art 7	n.d.	Art 5	n.d.	n.d.	Art 5	Art 5	-	Art 5	n.d.
2005	1°	Art 4	Art 6	n.d.	Artt. 4 e 6	Art 4	Art 4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	Art 6	Art 7	n.d.	Art 6	n.d.
	2°	Art 6	Art 4	n.d.	Art 5	Art 6	Art 6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	Art 4	Art 4	n.d.	Art 4	n.d.
	3°	Art 5	Art 7	n.d.	-	Art 7	Art 5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	Art 7	Art 6	n.d.	Art 7	n.d.
	4°	Art 7	-	n.d.	-	Art 5	-	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	Art 5	Art 5	n.d.	Art 5	n.d.

n.d.= informazione non disponibile.

Il 2005 è un anno ponte perché nella maggior parte delle Città si è concluso anche il secondo ciclo di programmazione della legge, la programmazione si orienta verso piani annuali in ragione della certezza della disponibilità del fondo, non più pluriennale ma annuale dal 2003 e, non ultimo dell'avvio in quasi tutte le Città, delle procedure per la definizione dei piani sociali di zona di cui alla legge 328/2000.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto ci si sarebbe potuto aspettare che le progettualità più orientate a finalità socioassistenziali, come quelle relative alle tipologie di intervento previste dall'articolo 4 della legge, sarebbero state riassorbite dai piani di zona, liberando risorse per gli altri ambiti di intervento. Questo tuttavia non si è

verificato. Anzi, nel caso di Bari ad esempio, tale ipotesi risulta semmai ribaltata andando di fatto nel 2007 a far scomparire le progettualità sull'articolo 5 e 7.

Tabella 4.10 - Avvio programmazione piani di zona ai sensi della legge 328/2000

Città	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
BA					x		
BO			x				
BR					x		
CA					x		
CT					x		
FI	x						
GE	x						
MI			x				
NA		x					
PA					n.d.		
RC							non attivata
RM				x			
TA				x			
TO			x				
VE				x			

n.d. = informazione non disponibile

La progettazione 285 prevedeva per gli anni passati nella Città di Bari una distribuzione dei progetti su tutti gli articoli, privilegiando comunque in maniera costante gli articoli 4 e 6. Con l'avvio della 328/2000 (avvenuta nel 2005 ma resasi operativa solo nel 2006) scompaiono nella progettazione della Città di Bari i progetti sugli interventi socioeducativi per la prima infanzia (art. 5) e quelli legati alla promozione dei diritti (art. 7). Questo perché con la confluenza della 285 nel piano sociale di zona, realizzato secondo quanto disposto dal Regolamento regionale n. 4 del 18 gennaio 2007¹³, che ha definito nel capo primo (artt 45-53) il nomenclatore dei servizi sociali per i minori, non sono stati previsti gli interventi che sarebbero rientrati negli articoli 5 e 7 della legge 285.

Dunque, nei primi due cicli di programmazione della legge e fino ai piani adottati nel 2005, l'orientamento progettuale da parte della maggioranza delle Città ha visto prevalere i progetti sull'articolo 4, seguiti da quelli sull'articolo 6 e in misura molto inferiore da quelli sugli articoli 7 e 5.

La prevalenza dei progetti sull'articolo 4, rispetto agli altri e dunque di servizi di sostegno alla relazione genitori-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché di misure alternative di ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali, è sinonimo

¹³ Definito dalla Regione a completamento della LR n. 19 del 10 luglio 2006, *Livelli essenziali delle prestazioni assistenziali LIVEAS da realizzare nel triennio 2005-2007*.