

**TAVOLO DI COORDINAMENTO  
TRA IL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI  
E LE CITTÀ RISERVATARIE AI SENSI DELLA LEGGE 285/97**

**Seminari tecnici di approfondimento**

Ministero del lavoro e delle politiche sociali  
Via Fornovo, 8 Roma -25 maggio 2010

**I risultati dell'indagine valutativa sul Fondo Legge 285/97: stato di  
attuazione e processi programmazione nelle 15 Città riservatarie,**

Liliana Leone, Esperta Istituto degli Innocenti, CEVAS

Direttore CEVAS (Roma)

E-mail [leone@cevas.it](mailto:leone@cevas.it)

Sito [www.cevas.it](http://www.cevas.it)

e-mail [leone@cevas.it](mailto:leone@cevas.it) 5/2010

1

## 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 imprevisi: *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

e-mail [leone@cevas.it](mailto:leone@cevas.it) 5/2010

2

## 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?

e-mail leone@cevas.it 5/2010

3

## 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 l.285/97, responsabile delle politiche sociali o del Piano di zona l.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.

e-mail leone@cevas.it 5/2010

4

## 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).

e-mail leone@cevas.it 5/2010

5

- 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!"

e-mail leone@cevas.it 5/2010

6

## Cosa sarebbe accaduto in assenza della l.285/97?...

- 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 sulle politiche per l'infanzia

e-mail leone@cevas.it 5/2010

7

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

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

	Media	Dev. Standard Pop	Mediana	Centro-Nord	Media Sud
• 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
• Se non vi fosse stata la gestione riservataria della l.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 l.328 ).	4,4	0,9	5,0	<b>4,0</b>	<b>4,8</b>
• Anche in assenza di una destinazione vincolata come quella del Fondo l.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
• Senza la 285/97 si indebolirebbero le esperienze di innovazione e sperimentazione nel settore delle politiche per i minori	<b>4,5</b>	1,1	5,0	4,6	4,5
• La forza propulsiva della l.285/97 in termini di innovazione di contenuti e processi si è ridotta	2,6	1,3	3,0	<b>3,1</b>	<b>2,1</b>
• Se venissero garantite le medesime risorse finanziarie non vi sarebbero svantaggi nel superamento del modello di gestione in forma 'riservataria'	<b>1,7</b>	1,0	1	1,4	1,9
• 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	<b>3,9</b>	<b>4,7</b>

e-mail leone@cevas.it 5/2010

8

## 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)*

e-mail leone@cevas.it 5/2010

9

## 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"*

e-mail leone@cevas.it 5/2010

10

### **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

## **La stabilizzazione**

- **Costi di coordinamento contenuti.** in genere si afferma che non "Si sono impiegate troppe risorse negli adempimenti di natura procedurale e amministrativa specifici della l.285/97 (Tavola 6 Var.5).
- **Assessment programmatico orientato alla stabilizzazione** e riduzione momenti dedicati all'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 consolidano nuovi equilibri e pratiche:** *"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. ..."*
- Talvolta la presenza di una strategia a breve termine e poco 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.
- Talvolta può essersi indebolito il confronto con la Regione

## 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)

e-mail leone@cevas.it 5/2010

13

Processi di integrazione - Item Indagine con Referenti I.285/97	Media	Deviazione Standard	Mediana	Nord	Centro-	Sud
Modalità di risposta Max Accordo = 5; Max Disaccordo= 1						
• 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		<b>4,3</b>	<b>3,5</b>
• 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
• 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		<b>4,6</b>	<b>3,6</b>
• 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		<b>1,1</b>	<b>2,4</b>
• 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		<b>4,1</b>	<b>2,8</b>
• 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		<b>2,7</b>	<b>4,0</b>

Strategie attuali - Item Indagine con Referenti I.285/97	Media	Dev. Stand. Pop	Mediana	Centro-Nord	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 I.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

e-mail leone@cevas.it 5/2010

15

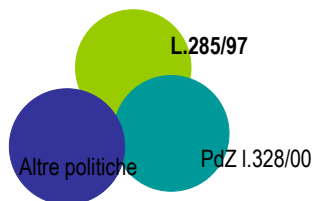
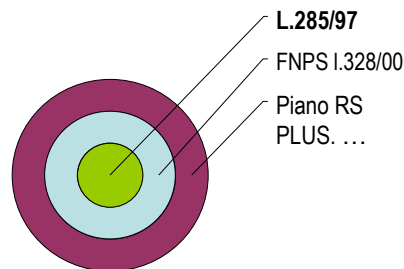
## 2.4 Modelli di programmazione delle politiche sociali e di integrazione

Modello di integrazione tra I.285/97 e I.328/00		Città
<b>Modello 'Inclusivo' con quadro programmatico più generale</b>	- Presenza di Piano di zona I.328/00	• Bologna (no Staff) <sup>(1)</sup> , Bari, Milano
	- Quadro programmatico più generale che include la programmazione a valere sul Fondo I.285	• Genova (PRS), Torino, Cagliari (PLUS), Roma
<b>Modello a 'Gestione parallela o affiancamento'</b>	• 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.	• Firenze, Palermo, Catania, Reggio Calabria (no Staff), Brindisi (no Staff), Taranto (no Staff),
<b>Modello 'Dipartimento funzionale'</b>	• Assenza del Piano di zona I.328/00 ma sviluppo di modelli organizzativi per l'integrazione a livello tecnico amministrativo	• Venezia

e-mail leone@cevas.it 5/2010

16

- “...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)



e-mail leone@cevas.it 5/2010

17

Osservatori e monitoraggio della l.285/97- Item Indagine con Referenti 285/97	Media	Dev. Standard Pop	Mediana	Centro Nord	Sud
Modalità di risposta Max Accordo = 5; Max Disaccordo= 1					
• 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
• 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
• I report di monitoraggio hanno messo in evidenza per diverse tipologie di intervento e caratteristiche del target il numero di minori e adulti raggiunto dai progetti	4,2	1,1	4,5	4,3	4,1
• Abbiamo un Osservatorio cittadino o Ufficio statistico o altro (specificare...) che produce statistiche aggiornate e analisi mirate sulla condizione dei minori e che ci permette di realizzare buone analisi dei bisogni e analisi del sistema di offerta	3,1	1,5	3,0	3,7	2,5
• Abbiamo attivato un Osservatorio appositamente dedicato della l.285 (separato da altri osservatori) che produce statistiche aggiornate e analisi mirate sulla condizione dei minori e che ci permette di realizzare buone analisi dei bisogni e analisi del sistema di offerta	2,3	1,7	1,0	2,4	2,3

## Istituzionalizzazione della L.285 e tasso di innovazione

- Presenza di spazi di innovazione moderati e solo per servizi 'non pesanti'. La carica innovativa.. si è necessariamente ridotta nell'ultimo triennio: restrizione della spesa sociale nei bilanci comunali, riduzione dei trasferimenti da parte dello stato del FNPS e Fondo 285, allocazione delle risorse a vantaggio di scelte finalizzate al consolidamento e stabilizzazione di servizi di base.

### Trade off consenso

fase espansiva allocazione risorse aggiuntive =  
innovazione sperimentazione e nuovi soggetti

consolidamento e restrizione risorse =  
mantenimento servizi avviati, chiusura MKT

- *"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)*

e-mail leone@cevas.it 5/2010

19

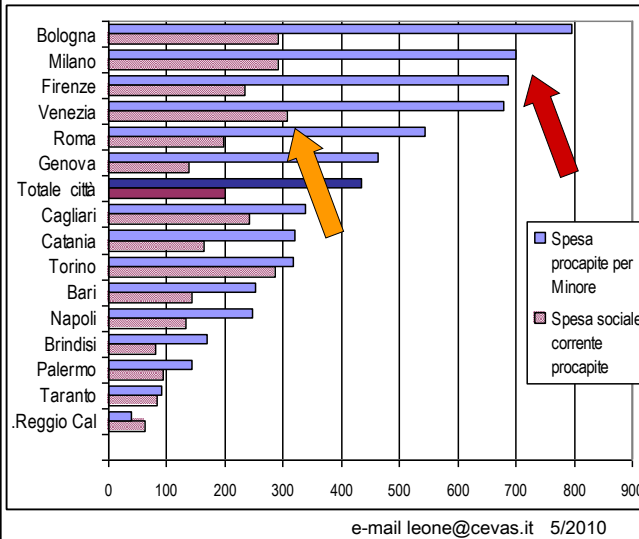
## Quesiti valutativi relativi alla spesa nel settore minori

- 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.

e-mail leone@cevas.it 5/2010

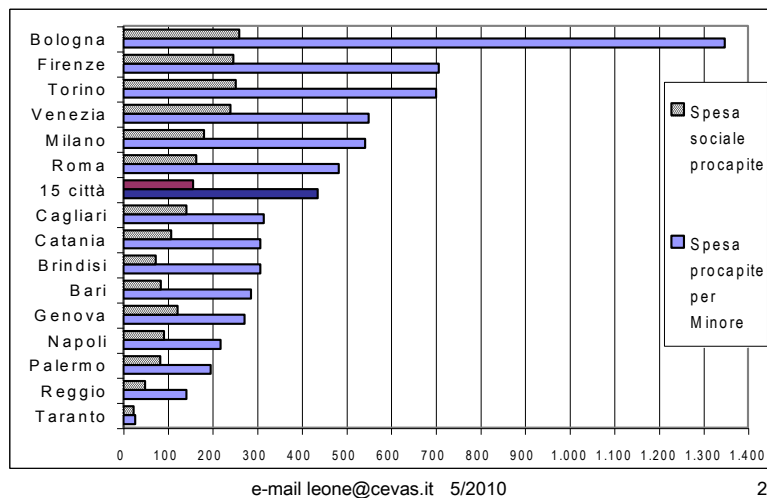
20

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..

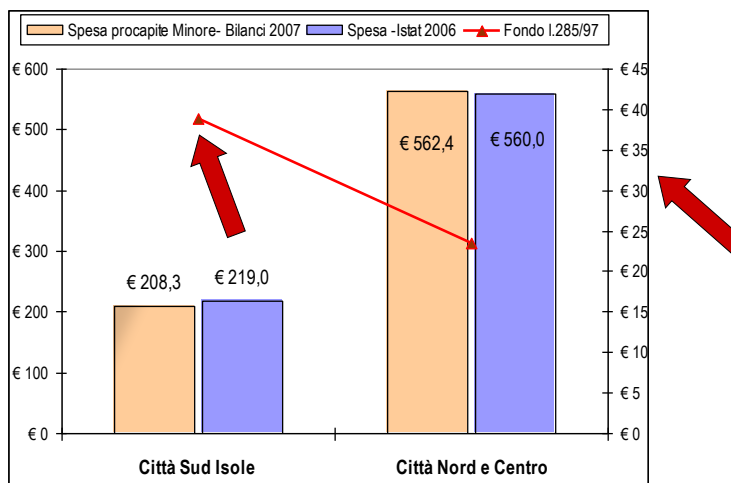
Graf. 2 Spesa sociale procapite e spesa media per minore nelle Città riservatarie Fonte: Indagine ISTAT 2006



Città	Popolazione Minori 2007	Spesa per minore-bilanci 2007	Spesa sociale corrente procapit Bilanci 2007	% Spesa Minori	Spesa per Minore - Istat 2006	Spesa sociale corrente proc Istat 2006	% spesa Minori
Bari	54.662	€ 252,4	€ 144,1	29,5	€ 286	€ 84	57,4
Bologna	45.585	€ 796,0	€ 290,6	33,5	€ 1.348	€ 260	63,2
Brindisi	16.727	€ 168,0	€ 79,4	39,2	€ 307	€ 73	77,4
Cagliari	19.881	€ 338,4	€ 242,6	17,4	€ 315	€ 142	27,7
Catania	58.049	€ 320,3	€ 164,1	37,6	€ 307	€ 108	54,9
Firenze	48.961	€ 687,0	€ 233,7	39,3	€ 707	€ 247	38,4
Genova	82.175	€ 462,9	€ 137,5	44,9	€ 272	€ 122	29,8
Milano	185.720	€ 700,8	€ 290,6	34,4	€ 542	€ 181	42,8
Napoli	197.471	€ 247,1	€ 133,6	37,5	€ 218	€ 91	48,5
Palermo	135.406	€ 143,5	€ 93,9	31,0	€ 196	€ 83	48,2
Reggio Calabria	33.835	€ 38,3	€ 61,7	11,4	€ 142	€ 49	53,7
Roma	436.173	€ 544,1	€ 196,7	44,6	€ 483	€ 164	47,6
Taranto	33.418	€ 90,0	€ 84,2	18,2	€ 27	€ 23	20,0
Torino	125.016	€ 318,0	€ 287,0	15,4	€ 701	€ 252	38,6
Venezia	36.660	€ 679,7	€ 307,4	30,1	€ 550	€ 240	31,3
<b>TOT 15 Città<sup>b)</sup></b>	<b>€ 1.509.739</b>	<b>€ 433,5</b>	<b>€ 200,8</b>	<b>34,6</b>	<b>€ 436</b>	<b>€ 157</b>	<b>44,5</b>
<b>Città Sud Isole</b>	<b>€ 549.449</b>	<b>€ 208,3</b>	<b>€ 125,2</b>	<b>31,5</b>	<b>€ 219</b>	<b>€ 85</b>	<b>48,8</b>
<b>Nord e Centro</b>	<b>€ 960.290</b>	<b>€ 562,4</b>	<b>€ 234,3</b>	<b>35,3</b>	<b>€ 560</b>	<b>€ 189</b>	<b>43,6</b>

e-mail leone@cevas.it 5/2010

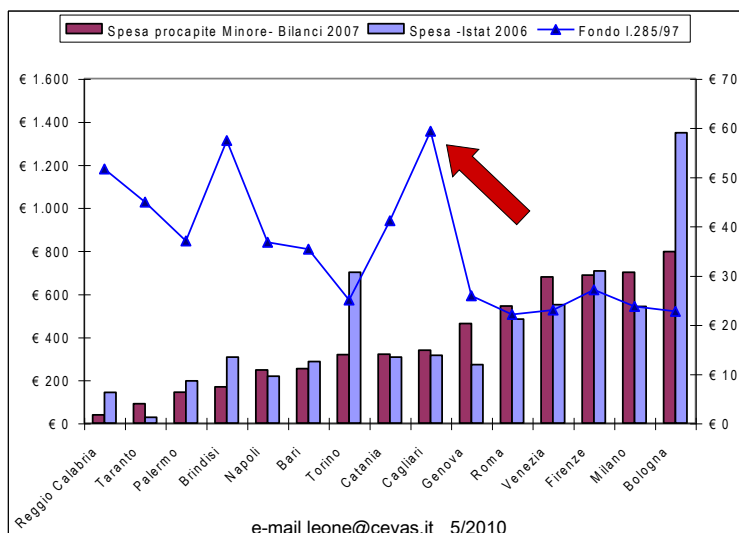
Graf. 5 Quota di spesa procapite per minore nelle Città riservatarie per Area geografica: spesa corrente dei Bilanci, indagine Istat e quota procapite del Fondo I.285/97



e-mail leone@cevas.it 5/2010

24

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)



e-mail leone@cevas.it 5/2010

25

### 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
<b>15 Città Italia b)</b>	<b>€ 44.466.940</b>	<b>€ 29,50</b>
<b>Sud Isole</b>	<b>€ 21.955.983</b>	<b>€ 38,90</b>
<b>Nord e Centro</b>	<b>€ 22.510.957</b>	<b>€ 23,40</b>

- "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)

e-mail leone@cevas.it 5/2010

26

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

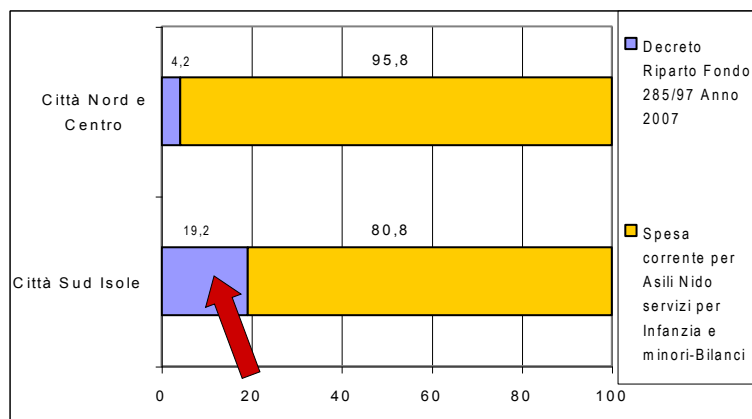
- Cosa accadrebbe se le risorse del Fondo I.285/97 venissero a mancare? Tra le diverse possibili conseguenze considerare anche l'incidenza economica dello stesso in relazione ai diversi contesti:
- il Fondo ha un peso pari al 4% sulla spesa corrente dei comuni delle città del centro-nord dedicata al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

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

e-mail leone@cevas.it 5/2010

27

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



e-mail leone@cevas.it 5/2010

28

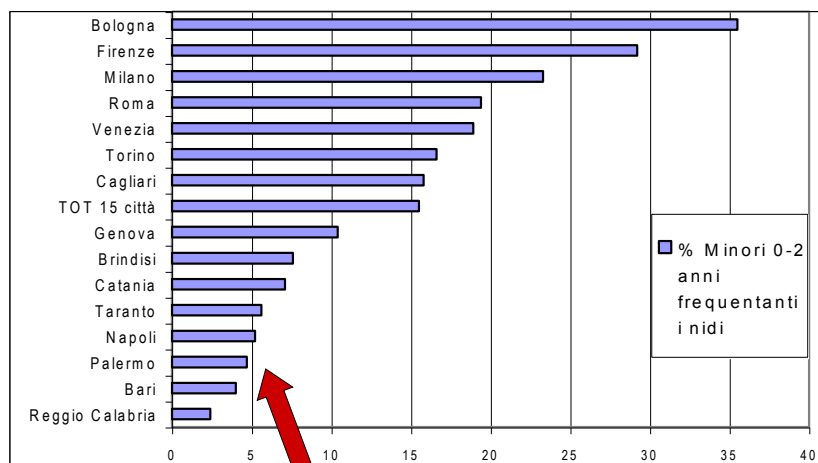
# Un approfondimento....

- 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'**

e-mail leone@cevas.it 5/2010

29

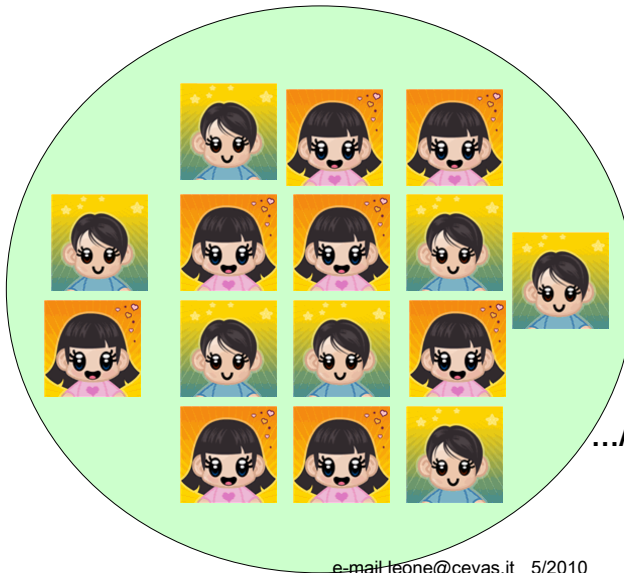
Graf. 3 Grado di copertura del target 0-2 anni dei servizi Nidi nelle Città riservatarie- Fonte Bilanci consuntivi 2007 (p.35)



e-mail leone@cevas.it 5/2010

30

## BAMBINI AL NIDO A BOLOGNA, FIRENZE



...A REGGIO CALABRIA,  
BARI, PALERMO

e-mail leone@cevas.it 5/2010

31

## 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

e-mail leone@cevas.it 5/2010

32