



IL FUTURO DEI BAMBINI È NEL PRESENTE

CONFERENZA NAZIONALE SULL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA



COMMISSIONE
PALAMENTARE
PER L'INFANZIA
E L'ADOLESCENZA



MINISTERO DEL LAVORO,
DELLA SALUTE E
DELLE POLITICHE SOCIALI



PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER
LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA



COMUNE
DI NAPOLI

Capitolo 1. Indagine valutativa sul Fondo Legge 285/97: stato di attuazione e processi programmazione nelle 15 città riservatarie

*Indagine realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze per conto del
Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali*

Periodo giugno - ottobre 2009

Liliana Leone*

Direttore CEVAS (Roma)

Sito www.cevas.it E-mail leone@cevas.it

N A P O L I , 1 8 , 1 9 e 2 0 N O V E M B R E 2 0 0 9

Indice 1 capitolo del Rapporto al Parlamento

1. L'impatto della legge 285/97 sui processi di programmazione nel corso degli ultimi 10 anni

1.1. Impatti positivi a lungo termine

1.2. Cosa sarebbe accaduto in assenza della Legge 285/97: alcune ipotesi dalle Città riservatarie

2. Fase di consolidamento e pratiche di programmazione attuali

2.1. Strategie e priorità attuali

2.2. Integrazione tra Piani di zona L.328/00 e L.285/97, processi di integrazione interistituzionale e rapporti con il Terzo settore

2.3. Uso congiunto di fonti finanziarie

2.4. Modelli di programmazione delle politiche sociali a livello cittadino e modalità di integrazione del Fondo l.285/97

2.5. Meccanismi di gestione e sistemi informativi: pratiche di monitoraggio e staff a livello dedicati cittadino

2.6. Impatti negativi imprevisti: *processi di integrazione e tasso di innovazione*

3 Incidenza del Fondo sul settore minori e sulla spesa sociale dei Comuni

3.1 Analisi della spesa sociale e di quella dedicata al settore minori nelle Città riservatarie: bilanci consuntivi dei comuni e indagine ISTAT

Un approfondimento sui nidi: grado di copertura del target e costi nelle 15 Città riservatarie

3.2 Incidenza del Fondo l.285 sulla spesa complessiva per i minori

3.3 Riparto del Fondo l. 285/97 e stato della rendicontazione economica

4 Conclusioni e prospettive

4.1 Incidenza del Fondo nelle diverse Città e gap nella spesa destinata ai minori

4.2 Punti forti, rischi e criticità nella gestione del Fondo l.285/97 per le Città riservatarie

4.3 Rilancio della funzione di innovazione e sperimentazione e prospettive future

Obiettivi e quesiti valutativi

Il lavoro nasce da un Accordo del Tavolo di coordinamento Ministero -Città riservatarie 24/Nov/ 2008. L'approfondimento valutativo volto ad analizzare lo stato di attuazione della l. 285/97 nelle quindici 'Città riservatarie' nel triennio 2006-2008 era finalizzato a rispondere ai seguenti quesiti:

- a) qual è stato l'impatto della L.285/97 sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza e sui processi di programmazione? Come si sono trasformate tali politiche a seguito della l.328/00 e dei cambiamenti apportati al Titolo V della Costituzione?
- b) Quali sono le prospettive e le criticità che caratterizzano attualmente tali politiche nell'esperienza delle città riservatarie? Le strategie adottate per la programmazione e gestione dei fondi l.285/97 in che misura rispondono alle problematiche più rilevanti? Si sviluppano sinergie o sovrapposizioni con le altre politiche e con la l.328/00?
- c) Qual è l'incidenza del Fondo l. 285/97 sulla spesa destinata ai minori dalle singole città e sulla spesa sociale complessiva?

Metodologia e disegno di ricerca

Analisi di fonti dirette ed elaborazione di dati secondari. Ex post - 'formative' mixed method (qualitativi quantitativi)

- I° fonte: testimonianze dirette; sono stati intervistati con una griglia di **intervista con domande 'aperte e chiuse'** 38 soggetti che nelle 15 Città svolgono: il ruolo di Referente I.285/97, responsabile delle politiche sociali o del Piano di zona I.328/00 (5), assessori alle politiche sociali (6) referente del terzo settore (in 10).
- II° fonte **indagine telefonica** con campione non rappresentativo di 53 soggetti (7 città);
- III° fonte: analisi della **spesa sociale** effettuata tramite l'incrocio di dati **ISTAT 2006, dati di bilancio 2007** sulla spesa sociale dei comuni e statistiche demografiche.

Una premessa: punti forti e limiti dell'analisi valutativa

- Punti forti:
 - forte impegno delle Città in fase di rilevazione
 - Attenzione alla dimensione della spesa sociale e dell'equità
- Criticità:
 - tempi troppo ristretti di realizzazione (4 mesi complessivamente con rilevazione fatta nel periodo estivo)
 - deboli confronti in merito ai contenuti della analisi valutativa tra i principali stakeholder (le città riservatarie, il Ministero, l'Osservatorio nazionale sull'infanzia..., il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'Infanzia e l'adolescenza...), l'istituto degli Innocenti e il valutatore esterno in fase di implementazione e restituzione.
 - Alcuni quesiti potevano essere più 'mirati' per esplorare aree meno note

L'impatto della legge 285/97 sui processi di programmazione negli ultimi 10 anni

- I fattori che hanno maggiormente inciso sullo sviluppo di più adeguate prassi di programmazione sono ascrivibili a diverse dimensioni tra loro in sinergia:
 - 1) a carattere politico e culturale
 - 2) a carattere tecnico amministrativo
 - 3) d'ordine economico
- 1) **Politico e culturale.** La centralità del benessere dell'infanzia e degli adolescenti ha rappresentato un fattore di coagulo che ha permesso di avviare, per la prima volta in Italia su scala nazionale, una stagione di sperimentazioni ed elaborazione complessiva di politiche per l'infanzia e non solo per fasce a rischio di devianza.
- *“... ha fatto da battistrada culturale anche per la 328, se non ci fosse stata la 285 che è stato il primo intervento strategico programmatico, noi non avremmo trovato questo terreno così fertile, questa capacità e volontà di integrarci, di confrontarci programmare insieme.”*
- I principi guida e l'approccio alla programmazione hanno avuto funzione di volano e di modello di riferimento per altri settori. Nuova cultura della programmazione (es. politiche migratorie).

2) Tecnico amministrativo. Sviluppo di **apprendimenti** delle 'Amministrazioni locali e dei network di implementazione delle politiche per l'infanzia (a livello interistituzionale)

- Sviluppo di pratiche innovative nella gestione operativa dei servizi
- Soluzioni tecnico-organizzative e istituzionali per integrazione sociosanitaria, gli accordi di programma, protocolli di intesa e pratiche professionali sviluppati dalle reti locali come base comune per le riforme successive (v. L.328/2000 e Piani di Zona).
- *“Grazie alla 285/97 le politiche sociali della Città hanno avuto un certo rilancio. Il Comune ha imparato a rilanciare le politiche sociali proprio grazie alle metodologie che si sono create in attuazione della legge. Questa spinta sta ancora andando avanti.” “... ha modificato i processi di programmazione. In primo luogo, ha ampliato l'area di intervento sui minori, sostenendo aree di intervento che con molta probabilità, ... non sarebbe stato possibile attivare con i soli fondi comunali.” “ha cambiato, in un primo momento, la cultura ..di una parte dell'amministrazione”*

3) Economico-finanziario.

- Senza i fondi vincolati le risorse nel settore sarebbero state sicuramente inferiori
- “Senza i fondi vincolati gli attuali servizi integrativi per l'infanzia non sarebbero stati possibili!”

Cosa sarebbe accaduto in assenza della I.285/97%?... Una logica controfattuale

- a) le **risorse** sarebbero state **nettamente inferiori** (v. RM, CT, FI)
- b) I **fondi non sarebbero stati vincolati ai minori** e sarebbero stati assorbiti da altre priorità sociali e target di utenza (Es: BA, RM, CT, PA, TA).
- c) Si sarebbe **ridotto l'effetto volano** – rispetto le forme di integrazione più spinte nei confronti delle altre politiche (NA).
- d) Si sarebbero **ridotti investimenti per interventi nell'area dei minori a carattere sperimentale e innovativo** andando a scapito della dimensione educativa e promozionale (v/s interventi a carattere riparativo ed emergenziali) (MI, GE, FI, CA). Non si sarebbero attivati una serie di servizi a carattere sperimentale e attualmente stabilizzati o in corso di stabilizzazione (NA, VE, RC).
- e) Sarebbe venuta meno la possibilità di fare una **programmazione più coordinata con il terzo settore** attivando interventi sconnessi e non di sistema. (PA).
- f) Minori stimoli a **produrre progetti di qualità** di rilevanza sociale ed educativa e la minor visibilità progetti di valore
- g) Minor elaborazione a livello di città metropolitane su politiche per l'infanzia

Tavola 1 Strategie di gestione e svantaggi nel superamento della gestione riservataria del Fondo - Indagine con Referenti I.285/97 –

Modalità di risposta Max Accordo= 5; Max Disaccordo= 1

	Media	Dev. Standard Pop	Mediana	Centro-Nord	Media Sud
<ul style="list-style-type: none"> Se non vi fosse stato un Fondo vincolato le risorse destinate in questi anni dall'Amministrazione comunale all'infanzia e adolescenza sarebbero state in gran parte destinate ad altre materie e priorità 	3,7	1,4	4,0	3,6	3,9
<ul style="list-style-type: none"> Se non vi fosse stata la gestione riservataria della I.285 ci sarebbero seri svantaggi economici perché le Città vedrebbero diminuire la quota dei fondi loro assegnati sull'area minori (v. regole ripartizione regionale Fondo I.328). 	4,4	0,9	5,0	4,0	4,8
<ul style="list-style-type: none"> Anche in assenza di una destinazione vincolata come quella del Fondo I.285, e a parità di risorse, la nostra Amministrazione avrebbe realizzato gli interventi sviluppati in quest'ultimo triennio 	2,1	0,9	2,0	2,3	1,9
<ul style="list-style-type: none"> Senza la 285/97 si indebolirebbero le esperienze di innovazione e sperimentazione nel settore delle politiche per i minori 	4,5	1,1	5,0	4,6	4,5
<ul style="list-style-type: none"> La forza propulsiva della I.285/97 in termini di innovazione di contenuti e processi si è ridotta 	2,6	1,3	3,0	3,1	2,1
<ul style="list-style-type: none"> Se venissero garantite le medesime risorse finanziarie non vi sarebbero svantaggi nel superamento del modello di gestione in forma 'riservataria' 	1,7	1,0	1	1,4	1,9
<ul style="list-style-type: none"> Se non vi fosse la 285, a parità di risorse economiche, verrebbero a indebolirsi soluzioni organizzative e prassi operative che consentono il coordinamento a livello cittadino delle politiche per i minori 	4,3	1,2	5	3,9	4,7

Cosa pensa il Terzo Settore

- *Se non vi fosse stata la gestione riservataria della l.285 ci sarebbero seri svantaggi economici perché le Città, in particolare al Sud, avrebbero visto diminuire la quota dei fondi loro assegnati sull'area minori - Media Sud 4,8 v/s 4,2 Centro Nord (Anova Sig $p < 0.001$)*
- *Non si sono sviluppate delle forti interazioni tra strutture di coordinamento per la programmazione dei Fondi l.328 e ambiti di programmazione e gestione della l.285 (Valore medio 2,8)*
- *Senza la 285/97 si indebolirebbero le esperienze di innovazione e sperimentazione nel settore delle politiche per i minori - Media Sud 4,7 v/s 4,1 Centro Nord (Anova Sig $p < 0.01$)*
- *I progetti realizzati negli anni precedenti con finanziamenti 285/97 sono stati solo moderatamente inseriti nel sistema stabile di erogazione dei servizi - Media Sud 2,3 v/s 3.1 Centro Nord (Anova Sig $p < 0.04$)*

Strategie e priorità attuali.

Dilemmi ed equilibri negli indirizzi strategici

Consolidamento dei servizi v/s innovazione e sperimentazione

- In alcune città: *“E' stato assillante il problema di dover rispondere alla necessità di dare continuità ad interventi già definiti nel piano complessivo degli interventi; questo ha compresso la parte di prevenzione e promozione”.*
- *Questa misura, nell'ultimo triennio, è stata in buona misura utilizzata per completare ed integrare la programmazione complessiva che viene attuata per i minori e per le famiglie.*
- *Dal 2003 – 2004 fino ad oggi a Roma ..è andata sostanzialmente a consolidare i servizi e non rispondere all'emergenza ed ai problemi maggiormente rilevanti riscontrati negli ultimi anni che riguardano tematiche come: minori di etnia rom e sinti, nomadi in generale, minori stranieri non accompagnati, violenza ed abuso sui minori.*
- In altre, come CA, TO, GE emerge con maggiore evidenza una ricerca di equilibrio tra le due finalità: il mantenimento e consolidamento e l'innovazione dei servizi.

Visione strategica v/s opzioni di breve termine

- Talvolta carente visione strategica o di un utilizzo delle risorse di tipo clientelare e sconnesso da fabbisogni del territorio: *“Soprattutto negli anni 2005-2006 non è stata fatta una programmazione aderente e rispondente alle criticità emergenti, tutti i dati provenienti dalla 285/97 sono stati blindati.... a partire dal 2007 abbiamo cominciato a raddrizzare il tiro”*

Approccio promozione dei diritti v/s tutela soggetti deboli

- In alcune città (BA,) si è deciso di ridurre la logica programmatica di promozione dei diritti dell'infanzia a favore di una tutela delle fasce più a rischio
- Es: istituzione di servizi destinati alle famiglie, per incidere sui minori in forma preventiva e "indiretta". *"Abbiamo cercato di "abbassare" il momento di prevenzione, abbiamo dovuto e voluto lavorare più sul 'sistema famiglia' piuttosto che sul solo ragazzo."* (NA)

Continuità v/s sporadicità degli interventi?

- La strategia adottata dalla Città di Firenze con costanza e continuità è stata quella di non finanziare interventi sporadici ma piuttosto all'inizio agevolare le sperimentazione per poi andare a consolidare ciò che trovava conferma territorialmente

Progetti di sistema v/s microlocali?

- Es. A PA uno dei problemi più rilevanti è rappresentato dalla dispersione scolastica ora si inizierà ad adottare una strategia di sistema

Interventi goal based v/s supply based

- ES. A MI nell'ultimo Piano si prevede una intesa tra enti pubblici con canali differenziati dal privato

Integrazione tra Piani di zona L.328/00 e L.285/97, processi di integrazione interistituzionale e rapporti con il TS

- “ nel Sud sono più inclini ad affermare che la legge 285/97 nell’ultimo triennio ha favorito i processi di integrazione interistituzionale (v. Comune, ASL, scuola, Tribunale dei minori.), si sono sviluppati ‘macro-progetti di sistema’ e si sono privilegiati obiettivi connessi alla prevenzione della devianza e del disagio sociale dei minori e delle famiglie (v. si sviluppano iniziative rivolte a sostenere le famiglie), mentre al Centro-Nord si sono maggiormente sviluppate esperienze di cofinanziamento degli interventi con altre fonti finanziarie a livello regionale, nazionale o UE e vi è una maggiore sinergia con politiche sviluppate da altri segmenti dell’amministrazione comunale.” (Leone p.42, 2009)

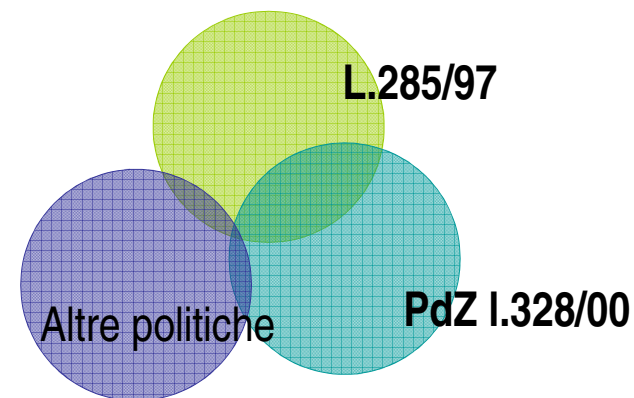
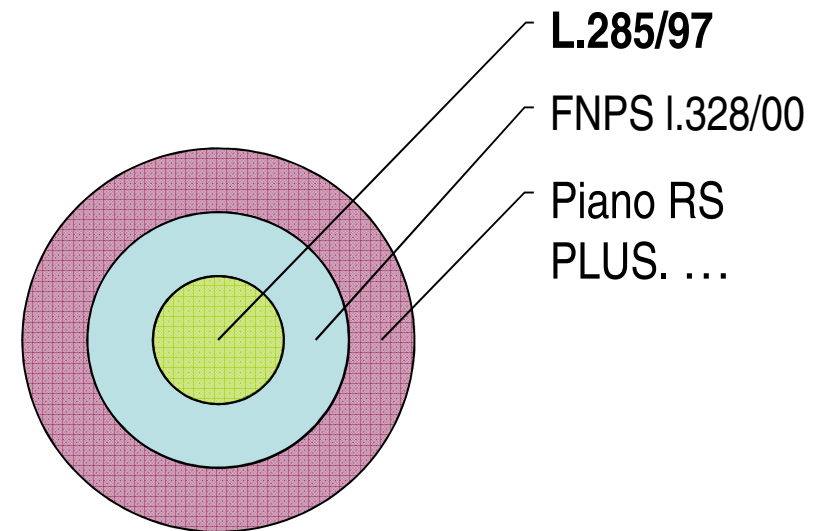
Processi di integrazione - Item Indagine con Referenti I.285/97 Modalità di risposta Max Accordo = 5; Max Disaccordo= 1	Media	Deviazione Standard	Mediana	Nord Centro-	Sud
<ul style="list-style-type: none"> Nella programmazione e gestione della L.285 nell'ultimo triennio vi sono state importanti forme di integrazione e di sinergia con le altre politiche dell'Amministrazione locale con i piani sociali di zona e le altre Amministrazioni. 	3,9	1,1	4	4,3	3,5
<ul style="list-style-type: none"> Si sono sviluppate delle forti interazioni tra 'tavoli' per la programmazione dei Fondi I.328 e ambiti di programmazione e gestione della I.285 	3,4	1,4	3	3,4	3,3
<ul style="list-style-type: none"> Si è sviluppata una buona sinergia con le altre politiche sociali e (se esistono) con i piani sociali di zona 	3,9	1,1	5	4,6	3,6
<ul style="list-style-type: none"> Il fatto che vi fosse un Fondo 'vincolato' come la I.285 ha in parte indebolito lo sviluppo di forme di programmazione delle politiche per infanzia e adolescenza integrata con le restanti politiche sociali 	1,8	1,1	1	1,1	2,4
<ul style="list-style-type: none"> Si sono sviluppate nell'ultimo triennio progettualità che hanno fruito di risorse provenienti da altre fonti finanziarie a livello regionale, nazionale o UE. 	3,4	1,3	4	4,1	2,8
<ul style="list-style-type: none"> Nell'ultimo triennio le procedure di programmazione previste dalla 285/97 sono state mantenute inalterate anche dopo la I.328 (es.accordo di programma). 	3,4	1,6	4	2,7	4,0

Strategie attuali - Item Indagine con Referenti I.285/97	Media	Dev. Stand. Pop	Mediana	Nord-Centro-	Sud
Modalità di risposta Max Accordo = 5; Max Disaccordo= 1					
•Le strategie che stiamo perseguendo negli ultimi anni nell'utilizzo del Fondo L.285 sono significativamente diverse da quelle adottate inizialmente	3,3	1,3	4	3,0	3,6
•Nell'ultimo triennio abbiamo scelto di rafforzare i progetti 'di sistema'	3,6	1,5	4	2,9	4,3
•Abbiamo preferito sviluppare progetti complessi e di dimensioni significative (anche se poi distinti sul piano amministrativo e di rendicontazione) piuttosto che microprogetti	3,9	1,1	4,0	4,4	3,5
•Nell'ultimo triennio abbiamo sostanzialmente utilizzato le risorse della l.285 per garantire la continuità dei progetti più meritevoli e significativi	4,1	1,0	4	3,9	4,3
•Si sono sviluppate nuove competenze interne all'Amministrazione a livello tecnico-professionale e/o di modalità di interazione e processi	4,2	0,7	4	4,4	4,0
•La 285/97 ha favorito lo sviluppo di forme di integrazione e coordinamento più efficaci tra diverse istituzioni	4,1	1,1	4	3,6	4,5
•Si sono ridotte le sinergie e/o gli scambi in materia di 'infanzia e adolescenza' tra amministrazioni regionali e Città riservatarie	2,6	1,5	2	3	2,3
•Si sono rafforzate le forme di consultazione con la società civile e con il terzo settore	3,3	1,9	4	2,7	3,8

2.4 Modelli di programmazione delle politiche sociali e di integrazione

Modello di integrazione tra I.285/97 e I.328/00		Città
Modello ‘Inclusivo’ con quadro programmatorio più generale	<ul style="list-style-type: none"> - Presenza di Piano di zona I.328/00 - Quadro programmatico più generale che include la programmazione a valere sul Fondo I.285 	<ul style="list-style-type: none"> • Bologna (no Staff)⁽¹⁾, Bari, Milano
		<ul style="list-style-type: none"> • Genova (PRS), Torino, Cagliari (PLUS), Roma
Modello a ‘Gestione parallela o affiancamento’	<ul style="list-style-type: none"> • E’ stata mantenuta la gestione parallela dei fondi 285/97 e del Fondo Nazionale delle Politiche Sociali I.328/00, a cui fanno capo strutture di coordinamento differenziate. 	<ul style="list-style-type: none"> • Firenze, Palermo, Catania, Reggio Calabria (no Staff), Brindisi (no Staff), Taranto (no Staff),
Modello ‘Dipartimento funzionale’	<ul style="list-style-type: none"> • Assenza del Piano di zona I.328/00 ma sviluppo di modelli organizzativi per l’integrazione a livello tecnico amministrativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Venezia

- “...il modello **‘Inclusivo’** in cui il Fondo diventa uno dei canali finanziari che concorrano allo sviluppo di politiche sociali tendenzialmente ‘integrate’ all’interno di un Piano di zona o di altri strumenti di programmazione locale (distrettuale o di ambito), (...)
- il Modello a **‘Gestione parallela o affiancamento’** in cui permangono forti distinzioni – e talvolta sovrapposizioni- tra attori, processi di programmazione e allocazione delle risorse provenienti da più fonti. A parte l’esperienza di FI questo è il modello più problematico: adottato da Città che pur non avendo talvolta (v. RC, BR) previsto funzioni di staff o posizioni organizzative dedicate..., segnalano una forte separatezza all’interno dell’Amministrazione tra uffici L.285/97 e quelli impegnati nella programmazione più complessiva delle politiche sociali....” (Report Cap.I Leone L., p.42)



Osservatori e monitoraggio della I.285/97- Item Indagine con Referenti 285/97 Modalità di risposta Max Accordo = 5; Max Disaccordo= 1	Media	Dev. Standard Pop	Mediana	Centro Nord	Sud
<ul style="list-style-type: none"> Ai gestori è stato richiesto di effettuare una raccolta di dati quantitativi in modo continuativo per rendere possibile un monitoraggio di sistema a livello comunale 	4,5	1,0	5,0	4,7	4,3
<ul style="list-style-type: none"> I rapporti di monitoraggio nell'ultimo triennio sono stati resi pubblici e restituiti a gestori dei progetti, cittadini e operatori 	2,5	1,6	2,0	3,3	1,9
<ul style="list-style-type: none"> I report di monitoraggio hanno le seguenti tipologie di interventi: minori e adulti rag... 			4,5	4,3	4,1
<ul style="list-style-type: none"> Abbiamo un O... (specificare... mirate sulla... realizzare bu... offerta 			3,0	3,7	2,5
<ul style="list-style-type: none"> Abbiamo attivato... della I.285 (separato... statistiche aggiornate e anal... minori e che ci permette di realizzare bu... per i bisogni e analisi del sistema di offerta 	2,3	1,7	1,0	2,4	2,3

I dati di monitoraggio vengono raccolti ma vi è una debole restituzioneanche ai gestori diretti interessati.

Scarsa utilizzazione dei dati!

Criticità

- in genere non si denunciano costi eccessivi di coordinamento ma in alcuni casi “Si sono impiegate troppe risorse negli adempimenti di natura procedurale e amministrativa specifici della l.285/97 (Tavola 6 Var.5).
- **Assestamento programmatico orientato alla stabilizzazione e variazione in negativo riguardante le occasioni di integrazione e coordinamento tra diverse istituzioni e componenti delle Amministrazioni;** mentre nella prima fase *“effettivamente la 285/97 ha favorito forme di integrazione e coordinamento più efficaci tra diverse istituzioni, specialmente negli ultimi anni si è esaurita anche la spinta dell’integrazione e ciascuno tende a gestire in modo più autoreferenziale i progetti propri”*.
- **Si riduce la forza propulsiva e ci si attesta su equilibri consolidati:** *“Il comitato tecnico interassessorile è stato molto attivo in un primo tempo, nei primi anni, successivamente, anche per non rimettere in discussione gli equilibri esistenti, estrinseca la sua operatività soltanto in specifici momenti di necessità. ...”*.
- **L’assenza di una strategia chiara e condivisa** si concretizza, in alcune Città del Sud, nell’instabilità dei servizi offerti alla cittadinanza, generata principalmente da insicurezze di ordine economico a cui si aggiunge un’eccessiva dipendenza delle scelte di gestione dei fondi dal livello politico.
- Indebolito il confronto con la Regione

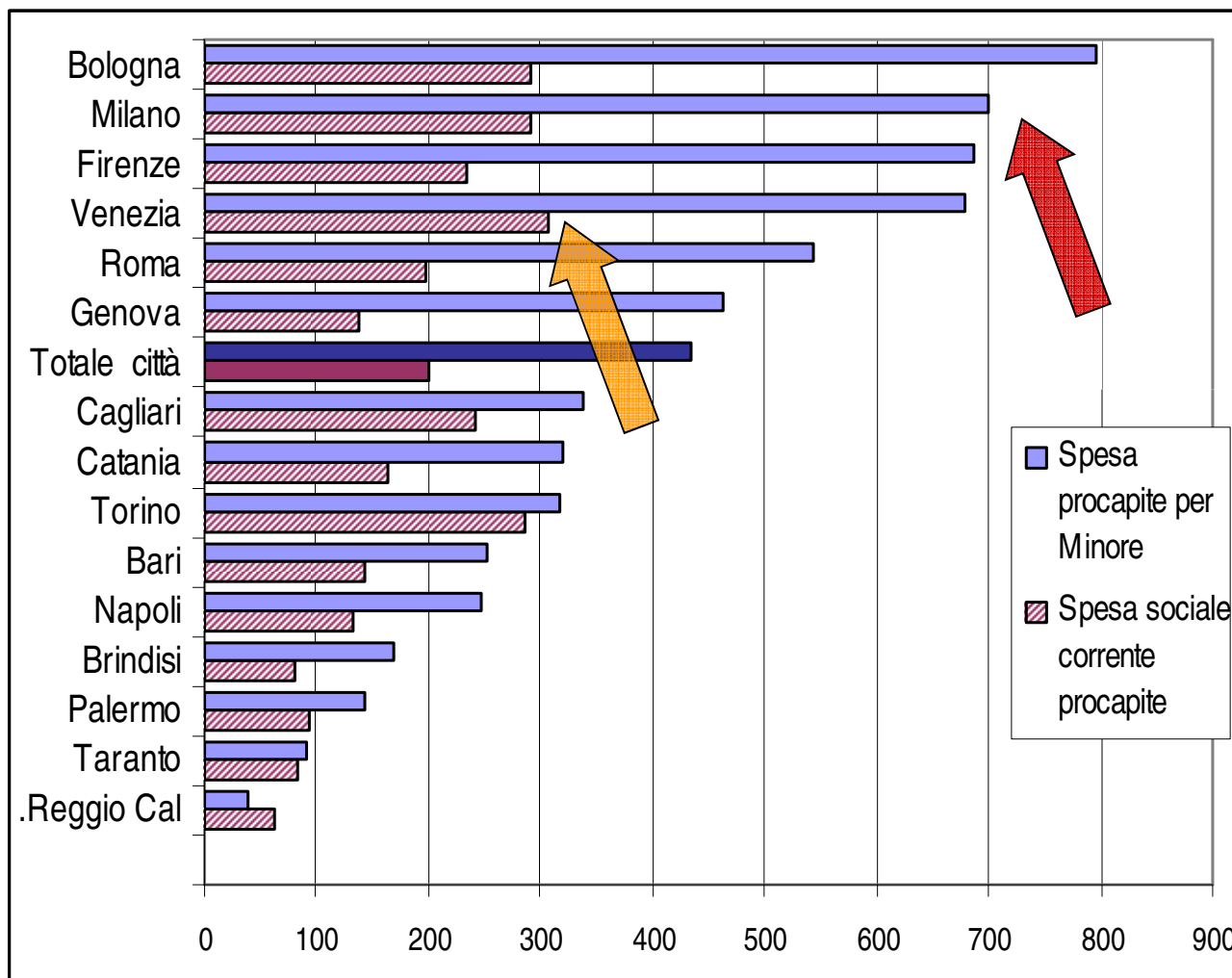
Riduzione del tasso di innovazione

- La carica innovativa riconosciuta alla legge 285/ 97 .. si è indebolita nell'ultimo triennio. Vi è stata restrizione della spesa sociale nei bilanci comunali, riduzione dei trasferimenti da parte dello stato del FNPS e Fondo 285. In tutte le città si segnala una forte riduzione nell'ultimo triennio delle risorse del Fondo destinate a progetti innovativi o sperimentali a vantaggio di scelte finalizzate al consolidamento di servizi di base. Presenza di spazi di innovazione moderati e solo per servizi 'non pesanti' (NA)
- Impegno delle risorse per mantenimento dei servizi e stabilizzazione e non per sollecitare l'innovazione; da parte del TS si segnala la scarsa capacità di immettere innovazione nell'elaborazione progettuale ed erogazione dei servizi (v. anche problema di scarso ritorno politico di scelte rivolte a interruzione di interventi).
- *“Ancora oggi quando si parla di innovazione si fa sempre riferimento alla 285, ma con una valenza che è più rivolta verso il passato (...), adesso non stiamo innovando più in questi ultimi anni”.*
- *“.. Qui dobbiamo capire se bisogna rimediare ad un problema endemico, allora la 285/97 deve essere usata per intervenire sulle situazioni molto problematiche, non deve essere usata per le situazioni evolutive per l'infanzia. Se la 285, invece, deve servire a riabilitare, rivalutare la cultura, l'immagine dei bambini, dell'infanzia e dell'adolescenza, allora non è solo all'emergenza che deve dare una risposta. Noi avevamo pensato alla 285/97 per innovare, per sperimentare cose nuove.” (6.TS Città Sud)*

Quesiti valutativi relativi alla spesa nel settore minori

- Quanto pesano i fondi 285/97 nel bilancio per le politiche per l'infanzia? E quanto pesa il Settore minori e infanzia sul bilancio del settore sociale nel suo complesso?
- In Ultima istanza ci interessa individuare che tipo di nesso esiste tra strategie di utilizzo del Fondo L.285/97 e rilevanza proporzionale dell'investimento nel settore sociale e nell'area minori effettuato Comuni. Ci si potrebbe attendere un utilizzo del Fondo di tipo 'sostitutivo' per il mantenimento di servizi a regime sia maggiormente presente nei Comuni con bassa spesa sociale procapite e modesta spesa nel settore Minori o se, viceversa, non esiste alcun nesso meccanico ed anzi in quest'ultimi continua a svolgere una funzione di volano dell'innovazione.
- In che misura il Fondo L.285 incide sulla spesa 'sociale' del Comune? E su quella destinata a minori e famiglie? Questo tipo di informazione dovrebbe consentire ai *policy maker* di meglio prevedere le conseguenze di eventuali operazioni relative alla riforma dei criteri di allocazione e gestione del Fondo.

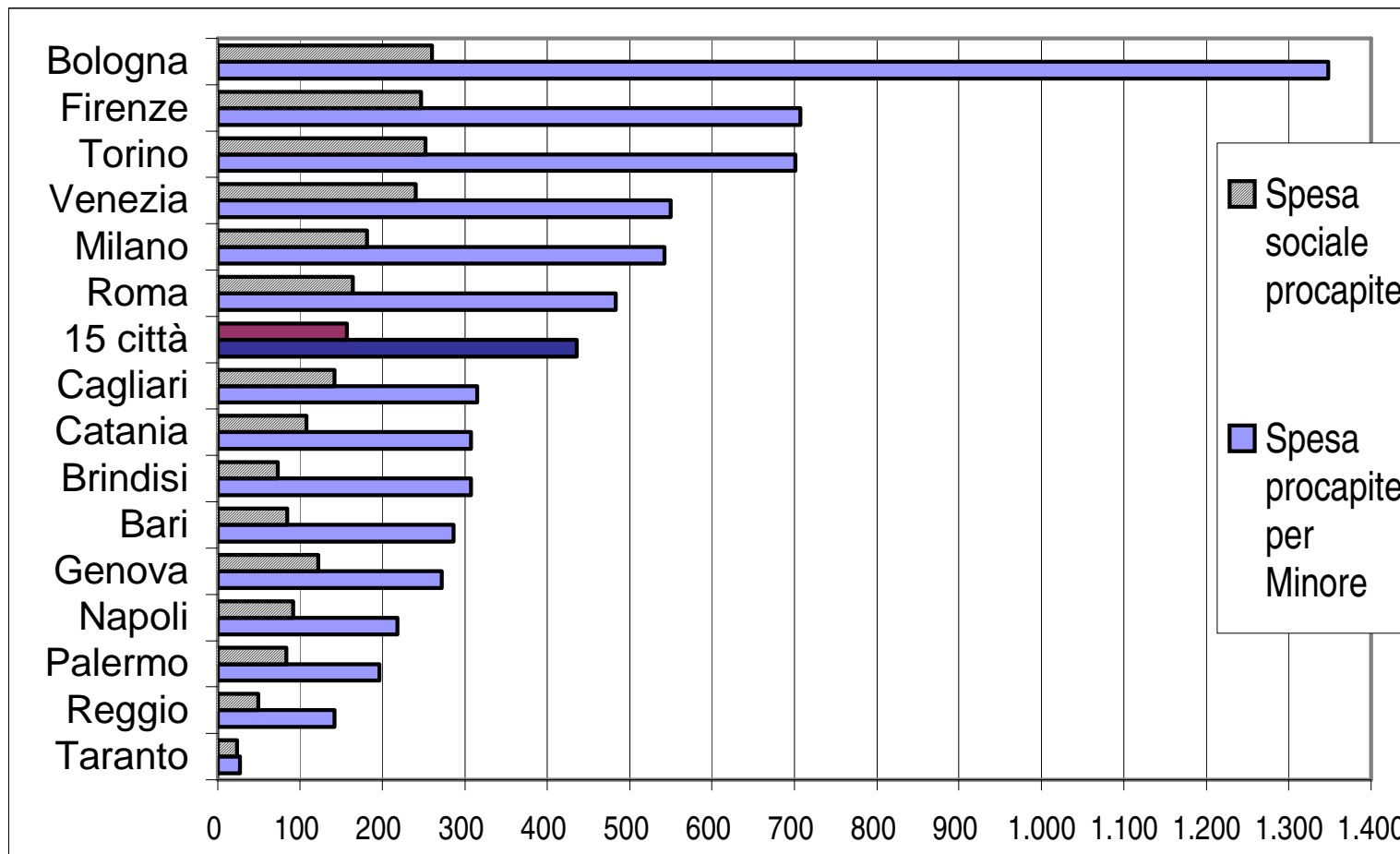
Graf. 1 Spesa sociale procapite e spesa media per minore nelle Città riservatarie_ Fonte Bilanci consuntivi 2007.



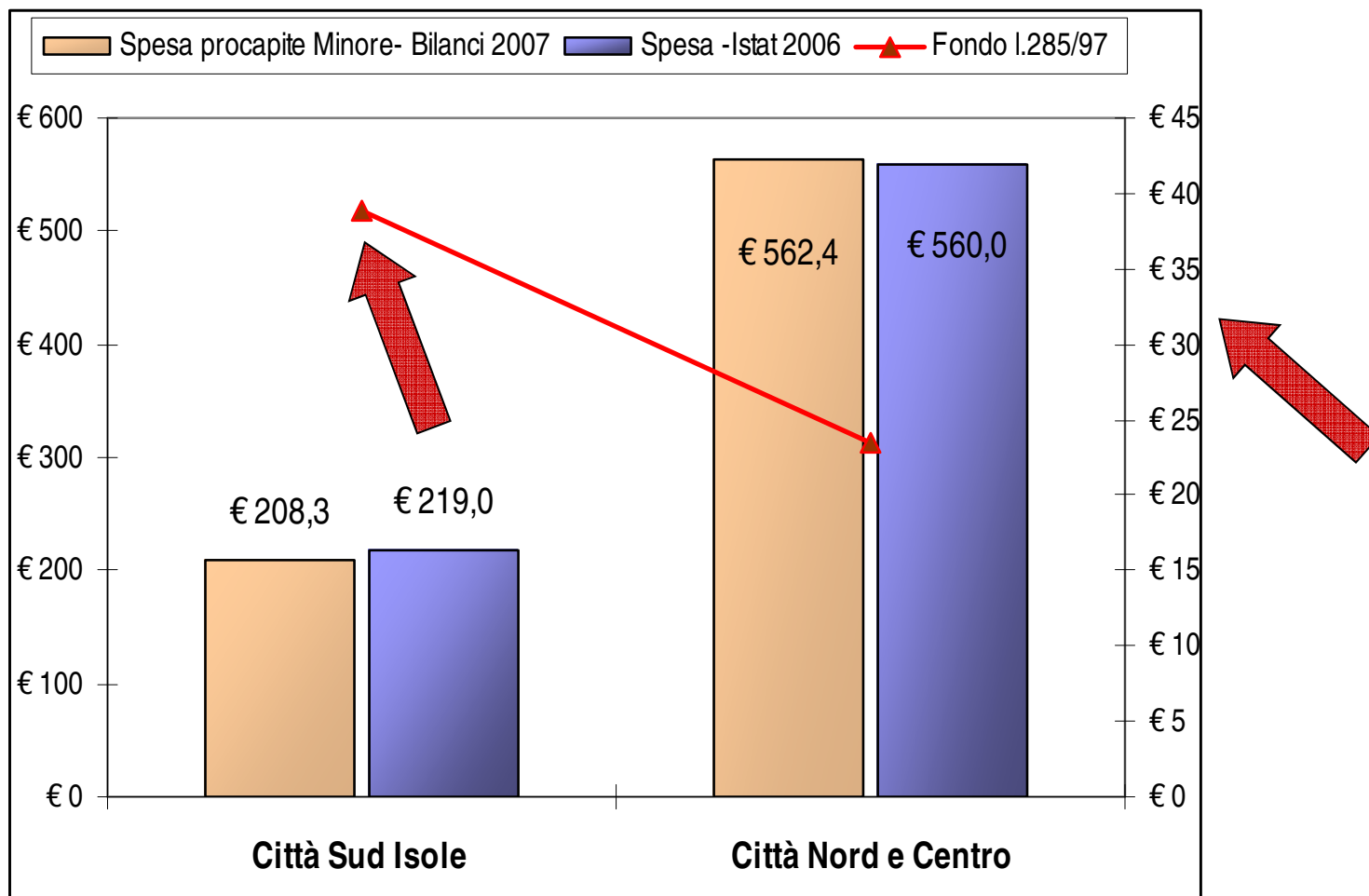
34,6% l'incidenza percentuale della spesa sociale destinata ai servizi per i minori su spesa corrente Funzioni nel sociale (Tavola 7). Nel Centro Nord si spende in proporzione di più per i minori (35.3% contro 31.5%).

La spesa procapite per minore è pari nel 2007 a €433; nelle Città del Centro-Nord tale valore medio sale a € 552,4 ed è di 2,7 volte superiore a quello delle Città del Sud. La spesa corrente impegnata nel 2007 dal Comune di RC è di € 38,3 per minore a BO di € 796. Media spesa sociale procapite annua di 200,8 nel Centro Nord € 234 e € 125 nel Sud..

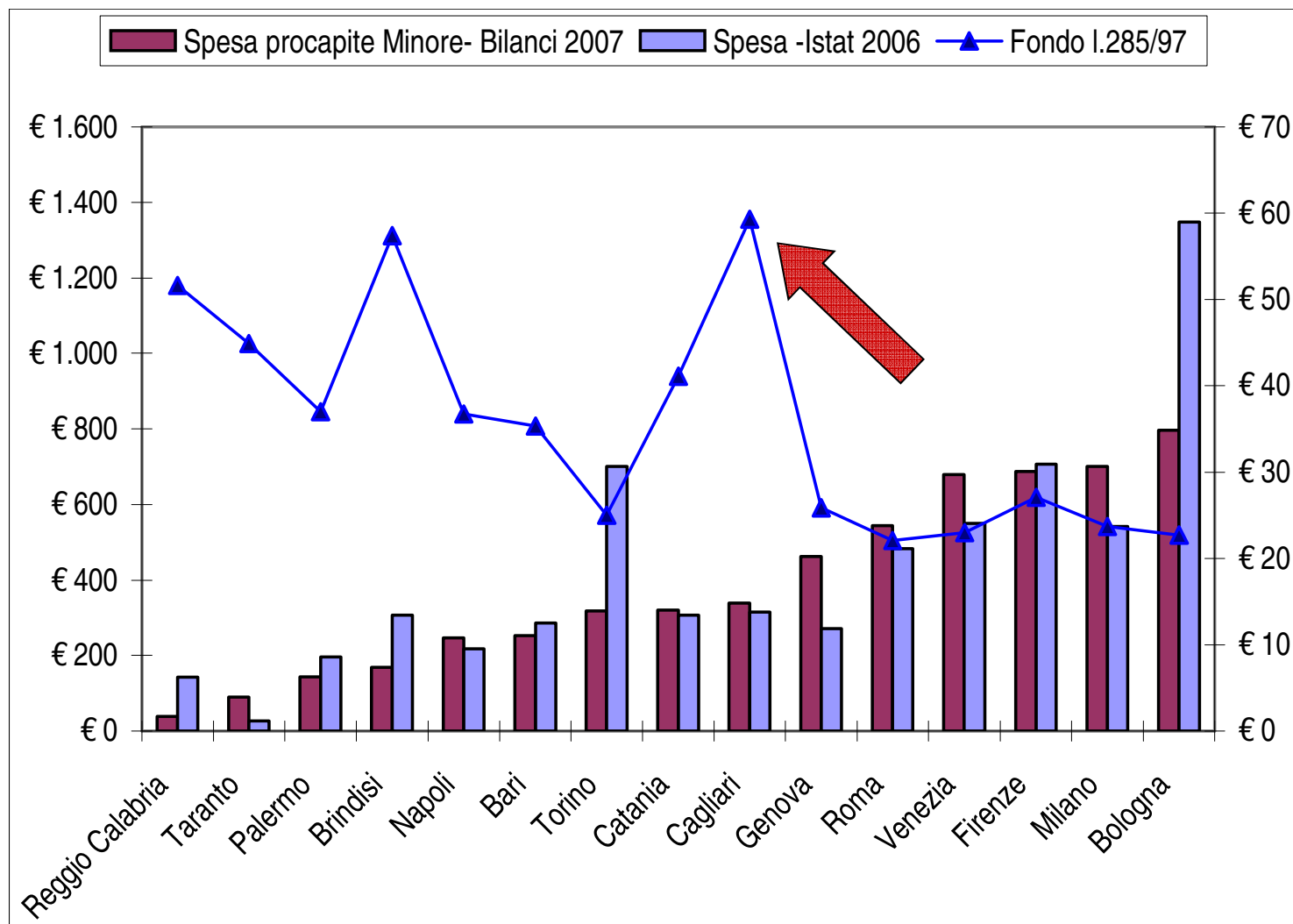
Graf. 2 Spesa sociale procapite e spesa media per minore nelle Città riservatarie Fonte: Indagine ISTAT 2006



Graf. 5 Quota di spesa procapite per minore nelle Città riservatarie per Area geografica: spesa corrente dei Bilanci, indagine Istat e quota procapite del Fondo I.285/97



Graf. 6 Quota di spesa procapite per minore nelle Città riservatarie: spesa corrente dei Bilanci comunali, spesa rilevata dall'indagine Istat e quota procapite del Fondo I.285/97 (p.44)



Allocazione del Fondo I.285/97 nelle città riservatarie e ricadute in termini di quota procapite

CITTA' riservatarie	Valori assoluti Fondo I.285 (Decreto Riparto 2007)	Fondi I.285 procapite x minori
Bari	€ 1.930.891	€ 35,30
Bologna	€ 1.036.835	€ 22,70
Brindisi	€ 959.388	€ 57,40
Cagliari	€ 1.179.194	€ 59,30
Catania	€ 2.386.538	€ 41,10
Firenze	€ 1.328.456	€ 27,10
Genova	€ 2.131.404	€ 25,90
Milano	€ 4.398.455	€ 23,70
Napoli	€ 7.238.648	€ 36,70
Palermo	€ 5.014.249	€ 37,00
Reggio Calabria	€ 1.745.163	€ 51,60
Roma	€ 9.650.449	€ 22,10
Taranto	€ 1.501.912	€ 44,90
Torino	€ 3.121.291	€ 25,00
Venezia	€ 844.067	€ 23,00
15 Città Italia b)	€ 44.466.940	€ 29,50
Sud Isole	€ 21.955.983	€ 38,90
Nord e Centro	€ 22.510.957	€ 23,40

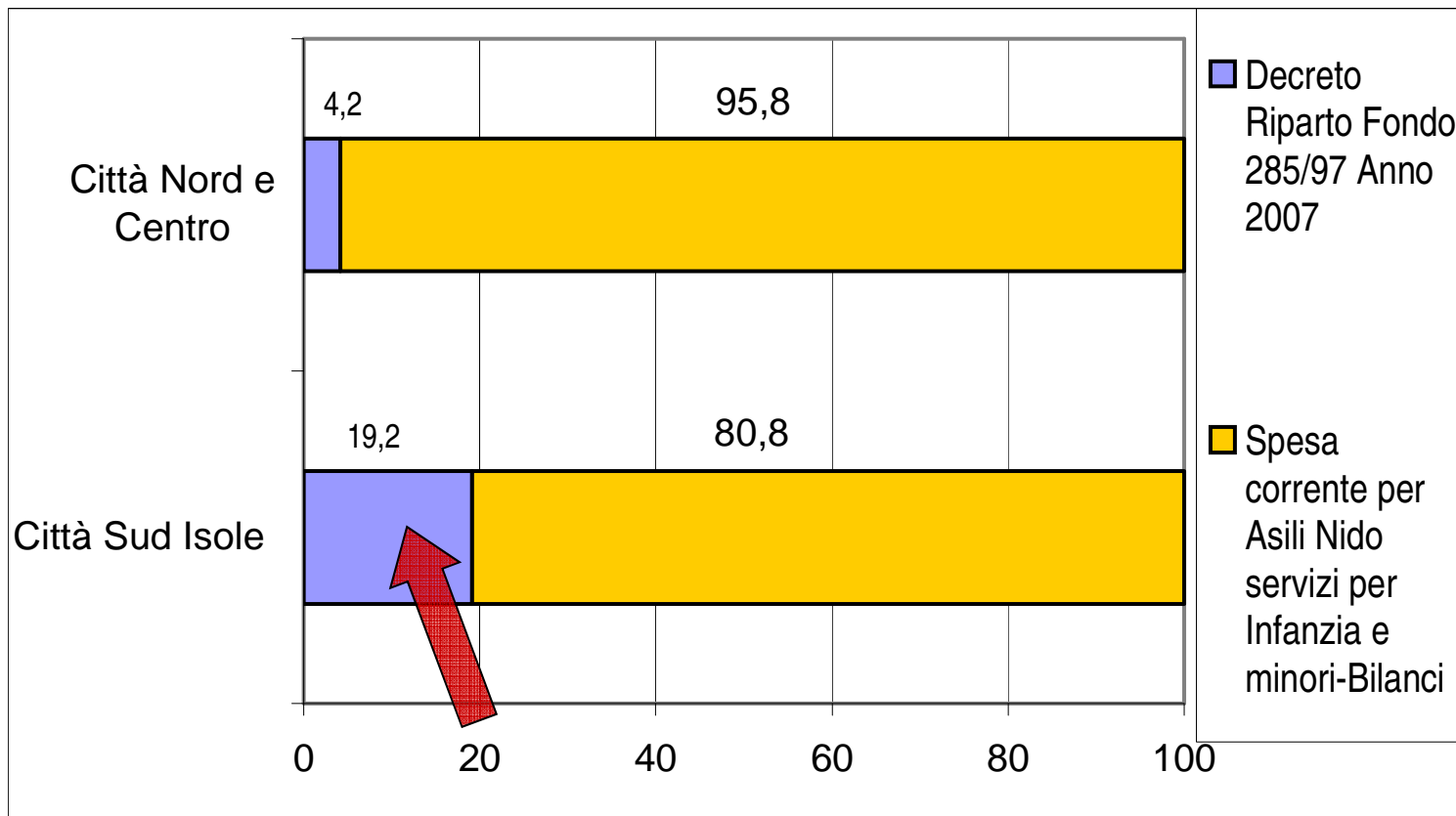
- “I criteri di riparto del Fondo sono stati stabiliti ai sensi dell’articolo 2 della L. 28 agosto 1997 n.285 sulla base di 5 parametri relativi a fenomeni di marginalità o devianza minorile. Gli stessi criteri sono tuttora vigenti e dalla prima identificazione del 1998 dei valori percentuali sulla cui base attribuire il Fondo non vi è stata più alcuna revisione. Il mancato aggiornamento dei dati, verificabile dal fatto che la quota percentuale di Fondo attribuita a ciascuna Città è rimasta sempre invariata nel corso degli anni ed è stato modificato solo il valore assoluto delle risorse destinate dal Fondo, ha prodotto una sorta di status quo.” (p. 39, Rapporto L.Leone)

Incidenza del Fondo 285/97 sulla spesa destinata al settore infanzia e minori dalle città

- Cosa accadrebbe se le risorse del Fondo I.285/97 venissero a mancare? Tra le diverse possibili conseguenze considerare anche l'incidenza economica dello stesso in relazione ai diversi contesti:
- il Fondo ha un peso pari al 4% sulla spesa corrente dei comuni delle città del centro-nord dedicata al settore;
- Nelle città del sud l'incidenza è pari circa al 19%.

(Elaborazione di Leone L. su dati dei Bilanci consuntivi 2007- spesa corrente)

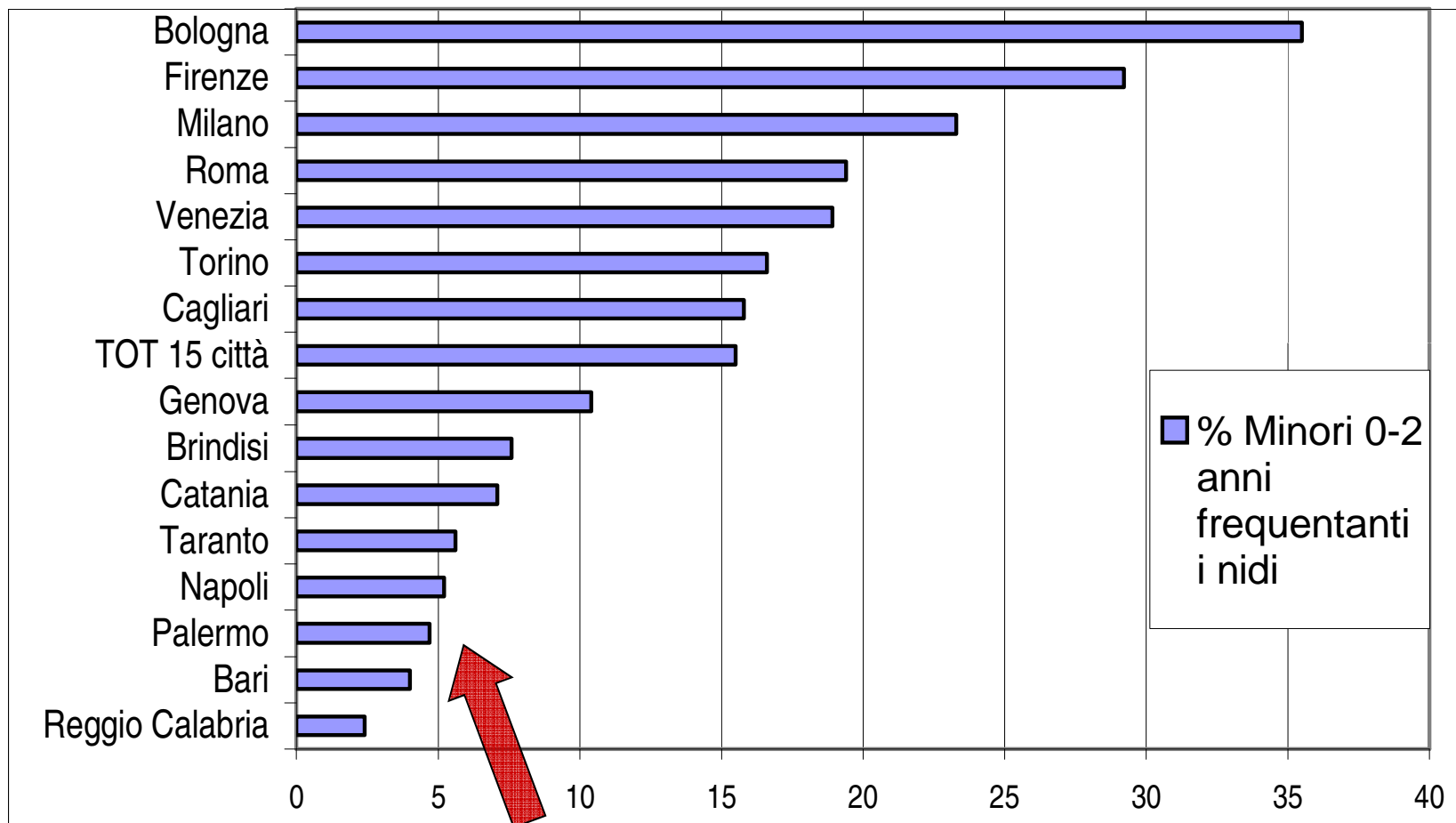
Graf. 4 Incidenza del Fondo I.285/97 sulla spesa corrente dedicata ai servizi per i minori e i nidi- Bilanci comunali 2007



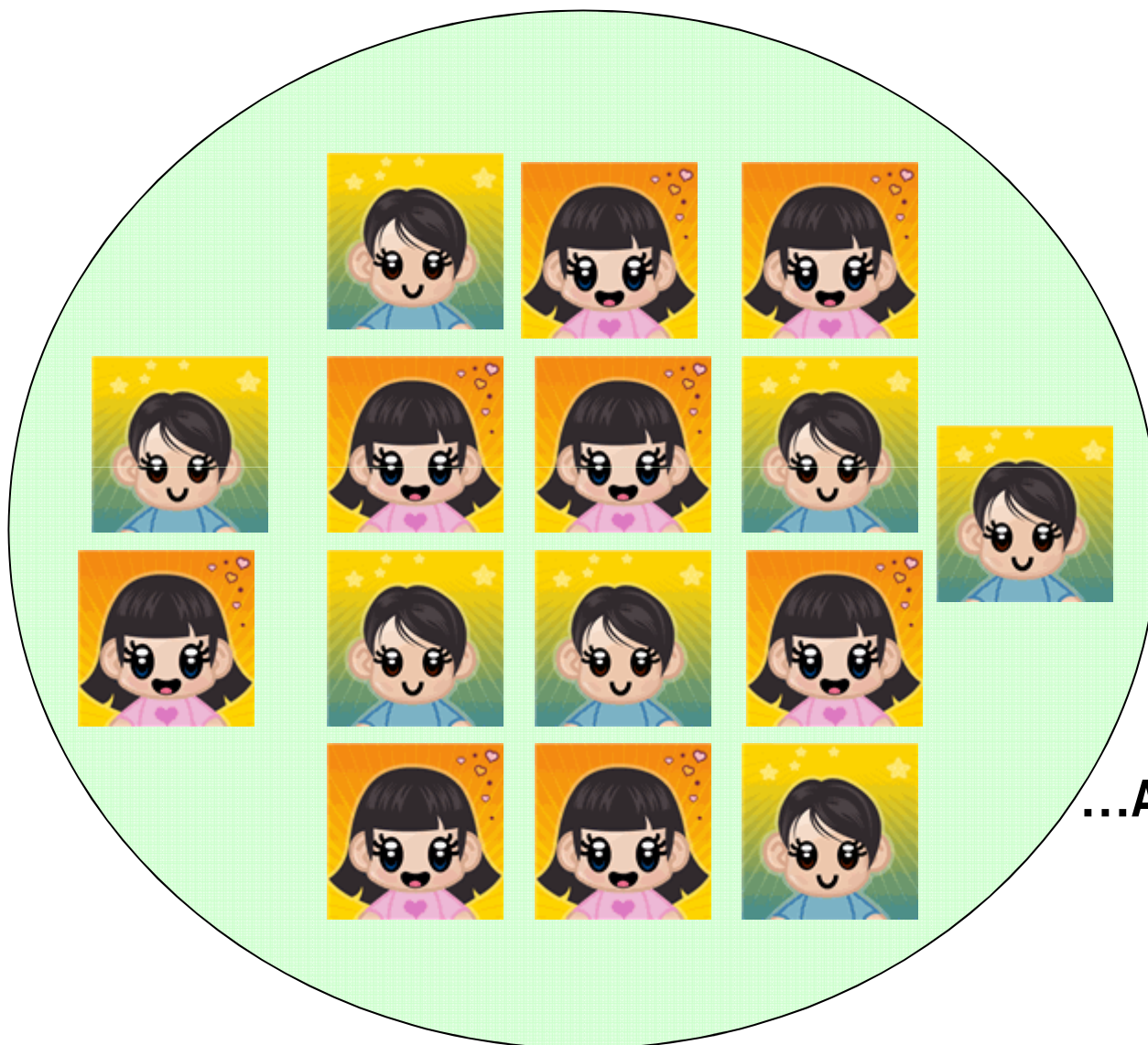
Un approfondimento....

- Tavola 7 Gli asili nido nelle Città riservatarie. Analisi delle diverse fonti
- **Perché i servizi 0-3 anni rappresentano un indicatore correlato all'impegno dell'ente locale sul capitolo 'Spesa per i minori'**

Graf. 3 Grado di copertura del target 0-2 anni dei servizi Nidi nelle Città riservatarie- Fonte Bilanci consuntivi 2007 (p.35)



BAMBINI AL NIDO A BOLOGNA, FIRENZE



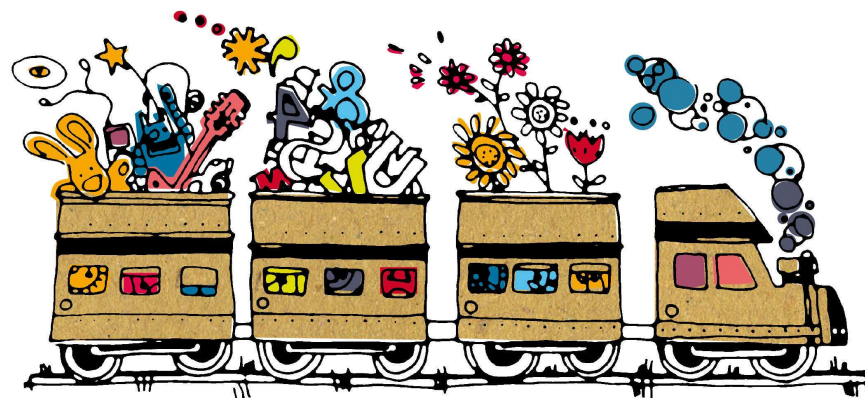
...A REGGIO CALABRIA,
BARI, PALERMO

Tavola 10 Stato di attuazione rendicontazione economica Fondo I.285/97 nel 2006-2008

CITTA'	INDICATORE - % Impegno triennio 2006-2008	INDICATORE % Progetti Avviati	Giudizio sintetico su capacità di avvio Anni 2006-2008	INDICATORE Ritardoattuazion % Progetti non avviati o non conclusi/ approvati 06-07	Giudizio sintetico su Ritardi nell'attuazio ne
Bari	76,8	82,8	↑↑	100	↓
Bologna	100	69,4	↑↑	0	↑↑↑
Brindisi	100	100	↑↑↑	100	↓↓
Cagliari	93,3	98	↑↑↑	4,4	↑↑
Catania	66,9	95,1	↑↑↑	29,5	⇒
Firenze	66,5	30,6	⇒	94,4	↓
Genova	84	100	↑↑↑	97,1	↓
Milano	100	0	↓	100,0	↓
Napoli	99,8	100	↑↑↑	4,2	↑↑
Palermo	100	89,4	↑↑	93,0	↓
Reggio Calabr	143	0	↓	100	↓↓
Roma	60,4	67,2	⇒	41,7	⇒
Taranto	100	0	↓	100,0	↓↓
Torino	89,6	44,6	⇒	40	⇒
Venezia	66,5	100	↑↑↑	100	↓
Media	86,9%	65,1% a)	↑↑	49,3	⇒

Urgenze

- ➡ **Capitalizzare l'eredità** della l.285/97 con coerenza rispetto al nuovo assetto istituzionale e non perdere il focus su politiche promozionali a sostegno dell'agio, innovazione e sperimentazione. Ha senso oggi 'garantire' la finalizzazione del finanziamento?
- ➡ Approfondire l'analisi sulla spesa sociale dedicata dagli enti locali all'infanzia . Come colmare il **gap tra enti locali e aree del paese** in tema di tutela dei diritti dell'infanzia, equità nell'accesso ai servizi?
- ➡ Operare affinché vengano declinati i **Livelli essenziali** riguardanti i servizi per la prima infanzia e la promozione dei diritti dell'infanzia, analogamente a quanto sta avvenendo sui LEA riguardanti le cure domiciliari (v. DPCM 23/4/2008)
- ➡ Pressioni ed equilibri. **Agende politiche 'spostate'** da crisi economica ed emergenza della non autosufficienza : debole attenzione sull'intergenerazionale
- ➡ Opzione lungimirante: sperimentare anche a partire dalle grandi città
- ➡ Rafforzare pratiche di **integrazione e pianificazione strategica** (v. anche sinergie con obiettivi di servizio QSN 2007-2013 su istruzione e servizi all'infanzia)
- ➡ Assetto federalista e previsione di un **ruolo di catalizzatore di conoscenze diffuse** grazie a meccanismi di accompagnamento e stimolo



IL FUTURO DEI BAMBINI È NEL PRESENTE
CONFERENZA NAZIONALE SULL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA



COMMISSIONE
PALAMENTARE
PER L'INFANZIA
E L'ADOLESCENZA



MINISTERO DEL LAVORO,
DELLA SALUTE E
DELLE POLITICHE SOCIALI



PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER
LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA



COMUNE
DI NAPOLI

NAPOLI, 18, 19 e 20 NOVEMBRE 2009

GRAZIE!!!