



I progetti nel 2013

Lo stato di attuazione della legge 285/97
nelle città riservatarie

a cura di Valerio Belotti



QUESTIONI e DOCUMENTI

Quaderni
del Centro nazionale
di documentazione
e analisi per l'infanzia
e l'adolescenza



I progetti nel 2013

**Lo stato di attuazione della legge 285/97
nelle città riservatarie**

Firenze
Istituto degli Innocenti

Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali

Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

QUESTIONI e DOCUMENTI

I PROGETTI NEL 2013

LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 285/97 NELLE CITTÀ RISERVATARIE

a cura di Valerio Belotti

Hanno contribuito ai rapporti di ricerca e alla stesura della Relazione

Marisa Anconelli, Valerio Belotti, Erika Bernacchi, Donata Bianchi, Irene Candeago,
Francesco Chezzi, Valentina Ferrucci, Flavia Franzoni, Cristina Mattiuzzo, Paola Milani,
Enrico Moretti, Rossella Piccinini, Marina Rago, Valentina Rossi, Tatiana Sarius
Antonella Schena, Maria Teresa Tagliaventi, Stella Volturo, Marco Zelano

Collaborazione alle attività di indagine e monitoraggio

Maria Bortolotto

Supporto informatico per la banca dati 285

Simone Falteri

Si ringraziano dirigenti e funzionari della Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali, che hanno supportato il lavoro fornendo informazioni e riferimenti utili alla stesura della relazione.

Si ringraziano altresì i/le rappresentanti delle amministrazioni comunali, i/le referenti delle Città riservatarie e le decine di operatrici e di operatori delle Città e dei progetti che hanno collaborato fattivamente alla raccolta di informazioni, dati e documenti.

Coordinamento editoriale

Antonella Schena

Editing

Paola Senesi

Impaginazione

Ana Morales Gallego, Aurora Siliberto



Istituto degli Innocenti - Piazza SS. Annunziata 12 - 50122 Firenze
tel. +39 055 2037343 - fax +39 055 2037344 - cnda@minori.it - www.minori.it

© 2016 Istituto degli Innocenti, Firenze
ISSN 1722-8557 (Print)

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Firenze il 15 maggio 2000 (n. 4965)

La presente pubblicazione è stata realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze nel quadro delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Tutta la documentazione prodotta dal Centro nazionale è disponibile sul sito web www.minori.it.

La riproduzione è libera, con qualsiasi mezzo effettuata compresa la fotocopia, salvo citare la fonte e l'autore.

5 **PREMESSA**

**RIPRENDERE A PROGETTARE IL PRESENTE, PENSANDO AL FUTURO
LE SITUAZIONI D'IMPASSE E LE PROSPETTIVE DEL WELFARE PER I BAMBINI
E LE FAMIGLIE NELLE 15 CITTÀ RISERVATARIE**

9

CAPITOLO 1

IL COORDINAMENTO E LA PROGETTAZIONE DELL'ANNUALITÀ 2013

- 34 1. Le attività del Tavolo di coordinamento delle città riservatarie
41 2. La progettazione
59 3. Le schede sintetiche delle città riservatarie

CAPITOLO 2

**LA "285" E IL WELFARE LOCALE: LO SVILUPPO DI UN "NOMENCLATORE
INFANZIA ADOLESCENZA"**

- 93 1. Dal Nomenclatore interregionale a quello per i bambini e gli adolescenti, passando per la "285"
105 2. La progettazione "285" nel "Nomenclatore infanzia adolescenza"
111 3. Il "Nomenclatore infanzia adolescenza" nelle città riservatarie: l'indagine sperimentale

CAPITOLO 3

**LO STATO DI SALUTE DEL WELFARE NELLE CITTÀ RISERVATARIE:
L'INDAGINE SUL CAMPO.**

- 125 1. Il percorso, gli obiettivi e i metodi delle azioni di ricerca intraprese
129 2. Sullo "stato di salute" dei servizi e interventi per l'infanzia e l'adolescenza nelle città: una premessa
131 3. La domanda: nuove tendenze, vecchie e nuove emergenze
137 4. L'offerta: segnali di fermento...segnali di 'stagnazione'
143 5. Questioni "di sistema": dare un nuovo senso alla governance locale e al dinamismo istituzionale Governance locale e riforme istituzionali: una questione sempre aperta

CAPITOLO 4

**PIPPY PROGRAMMA DI INTERVENTO PER PREVENIRE
L'ISTITUZIONALIZZAZIONE. IMPLEMENTAZIONE 2013-14**

- 151 1. Introduzione
153 2. Cosa è PIPPI
165 3. I soggetti partecipanti al programma
167 4. Gli esiti finali e intermedi
179 5. Le evidenze dell'implementazione 2013-2014

CAPITOLO 5

RSC. PROGETTO PER L'INCLUSIONE E L'INTEGRAZIONE DI BAMBINI ROM, SINTI E CAMINANTI NEL 2013

- 187 1. Le finalità del progetto
- 189 2. La realizzazione delle attività (Gennaio- Giugno 2014)
- 203 3. Gli esiti delle attività: i dati della valutazione
- 207 4. La partecipazione dell'alunno e della famiglia alla vita della scuola
Progettazione delle attività per l'annualità 2014-15 (Seconda fase: giugno- dicembre 2014)
- 215 5. 5.1. Obiettivi e attività per la seconda annualità
- 221 6. Il sistema di valutazione per l'annualità 2014-15

CAPITOLO 6

I BAMBINI E GLI ADOLESCENTI FUORI DALLA FAMIGLIA DI ORIGINE

- 225 1. La dimensione quantitativa dell'accoglienza
- 231 2. Le principali caratteristiche dei bambini e dei ragazzi accolti e dimessi

CAPITOLO 7

UNO SGUARDO AL SISTEMA INGLESE DI PROTEZIONE E CURA DELL'INFANZIA E ADOLESCENZA

- 237 1. Attori, processi e strumenti di livello nazionale
- 255 2. Procedure di protezione dell'infanzia
- 263 3. Attori, processi e strumenti di livello locale
- 275 4. I bambini presi in carico dai servizi sociali e fuori dalla famiglia di origine

APPENDICI

- 257 A. L'indagine sperimentale: indicatori sull'utenza, la spesa e gli aspetti organizzativi/gestionali
- 311 B. Le azioni di ricerca nelle città: incontri, intervistati e partecipanti ai focus group
- 317 C. Schede città – Lo stato del welfare per i bambini nelle città riservatarie
- 403 D. Dati sui bambini e gli adolescenti fuori dalla famiglia di origine nelle città riservatarie
- 433 E. Ricerca bibliografica e sitografia sul welfare inglese per bambini e adolescenti
- 459 F. Tabelle statistiche del capitolo introduttivo

469 RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

**RIPRENDERE A PROGETTARE
IL PRESENTE, PENSANDO
AL FUTURO**

1. LE SITUAZIONI D'IMPASSE E LE PROSPETTIVE DEL WELFARE PER I BAMBINI E LE FAMIGLIE NELLE 15 CITTÀ RISERVATARIE

di Valerio Belotti, Università di Padova

1. Il contesto generale: l'intreccio tra scarsità di risorse e ricerca di innovazione; 2. I punti di convergenza nelle analisi; 3. Il posto dei bambini nella spesa sociale delle 15 città riservatarie e il fondo "285"; 4. Un welfare incompiuto per i bambini; 5. Per una "grammatica" comune. Dal "Nomenclatore Cisis" al "Nomenclatore infanzia adolescenza" delle città, passando per la "285"; 6. I rischi che la frammentazione diventi un'irreversibile separazione; 7. "Se non ora, quando?": le "285" ossessioni.

Rispetto alle edizioni precedenti, questa Relazione introduce due nuove prospettive di lettura dei servizi e degli interventi che a vario titolo fanno riferimento alla legge 285. La prima ha un respiro ampio e intende verificare il "polso" della situazione del welfare per i bambini, gli adolescenti e le loro famiglie nelle 15 città. La seconda è l'adozione di un'ottica di monitoraggio più ampia di quella strettamente pertinente alla legge, nell'evidenza che il fondo "285" e le attività da questo finanziate siano, nella maggior parte dei contesti urbani, entrate via via a far parte in modo sistematico e non separato delle più ampie politiche locali dei servizi sociali e socioassistenziali (Bianchi, Campioni, 2010; Campioni, Ciampa, Schena, 2012). Prospettive in parte già presenti nella scorsa Relazione 2012, ma che qui prendono maggior corpo e interessano tutte le città riservatarie.

Ciò non deve distogliere l'attenzione dal proseguimento e dallo spessore delle tradizionali attività di monitoraggio richieste dall'articolato di legge, comunque qui riproposte, e nemmeno dall'importanza strategica assunta dai due innovativi progetti sperimentali dedicati alla prevenzione dell'allontanamento dei bambini dalla loro famiglia e ai percorsi dell'inclusione sociale dei bambini rom, sinti e caminanti. Negli ultimi anni questi rappresentano una scommessa nuova per il Paese, che si inserisce nella cornice di un welfare sempre più complesso e di una sua governance sempre più segnata dall'esigenza di rispondere anche a una disponibilità di risorse via via meno adeguata a sostenere lo sviluppo dei servizi pubblici. Almeno per come si era proposto a partire dagli anni '90 fino ai primi anni dello scorso decennio. Difficile pensare che queste restrizioni non possano influenzare, nel breve periodo, la sostenibilità anche di quanto di innovativo si stia promuovendo in questo ambito sia a livello nazionale che locale.

È un'operazione conoscitiva che, come si chiarirà più avanti, è stata fatta a partire sia dalle concrete esperienze dei dirigenti e degli operatori sociali dei servizi pubblici coinvolti nella gestione e nell'attuazione della "285", sia dalla creazione di un corpo significativo di indicatori statistici, sia da una prima adozione, come strumento di classificazione e di sintesi, del "Nomenclatore interregionale dei servizi e degli interventi sociali e socio assistenziali", debitamente arricchito dal patrimonio delle competenze "285".

Non si tratta di un percorso valutativo, se non a tratti. Le attività di monitoraggio di questa legge sono sempre state volutamente intese, a partire dal testo approvato in Parlamento, come attività di accompagnamento, di costruzione congiunta di elementi di sapere e di

1. Le situazioni d'impasse e le prospettive del welfare per i bambini e le famiglie nelle 15 città riservatarie

innovazione. In ciò sta il grande pregio di una costruzione in qualche misura partecipata degli strumenti di monitoraggio e delle sue possibili ricadute interne ai diversi percorsi locali. Al contempo occorre rilevare, e in questo sta anche uno dei limiti dell'azione svolta, che lo sforzo di monitorare in modo partecipato 15 welfare municipali molto diversi tra loro, impone una riduzione della complessità delle azioni da intraprendere, degli indicatori da produrre, nella completezza delle informazioni da raccogliere, dei tempi lunghi di realizzazione. In alcuni casi, scontando la marginalità della "285" e dei suoi operatori nelle città in cui l'integrazione tra i progetti e l'insieme del welfare locale sono stati in questi anni meno perseguiti.

Da sottolineare in questa Relazione, l'inusuale sguardo ai sistemi di welfare di altri Paesi, qui avviato e proposto per ora relativamente all'Inghilterra. Da tempo i diversi sistemi di welfare nazionali tendono in Europa a essere sottoposti a tensioni economiche, sociali, culturali e politiche comuni ai diversi Paesi. Si pensi solo alle politiche di restrizione della spesa, ma anche alla perdita di coerenza dei meccanismi di governance burocratico-gerarchica a guida statale e alle politiche riformiste segnate da termini come attivazione, privatizzazione, sussidiarizzazione e decentramento (Kazepov, Barberis, 2013). Ciò non tanto oppure non solo, se si vuole, in virtù delle specifiche azioni di convergenza, ma soprattutto del carattere sempre più globale assunto dai fenomeni sociali che richiedono modifiche sostanziali ai "vecchi" e tradizionali sistemi di welfare, disegnati all'interno di confini territoriali, che però continuano a presentare tipicità e quindi differenze tra loro del tutto rilevanti. Guardare oltre i nostri confini significa quindi anche riconoscere l'esigenza di comprendere successi e insuccessi, attenzioni e disattenzioni nonché peculiarità nazionali di intendere, in altri Paesi, il welfare per i bambini. Ciò per poter seguire e svolgere con maggior capacità riflessiva uno sviluppo, oggi non certo lineare, di un welfare italiano che, come si vedrà, ha accentuato il suo carattere di frammentarietà, combinando situazioni locali di dinamismo con quelle di forte e incerto travaglio, quando non con quelle di perdurante impasse.

Questo contributo introduttivo alla Relazione annuale è mosso dalla convinzione che sia oggi più di ieri difficile riflettere sulla situazione delle attività "285" delle 15 città riservatarie, senza collocarle all'interno dei diversi sistemi di welfare locali in cui queste si sono inserite o in cui hanno trovato un proprio spazio di manovra. Le diversità nei progetti presentati, le differenze nella loro implementazione negli ambiti comunali, le loro interconnessioni o autonomie con gli interventi e i servizi di base, che rendono caratteristico e diverso il welfare "sociale" per i bambini da città a città, richiamano l'esigenza di una riconsiderazione più complessiva sullo stato di attuazione di questa legge, anche a fronte di un continuo e palese allargamento delle diversità di questa tra le città e, in generale, della situazione d'impasse in cui si trovano i diversi welfare locali.

Per questi motivi il contributo parte da una breve sintesi dei principali quadri interpretativi che nel nostro Paese si sono affermati come più capaci di restituire i caratteri di questa "crisi" per poi, con dati alla mano, cercare di posizionare e caratterizzare il "posto" che i bambini hanno nella spesa sociale del nostro Paese e delle città riservatarie, soprattutto in riferimento al fondo "285". A seguire, viene argomentata la seconda cifra di questa Relazione, cioè la realizzazione di un "Nomenclatore infanzia adolescenza". Un'operazione iniziata con l'adattamento del Nomenclatore interregionale del Cisis, di cui si darà conto, ai concreti interventi e servizi offerti dalle città riservatarie. Un tentativo che va nella direzione di costruire in forma partecipata una "grammatica" comune delle città, utile come possibile strumento di

lavoro, alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (lep) nel settore dei bambini e delle loro famiglie. Infine, viene evidenziato come la progressiva frammentazione del quadro istituzionale e le differenziazioni tra i diversi welfare municipali possano portare nella sostanza a una separazione territoriale dei diritti di cittadinanza difficilmente recuperabile se non irreversibile nel breve e medio periodo. Per arrivare poi ad alcune “ossessioni” su questi temi, legate a doppio filo all’esperienza “285”, perché proprio in momenti complessi e difficili come questi occorre avere la forza di riprendere a progettare il presente, pensando al futuro (Tangorra, 2012).

1. Il contesto generale: l'intreccio tra scarsità di risorse e ricerca di innovazione

Sono diversi gli osservatori che negli ultimi anni non si limitano a interpretare l’evidente crisi del sistema di welfare nazionale e locale in base alla sola progressiva carenza di risorse finanziarie disponibili agli attori pubblici. Questo è naturalmente uno dei fattori decisivi del restringimento dello spazio di azione, sia quantitativo che qualitativo, delle diverse azioni di welfare. Non è però l’unico e l’insistenza a concentrare solo su di esso l’attenzione non può che creare situazioni di impasse, soprattutto a livello locale, dalle quali sembra impossibile uscire, perché messi con le classiche “spalle al muro”. Porre in second’ordine altri elementi di crisi non direttamente riconducibili agli aspetti economico-finanziari, ma anche a quelli sociali che hanno investito e investono i sistemi di welfare, rischia di limitare le possibilità, in parte anche le nuove opportunità, di “riprendere a progettare il futuro”, ma anche il presente.

Una situazione così intrecciata nei suoi vari aspetti economici, politici e sociali che l’eventuale ripresa di disponibilità delle risorse della spesa non può oggi che essere vista come una condizione che, seppur necessaria, non apparirebbe sufficiente a superare la crisi di appropriatezza che sembra aver investito alle radici il nostro sistema di welfare.

In effetti la sua crisi si origina ben prima dell’attuale e perdurante crisi economica e finanziaria avviata nel 2007, trovando sostanzialmente ragione anche nei rapidi mutamenti dei fenomeni sociali che, a suo tempo, avevano sospinto e favorito la nascita nel dopoguerra e il consolidamento dei sistemi di protezione della cittadinanza fragile che oggi potremmo definire “tradizionali”. O, in altri termini più consueti, basati su modelli di protezione sociale sui diritti dei lavoratori nell’economia formale e quindi centrati principalmente sulla capacità di reddito degli uomini adulti (tra tutti, si vedano Saraceno, 2013; Ferrera, 2012; Kazepov, 2009).

Il progressivo invecchiamento della popolazione, il radicale mutamento degli atteggiamenti e dei comportamenti delle donne verso il mercato del lavoro, l’instabilità coniugale connessa anche alla cultura del “fare famiglia” e dei rapporti tra i generi, nonché il consolidamento della presenza dei migranti e delle loro famiglie hanno messo in dubbio l’articolazione di senso su cui si era sviluppato il sistema di welfare dal dopoguerra a oggi.

Il rapido aumento dell’età media della popolazione connesso anche alla forte e singolare (per l’intensità che caratterizza il nostro Paese) spinta alla rarefazione del numero dei bambini, ha reso da un lato evidente la sperequazione generazionale della destinazione delle risorse collettive, a favore dei sistemi di protezione pensionistica, dall’altro ha generato una nuova e crescente domanda sociale di cura verso i “grandi” anziani con ridotte capacità di gestione della propria quotidianità.

I nuovi comportamenti partecipativi delle donne al mercato del lavoro retribuito, nonché l’affermarsi di una nuova cultura di rapporti tra i generi, hanno messo profondamente in crisi

1. Le situazioni d'impasse e le prospettive del welfare per i bambini e le famiglie nelle 15 città riservatarie

la tradizionale suddivisione tra i genitori del lavoro di cura dei figli e, in modo certamente più pressante del recente passato, la cosiddetta familizzazione dei figli, ovvero l'idea che alle domande di crescita dei bambini più piccoli si possa rispondere unicamente con le risorse e le disponibilità alla cura disponibili all'interno delle famiglie ovvero delle donne e delle madri. Convinzioni e pratiche che sono messe ulteriormente in discussione dall'affermarsi di un'elevata instabilità coniugale, che pone il problema collettivo della protezione dei soggetti più deboli coinvolti in questi processi, in particolare delle donne che non svolgono o svolgono in parte attività retribuite e dei figli, ai quali vanno assicurate le diverse opportunità di crescita.

Contemporaneamente, il consolidamento dell'Italia nei due decenni precedenti come Paese di attrazione dei flussi dei migranti e la crescita del carattere familiare e residenziale dell'insediamento di questi nuovi soggetti hanno generato domande sociali inedite che al di là dell'instabilità lavorativa adulta, stanno toccando ambiti e competenze d'intervento su cui il nostro sistema di welfare appare scoperto. Da una parte perché legate a riferimenti culturali e familiari poco conosciuti e dall'altra perché generatori di nuove domande di promozione, così come sono quelle derivanti dalle esigenze di piena cittadinanza di quei bambini e giovani, che a volte vengono definiti come "nuovi italiani" per evidenziarne al contempo la particolarità e l'appartenenza (Dalla Zuanna, Farina, Strozza, 2009).

Accanto alle dimensioni appena sinteticamente definite, che puntano direttamente a mettere in discussione la base di costruzione e di mantenimento del welfare italiano, se ne aggiunge un'altra strettamente connessa sia al cambiamento sociale, che a quello della crisi economica e finanziaria. Si tratta dell'aumento del numero dei poveri che, secondo gli esperti, è destinato a crescere a dismisura e che in Italia parte già da una base consolidata, soprattutto in riferimento ai bambini e alle famiglie numerose, come testimoniano inesorabilmente i dati delle ricorrenti statistiche istituzionali dell'Ocse e dell'Eurostat.

Dal punto di vista generale, il venir meno della stabilità e coerenza dei caratteri sociali dei soggetti fragili a cui prestare attenzione da parte delle politiche di welfare, ha portato queste ultime a soffrire in modo evidente di una crisi di appropriatezza e di una crisi di legittimazione (Saraceno, 2014). Di appropriatezza perché legate a una struttura della domanda sociale oggi in parte diversa da quella del passato, seppur recente, e di legittimazione perché attualmente fondate su redistribuzioni delle risorse ineguali tra le generazioni e progressivamente incapaci di arginare la crescente domanda di povertà e disparità di benessere, ovvero di redistribuzioni eque delle risorse esistenti tra i cittadini.

Le due crisi "sociali", non strettamente legate alle risorse economiche, richiamano l'esigenza di ripensare parti del welfare per renderle più aderenti ai cambiamenti intervenuti e più efficaci nei loro obiettivi di protezione, anche ridefinendo alcune delle priorità di fondo verso cui muoversi, come in effetti sono in diversi a pensare quando ci si riferisce al welfare dell'investimento sociale, tra cui quello che ha come protagonisti i bambini (Esping-Andersen 2002, 2005; Heckman, Masterov, 2004; Del Boca, Pasqua, 2010). Per questo appare a molti che gli obiettivi, gli strumenti, le relazioni tra gli attori protagonisti e, in parte, lo stesso recupero delle risorse economiche, non possano che passare anche attraverso la cruna dell'ago di un radicale cambiamento del welfare. Sia a livello nazionale che a livello locale, viste la natura differenziata e complessa dei cambiamenti, ma anche le esigenze di ridurre gli evidenti e progressivi squilibri territoriali e tra gruppi sociali.

Che si tratti di un passaggio considerato ostico e fino a ora poco praticato non ci sono dubbi, se con welfare si intende non solo l'insieme delle politiche sociali, ma il profilo che in un Paese e in un territorio assume la natura delle relazioni tra le forme statuali, quelle di governo e i diversi soggetti collettivi pubblici e privati che intervengono nella redistribuzione e allocazione delle opportunità di vita dei singoli e dei gruppi sociali. Da questo punto di vista infatti, i diversi osservatori che si occupano del nostro Paese sono concordi: se il welfare tradizionale, basato sulla coppia "raccolgere e redistribuire" ha permesso, nel breve termine, una sostanziale capacità di tenuta anche a fronte dell'attuale e perdurante crisi finanziaria ed economica, i costi sociali pagati a questo binomio sono diventati ora insopportabili. Soprattutto per il nostro modello ancorato strenuamente a una redistribuzione basata principalmente sui trasferimenti economici di natura assicurativa e poco sull'ampliamento dei servizi sociali (Ferrera, 2012). Aumento della povertà relativa e assoluta, ampliamento delle disuguaglianze di opportunità di vita e di cura tra le generazioni e le classi sociali, riduzione delle capacità di copertura del sistema dei servizi, dei bisogni e delle domande sociali sono oggi così evidenti che non possono che mettere in discussione l'efficacia della prospettiva tradizionale e degli attuali interventi che insistono prioritariamente sui trasferimenti economici (cfr. Fondazione Zancan, 2014).

Che fare per riprendere a progettare il presente e il futuro del nostro welfare secondo vie praticabili?

Sono diverse le riflessioni al riguardo che, non senza una certa libertà, si potrebbero raggruppare sotto l'orientamento dell'investimento sociale, della "capacitazione" o del welfare generativo e della cittadinanza sociale. Non si tratta di prospettive tra loro ampiamente incompatibili anche se, non raramente, gli autori privilegiano tra loro più i distinguo che le aree di sovrapposizione e di accordo. Certo è che tutte e tre richiedono, pur in senso progressivo, una radicale trasformazione del profilo del welfare italiano. In primo luogo, rimanendo su un piano macrosociale, lo spostamento di risorse dall'ambito dei trasferimenti economici nazionali a quello dei servizi sociali rivolti ad accompagnare, sostenere e rigenerare le competenze soggettive, familiari e comunitarie utili a superare le situazioni di disagio e soprattutto quelle di povertà.

In tal senso i sostenitori dell'investimento sociale sono espliciti: se il problema del welfare nazionale sarà sempre più spesso quello di essere assediati da una massa crescente di poveri, occorre andare alla radice del problema e, in un'ottica di risoluzione nel medio-lungo periodo, investire risorse sui servizi educativi di qualità alla prima infanzia. Solo in questo modo si potrà generare capitale umano in competenze e abilità, soprattutto nei figli delle famiglie più povere, necessario a rompere quel legame quasi "ereditario" che spesso li sembra predestinare alla povertà anche nella fase adulta del loro corso di vita. Una discontinuità che avrebbe l'obiettivo di ridurre il numero dei futuri poveri e al contempo generare ulteriori risorse da destinare al welfare derivanti dalla loro futura presenza nel mercato del lavoro. È evidente, come si è già sottolineato (Saraceno, 2013; Belotti, 2013), che si tratta di una prospettiva interna alle logiche di attivazione dell'offerta di lavoro e di un ruolo delle politiche sociali ancillare alle politiche del lavoro. Un'ambiguità non certo sostenibile a fronte di quanti vedono invece le politiche sociali e i loro strumenti, i servizi sociali, collegati direttamente alle dimensioni dei diritti sociali, e per esempio, dell'essere dei bambini già dei cittadini in sé e per sé (Moro, 1991) e non in quanto futuri lavoratori. Ma sarebbe forse ingeneroso relegare le pur differenziate e articolate

1. Le situazioni d'impasse e le prospettive del welfare per i bambini e le famiglie nelle 15 città riservatarie

riflessioni e ricerche sull'investimento sociale nell'ottica di una visione "unidimensionale" della cittadinanza sociale schiacciata sulle politiche del lavoro, senza cogliere le opportunità di promozione della cittadinanza che possono liberarsi anche da queste richieste pressanti di un cambiamento dell'assetto del nostro welfare.

Una seconda prospettiva, che pur nella sua originalità può rientrare in quella che nel tempo si è imposta come una riflessione sul principio di "attivazione" dei soggetti beneficiari dell'assistenza (Gough, 2000; Madama, 2012), è quella legata al cosiddetto welfare generativo, sostenuta nel nostro Paese in particolar modo dagli esperti che fanno capo alla Fondazione Zancan (Vecchiato, 2013). Si tratta di analisi e proposte fortemente regolate da una matrice valoriale, peraltro ampiamente esplicitata, e interna all'area culturale dei diritti sociali. Si è di fronte a un approccio articolato, sostenuto da approfondite argomentazioni e da alcune sperimentazioni territoriali, che oltre a puntare sull'attivazione dei soggetti destinatari di specifici servizi, punta l'attenzione: sulle possibili forme di reciprocità che questi possono generare, sulla valutazione di esito e l'efficacia degli interventi, sulla conseguente creazione di nuova occupabilità degli investimenti di welfare. Questo approccio intende aggiungere alla dimensione solidaristica del welfare, centrata sul binomio "raccolgere e redistribuire", quella più centrata sulla reciprocità ovvero sul riconoscimento dei beneficiari dei servizi come soggetti con potenzialità, capacità e competenze che possono essere sostenute e indirizzate nella produzione di beni e servizi per altri beneficiari e comunque a vantaggio della collettività. Ciò in netta alternativa alla visione assistenzialistica, centrata sul privilegiamento dell'erogazione economico-monetaria a fronte di nulla o scarsa responsabilizzazione degli assistiti nei confronti della collettività (Bezze, 2014). Si tratta di una prospettiva lontana dall'idea che le politiche di welfare possano venire ridefinite prioritariamente come politiche dell'offerta di lavoro strettamente intese, anche se la reciprocità (peraltro senza condizionalità) da parte dei beneficiari può sostanziarsi in forme partecipative a processi sociali, formativi o in attività lavorative.

Gli interventi di investimento sociale sono limitati, spesso relegati, nell'area della retorica politica; permane una cultura diffusa di mantenimento dei diritti acquisiti senza un corrispettivo aumento dei meccanismi di reciprocità tra gruppi e tra individui e collettività; si insiste sul ricorso e il mantenimento dei trasferimenti monetari a scapito dell'aumento dei servizi; non vengono messe in campo attività di valutazione di esito degli interventi; diversi di questi interventi presuppongono un'attività burocratico-amministrativa onerosa e costosa. In generale la strada intrapresa sembra quella dei tagli a un welfare considerato generoso e insostenibile. A fronte di queste considerazioni gli osservatori presi in considerazione mostrano la loro preoccupazione nei confronti dei percorsi intrapresi che rischiano, più che di ridefinire in termini "generativi" il regime di welfare, di realizzare una riduzione estesa dei diritti di cittadinanza, soprattutto nei confronti delle generazioni più giovani, e un effetto degenerativo delle condizioni di benessere dei cittadini.

2. I punti di convergenza nelle analisi

I molti tratti comuni che presentano queste analisi si traducono in alcune convergenze nei giudizi, spesso severi, verso gli sforzi in corso per la riprogettazione del welfare nazionale e

locale. I punti critici riguardano il mancato raggiungimento delle indicazioni più ricorrenti già in gran parte individuate nel 1997 dalla “commissione Onofri”.

Un primo aspetto riguarda l’equilibrio tra le grandi voci di spesa che il Paese riserva alla protezione sociale. Come noto l’Italia ha una propensione “generosa” alla spesa rispetto ad altri Paesi europei e questa è sempre stata tendenzialmente in crescita. Secondo i dati tratti dal database Sespros dell’Eurostat (consultato a febbraio 2015), nel 2012 eravamo al nono posto della graduatoria tra i Paesi con il 30,3% del Pil, mentre la media nell’area UE28 era del 29,5%. Un posto di rilievo superiore a quello occupato dalla Germania (29,5%) e dalla Gran Bretagna (28,8%), ma inferiore a quello della Francia (34,2%). Un volume di spesa che l’Italia destina in gran parte alle prestazioni pensionistiche e ciò con intensità maggiore di quanto accada in altri Paesi europei. Nel 2012 la quota parte del Pil destinata alle pensioni (nelle sue varie forme) era del 16,6% mentre nell’UE28 del 13,2%.

Di questa generosità ne fanno le spese le prestazioni sanitarie, ma soprattutto le altre “funzioni” di spesa, tra cui le voci dedicate agli interventi in favore delle famiglie, della maternità e dei bambini che, anche nell’ultima rilevazione disponibile, collocano l’Italia in fondo alla graduatoria europea con l’1,4% del Pil rispetto alla media UE28 del 2,2%.

Da questo profilo discende un secondo aspetto di convergenza tra gli analisti: l’estrema difficoltà ad attuare una ricomposizione della spesa a favore di quello che viene chiamato, nella tradizionale ripartizione dei conti nazionali, il settore d’intervento dell’assistenza. Un obiettivo più volte indicato dalla Commissione Onofri di fine anni Novanta e da più voci ribadito nel successivo libro bianco (Guerzoni, 2008). Una persistenza dovuta a diversi motivi, come ha cercato di individuare Madama (2012, p. 287-294). Infatti, secondo i dati disponibili¹, la spesa per questo settore non ha affatto beneficiato dei richiesti travasi di risorse interne. Nel lungo periodo (1995-2014) tale voce ha subito oscillazioni contenute tra il 7% e il 9% della spesa complessiva per la protezione sociale, toccando il valore massimo del 9,4% proprio nel 2014, in virtù di un ulteriore aumento delle prestazioni in denaro.

Un terzo aspetto riguarda il mancato sviluppo dei servizi sociali alle persone. Come in parte già sottolineato, il nostro Paese si caratterizza in Europa per un profilo di welfare più orientato ai trasferimenti economici che alla realizzazione di servizi in natura. Ciò non ha permesso un adeguato rilancio di questo settore, nonostante alcune circoscritte esperienze di rilievo, come lo sono state proprio la legge 285/1997 e il Piano nidi del 2007 (Madama, 2012). Infatti, sempre secondo i dati Eurostat, relativi alla spesa per i servizi sociali (escludendo quindi quelli sanitari), l’Italia si poneva sia nel 1990 che nel 2012 ai margini della distribuzione dei Paesi europei. In questo periodo la nostra spesa per servizi sociali in rapporto al prodotto interno lordo (Pil) oscillava tra lo 0,7% e l’1%, attestandosi nel 2012 allo 0,9%, sempre ben sotto la metà del corrispettivo medio europeo (nel 2012 il valore UE28 era di 2,7%) e ben al di sotto della Spagna (2,1%), della Germania (2,6%), della Francia e della Gran Bretagna (3,3%; 3,4%), della Danimarca, in testa alla graduatoria, dove l’incidenza raggiungeva quota 7,5%.

La marginalità della spesa dedicata ai servizi sociali in natura, emerge anche attraverso un’analisi della composizione interna delle voci dedicate al settore assistenziale. Sempre secondo i dati offerti dal database dell’Istat, la spesa delle amministrazioni pubbliche per

¹ Cfr. il data warehouse I. Stat alla voce “Conti nazionali”, sottotema “Conti ambientali e altri conti satellite\Conti della protezione sociale” consultato ad agosto 2015.

1. Le situazioni d'impatto e le prospettive del welfare per i bambini e le famiglie nelle 15 città riservatarie

prestazioni sociali in natura ha oscillato nel lungo periodo tra il 20% (1995) e il 29% (2010) scendendo nel 2014 al 21,4%. Ciò equivale a dire che nel 2014 la spesa per l'assistenza è per tre quarti assorbita rispettivamente dalle pensioni d'invalidità civile (48%) e da altre forme di assegni e sussidi rivolti alla famiglia (27%).

Un altro aspetto, che seppur crei solo in parte convergenza tra le diverse riflessioni, è rappresentato dalla razionalizzazione delle misure di lotta alla povertà. Il giudizio sulla frammentazione di queste misure e sulla necessità di una loro ricomposizione è unanime, sono gli strumenti da mettere in campo e la definizione dei gruppi di beneficiari a creare differenziazioni. Da più parti (Saraceno, 2013; Ranci Ortigosa, 2011; Gori *et al.*, 2014), ma indirettamente anche dalla Commissione Europea (2014), viene auspicata la creazione di un reddito di inserimento sociale come accade nella gran parte degli altri Paesi europei, mentre alcuni (in particolare Fondazione Zancan, 2014) mettono in evidenza che nei fatti, se non nella razionalità amministrativa, esiste già un notevole flusso di risorse destinate ai poveri e che la questione, prima di attuare nuovi trasferimenti, sia di verificare quanto già quelle in atto siano efficaci, appropriate e non "assistenzialistiche". Una posizione, quest'ultima, che in parte trova sostegno nella limitata capacità dei flussi finanziari (pensioni escluse) di ridurre il rischio di povertà tra gli italiani, almeno nei confronti degli altri Paesi europei: nel 2013, la diminuzione nell'area UE28, a fronte dei trasferimenti monetari, era stimata in 9,1 punti percentuali contro i 5,5 punti dell'Italia.

Un quinto aspetto di convergenza si trova nella constatazione del permanere se non dell'ampliarsi di una estrema differenziazione dell'offerta territoriale degli interventi e dei servizi sociali resi disponibili dai comuni. Non è certo un aspetto nuovo, ma la riforma del Titolo V della costituzione (2001), a seguito della legge quadro di riforma dell'assistenza (2000) e della mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, ha ampliato le preesistenti possibilità di differenziazione sia dei percorsi regionali che di quelli municipali del welfare "sociale". Sostanzialmente per tre ragioni. La prima legata al mancato decollo di un'efficace attività concertativa nazionale tra livelli centrali e regionali che potesse guidare lo sviluppo del welfare dopo i cambiamenti istituzionali e quindi, come detto, l'individuazione del lep, ma non solo. Una carenza di governo istituzionale che si è accompagnata a una progressiva erosione del Fondo nazionale delle politiche sociali, passato negli ultimi dieci anni da 1.884 milioni del 2004 ai 313 milioni del 2015 (<http://www.lavoro.gov.it/>). La seconda legata al rafforzamento dei ruoli di indirizzo e di programmazione regionale nel settore sociale che ha permesso la differenziazione dei percorsi in base alle disponibilità delle risorse e alla cultura politica degli amministratori politici, ma anche del corpo dei dirigenti e dei funzionari. La terza in ragione dell'assenza di un'attività regolativa, che a livello locale poteva garantire la definizione dei lep ovvero di diritti uniformi o comunque esigibili, se non in presenza delle richieste decise dalla magistratura ordinaria o specializzata. Al riguardo appare emblematica la situazione della protezione e tutela dei bambini a titolarità comunale, attivabile obbligatoriamente solo a fronte di un provvedimento della magistratura. Nel resto dei casi gli interventi continuano a rimanere a discrezione delle disponibilità di bilancio dei comuni, della loro ampiezza demografica e quindi capacità di spesa, della sensibilità e delle tradizioni culturali della classe politica locale e delle sue capacità istituzionali e di gestione delle problematiche assistenziali. (Kazepov, 2009, 2013; Bertin, 2012; Ciarini, 2012; Madama, 2012).

Se si guarda a livello municipale, si tratta di un livello di spesa affatto rilevante. La spesa dei comuni singoli o associati per interventi e servizi sociali era nel 2012 poco meno di 7 miliardi (6.982 milioni) di euro, al netto della compartecipazione alla spesa da parte degli utenti e del Sistema sanitario nazionale (Istat, 2015). Si tratta di una quota pari quindi al 17% delle risorse che nello stesso anno l'amministrazione pubblica nel suo insieme destinava al settore della "assistenza sociale". Una spesa che però continua a essere estremamente diversificata, mostrando come ancora sia lontana una dinamica di convergenza tra i diversi comuni in favore di un maggior equilibrio. Il divario di spesa varia dai 277 euro medi pro capite spesi dai comuni valdostani ai 25 euro di quelli calabresi. In generale sono i comuni delle regioni del Mezzogiorno, esclusi quelli sardi, a porsi sotto il valore medio nazionale di 117 euro pro capite.

Una spesa necessariamente attenta all'erogazione di servizi in natura, ma non restia all'uso di trasferimenti monetari (25%) soprattutto nell'area del contrasto alla povertà e al disagio economico degli adulti (46%). Infine, una spesa che negli ultimi due anni risulta complessivamente in diminuzione (-2%), soprattutto nel Nord-Ovest (-8%).

La principale voce di spesa dei comuni è dedicata all'area "famiglia e minori", a cui nel 2012 si è riservato il 40% del totale. Si tratta di una voce in buona parte concentrata nei costi strutturali per gli "asili nido" (41%) e nell'accoglienza comunitaria residenziale di bambini e/o genitori (10%), a cui si aggiungono i costi delle rette (rispettivamente il 4% e il 9%).

Un ultimo aspetto che caratterizza alcune riflessioni degli esperti sul presente e il futuro del welfare riguarda dimensioni diverse da quelle macrosociali, fino a ora privilegiate in questa descrizione. Le convinzioni che la struttura del welfare cambi e possa venire ridefinita attraverso l'introduzione di nuove misure di portata generale oppure la cancellazione di altre, riorganizzando gli assetti istituzionali oppure definendo nuove cornici legislative, non sono ritenute di per sé sufficienti a sostenere l'innovazione e la praticabilità di un nuovo welfare, soprattutto a livello locale. A queste deve accompagnarsi una trasformazione in termini di valorizzazione e di miglioramento del lavoro quotidiano dei Servizi sociali. A partire dall'idea che gli operatori che vi lavorano sono un elemento indispensabile per la realizzazione di nuove azioni sostenibili e che la natura e le modalità di lavoro dei Servizi possano e debbano essere riorientate soprattutto nel costruire reti fiduciarie tra i soggetti e nel generare coesione sociale nelle comunità locali (Manoukian, 2015). In questa prospettiva la "cultura della relazione" assume un posto centrale in un passaggio da un sistema di welfare centrato sui bisogni, a un welfare sempre più centrato sulla cura delle relazioni tra i soggetti presenti nelle comunità locali (Manghi, 2013). Non necessariamente solo i soggetti coinvolti nei processi della cosiddetta presa in carico delle persone fragili, ma piuttosto un insieme variegato di soggetti proveniente dai diversi ambiti in cui si articola una comunità locale (da quelli produttivi a quelli associativi, da quelli economici a quelli dei servizi) in cui promuovere "capacitazioni diffuse" orientate a rifondare l'idea del welfare come bene comune (Camarlinghi, 2013; Manoukian, 2013) e partecipato (Bifulco, 2015). Un percorso in cui i servizi di welfare e gli operatori dei servizi possono occupare una posizione privilegiata di attori del cambiamento e di "animazione sociale" delle comunità locali.

3. Il posto dei bambini nella spesa sociale delle 15 città riservatarie e il fondo "285"

È abbastanza noto il profilo di welfare che il nostro Paese mostra nei confronti di altri Paesi europei. Da quando l'Eurostat si occupa di fornire statistiche integrate sui livelli di spesa per la protezione sociale (previdenza, sanità e assistenza) degli stati membri, l'Italia mostra delle caratteristiche abbastanza stabili nel tempo nei confronti degli altri Stati. Nell'ultimo dato disponibile, relativo al 2012, il volume di spesa rispetto al Pil è poco sopra la media europea; la quota di spesa a favore degli anziani (pensioni e servizi in natura) e dei "superstiti" raggiunge circa il 62%, ben oltre la media UE28 del 46%, mentre l'incidenza della voce relativa all'assistenza riservata alle famiglie e ai bambini è sempre residuale (4,8%) tanto da posizionare l'Italia nella parte bassa della graduatoria formata in base alla percentuale del Pil relativa a questo tipo di spesa: l'1,4% pari a circa 21,6 miliardi di euro. Un valore quest'ultimo di incidenza sul Pil ormai abbastanza stabile dal 2008 al 2011, dopo una crescita tendenziale nell'ultimo decennio visto che nel 2003 questo era fermo all'1,1%. Una tendenza che, come appena accennato, continua comunque a mantenere l'Italia in posizioni defilate rispetto ad altri grandi Paesi dell'Unione: la Francia attesta il suo valore di spesa per famiglie e bambini al 2,6%, la Germania al 3,2%, la Gran Bretagna all'1,9%. Un posto poco invidiabile, condiviso con la Spagna che, in tendenza leggermente negativa, arriva nel 2012 anch'essa all'1,4% del proprio Pil (cfr. appendice F, tav. 1).

Da questa prospettiva, l'offerta pubblica di welfare del nostro Paese si prospetta quindi decisamente ingenerosa verso i bambini e le loro famiglie. È bene però sottolineare che questo appare un tratto costante e permanente dell'offerta e deriva dalle scelte di fondo che hanno permesso la costruzione del nostro welfare dal secondo dopoguerra in poi e che in parte sono già state toccate in precedenza.

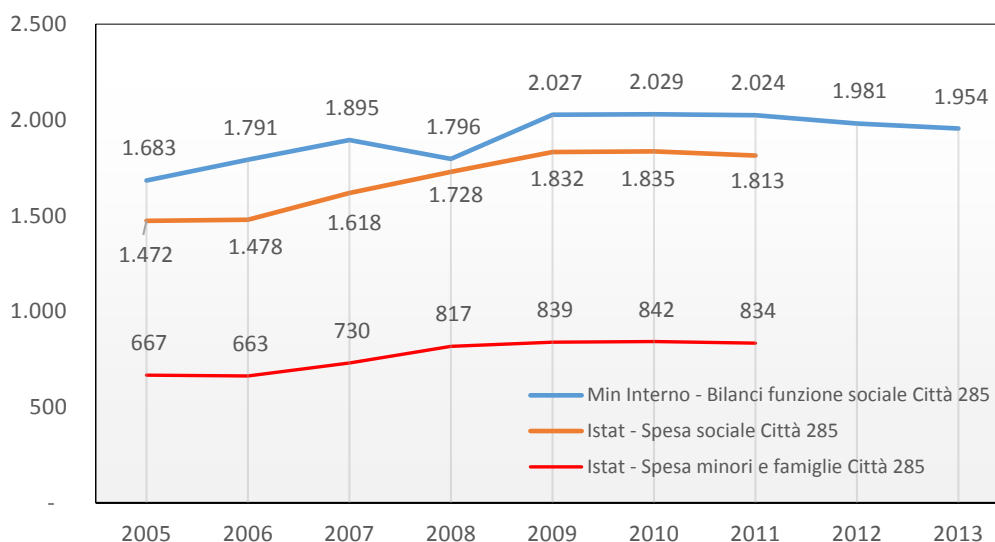
Concentrandoci ora sui dati delle 15 città riservatarie, si può iniziare a far notare che la loro spesa "sociale" è per l'Istat, nell'ultimo triennio di cui si hanno disponibili i dati, circa 1,8 miliardi annui, cioè ben il 64% dell'intera spesa dei comuni italiani. Un volume confermato, anzi incrementato, dai dati contabili forniti dal Ministero dell'interno relativamente ai bilanci consuntivi dei comuni². Secondo quest'ultima fonte, la spesa municipale delle 15 città per la "funzione nel settore sociale" intesa in senso stretto, si aggira nel triennio intorno ai due miliardi di euro.

Considerare questa fonte ci permette di avere informazioni più recenti, visto che è disponibile anche per il 2013 e in particolare permette di avere dei segnali circa la tendenza alla contrazione alla spesa avvertita nel 2011 dalla rilevazione Istat, che per queste città mostrava un decremento pari all'1,2%, due decimali in meno di quanto accadeva contemporaneamente al complesso dei comuni italiani (cfr. appendice F, tav. 2).

² I bilanci comunali certificati consuntivi sono disponibili annualmente sul sito del Ministero dell'Interno all'indirizzo: <http://finanzalocale.interno.it/apps/floc.php/in/cod/4> consultata ad agosto 2015. Si tratta di una fonte decisamente meno analitica di quella dell'Istat, peraltro anche questa non immune da difetti, vista la natura "secondaria" della rilevazione, tanto da obbligarci a dover iniziare la serie temporale dal 2005 per problemi di tenuta dei dati locali. Va precisato che per "funzione nel settore sociale" in senso stretto, si intende la relativa area di spesa del bilancio certificato al netto della voce dedicata al "servizio necroscopico e cimiteriale" qui ritenuta non pertinente.

Che questa non sia stata una contrazione temporanea lo si può notare dai successivi dati del Ministero dell'interno. Secondo questi, la diminuzione dei livelli di spesa "sociale" continua anche negli ultimi anni, tanto che nel quadriennio 2010-2013 la contrazione è del 3,7% (graf.1; cfr. appendice F, tav. 3). Non tutte le città sono interessate allo stesso modo da questa riduzione, anche se solo 4 su 15 mostrano segni di variazione positivi oppure stabili. Secondo la fonte consultata, la contrazione risulta molto alta per Reggio Calabria (-40%), per Bari (-20%) e per Bologna (-12%). Palermo è invece la città con l'incremento positivo più alto (+10%). Come si può intuire da questi dati, una situazione diversificata non direttamente collegabile al tradizionale squilibrio tra le diverse aree socioeconomiche del Paese.

Grafico 1 – La spesa per interventi e servizi sociali secondo l'Istat e la spesa per "funzione nel settore sociale" in senso stretto, secondo il Ministero dell'interno nelle 15 città riservatarie. Anni 2005-2013 (dati in migliaia di euro)



Fonti: Elaborazioni Ministero del lavoro e delle politiche sociali su dati Istat (2014); Ministero interno (nota 2 a piè di pagina).

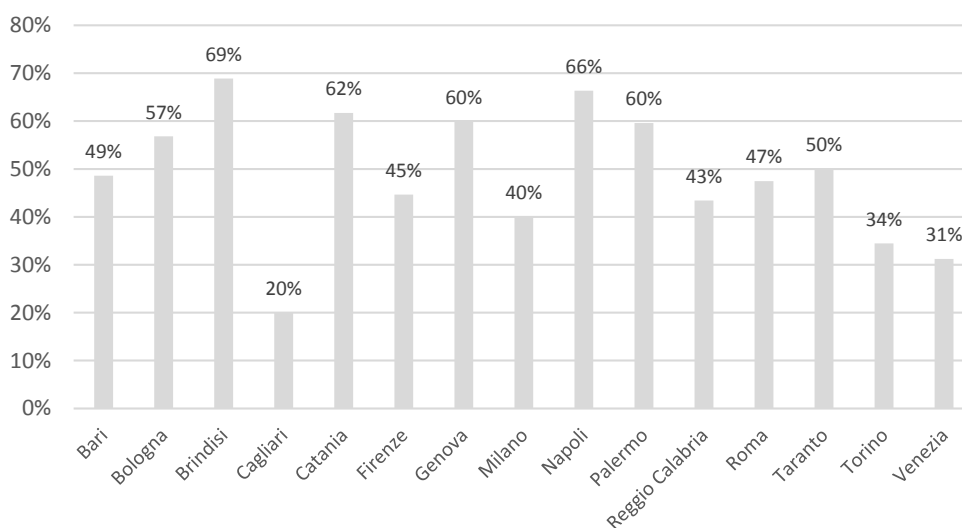
La fonte dei bilanci consuntivi non permette un'analisi certa della spesa per i bambini e le loro famiglie. Le voci interne alla "funzione nel settore sociale" presentano una voce dedicata esclusivamente ai bambini (nidi e servizi per l'infanzia), e un'altra voce più generale dedicata alle spese per l'assistenza, in cui rientrano anche le rette per l'accoglienza dei bambini non sempre specificate. Ciò riduce l'utilità al loro ricorso per analisi più approfondite. Su questo versante rimane quindi la fonte Istat, pur "ferma" a oggi (agosto 2015) ai dati cittadini del 2011. Cosa dicono al riguardo, cioè com'è l'andamento e quanto pesa nel tempo la componente di spesa per i bambini, inoltre quanto incide il contributo "285" in questa spesa?

Secondo l'elaborazione della base dati Istat, effettuata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la spesa per bambini e famiglie è notevole e rappresenta nel tempo circa la metà della spesa complessiva dei comuni: tra il 2005 e il 2011 essa infatti varia tra il 45% e il 46%. Seguendo l'andamento complessivo, anche questa voce subisce nel 2011 una diminuzione

1. Le situazioni d'impatto e le prospettive del welfare per i bambini e le famiglie nelle 15 città riservatarie

dello 0,9%, poco meno di quella generale (graf.1). Le differenziazioni interne alle città sono notevoli. Stando solo al 2011 il divario di attenzione vede da un lato Cagliari con solo il 20% della spesa dedicata a questa categoria e dall'altro Brindisi con il 69% (graf. 2; cfr appendice F, tav. 3). In questo caso le differenze interne all'insieme dei comuni beneficiari sembrano più riconducibili a scelte delle politiche locali che alle caratteristiche demografiche o culturali visto che Genova, città con una debole pressione demografica, spende il 60% per i bambini, mentre Taranto ne spende il 43%. Due grandi città del Nord come Venezia e Torino spendono relativamente poco al riguardo, cioè il 31% e il 34%, anche se va precisato che nel caso dei bambini veneziani e delle loro famiglie, essendo inserite nel sistema socioassistenziale del Veneto, godono di servizi forniti direttamente dall'azienda socioassistenziale che non gravano sul comune.

Grafico 2 – La percentuale di spesa per bambini e famiglie sulla spesa sociale complessiva nelle 15 città riservatarie. Anno 2011



Fonte: Elaborazioni Ministero del lavoro e delle politiche sociali su dati Istat 2014.

In questa spesa mirata a una specifica categoria di cittadini, la parte da leone la fa la voce destinata al finanziamento delle strutture dedicate agli interventi educativi, cioè agli “Asili nido”. In una lista di classificazione degli interventi e dei servizi costituita da 46 possibili voci, questa rappresenta ben il 52% dell'intera spesa del 2011, a cui si può associare un altro 6% destinato però ai trasferimenti in denaro dovuti al pagamento delle rette. Come intuibile, questo sforzo è in parte riconducibile alla pressione della domanda sociale delle famiglie con gli adulti che lavorano per il mercato. Infatti la quota destinata a questa voce è estremamente diversificata per ambito territoriale: Roma impegna ben il 70% della spesa complessiva, Venezia il 65%, Bologna il 55% e Firenze il 52%. Minori sono invece le quote a Reggio Calabria (15%) e a Brindisi (19%). Si diceva solo in parte dovute alla pressione della domanda sociale e in parte anche alle diverse politiche municipali nello sviluppo dei servizi alla prima infanzia. Così che a

Milano, ad esempio, tale quota si ferma al 31%, con un 9% dedicato ai servizi cosiddetti integrativi, mentre a Palermo la quota dei nidi sale fino al 44%, con una quota però pressoché residuale (1%) destinata ai servizi integrativi (cfr. appendice F, tav. 4).

La seconda voce che raccoglie il maggior valore percentuale di spesa è quella relativa al mantenimento delle spese per strutture residenziali. Nel 2011 conta, nell'insieme delle 15 città, per l'11%. Palermo (43%) e Taranto (41%) mostrano al riguardo i maggiori valori di incidenza interna.

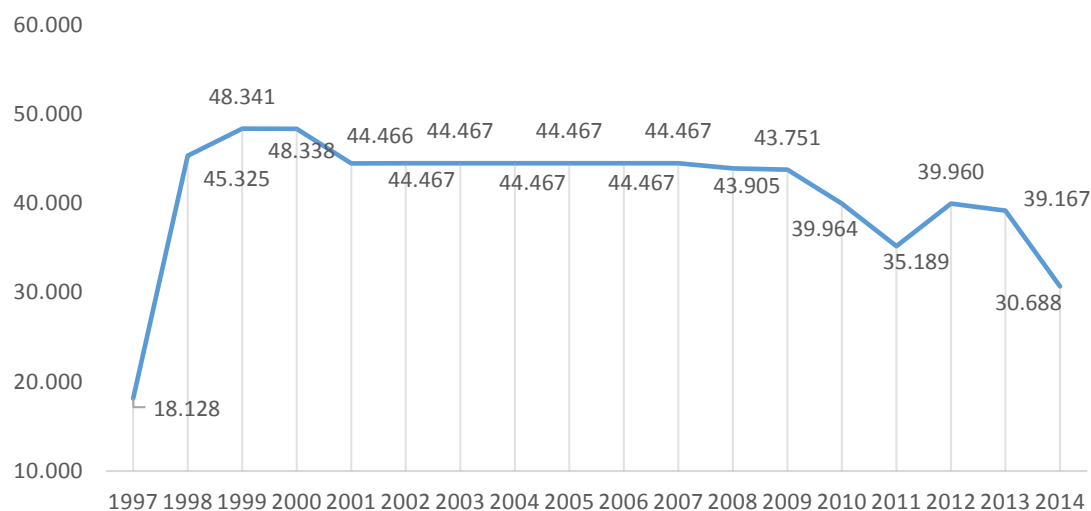
Le città che non hanno vincolato la loro spesa ai servizi socioeducativi alla prima infanzia, tendono a privilegiare, come succede a Reggio Calabria (15%), gli interventi più che i servizi, come le attività ricreative, sociali e culturali associate o meno ai Centri diurni sociali e gli interventi per l'integrazione sociale oltre che una concentrazione alla voce dell'affidamento familiare. Oppure Brindisi (19%) e Bari (23%) in cui voci di spesa consistenti sono richiamate da esigenze imposte dall'accoglienza residenziale (ben il 30%). Bipolare la situazione di Palermo, la cui spesa è divisa tra due grandi voci: i nidi (44%), come detto, e le strutture residenziali (43%).

Considerata da un altro punto di vista, la spesa sociale delle 15 città è assorbita in gran parte dalla macro-area dedicata alle strutture che, includendo anche altre voci oltre le due già viste, raggiunge la ragguardevole soglia del 64%. Segue la macro-area dei trasferimenti in denaro che arriva a coprire il 22%. Infine, la macro-area degli interventi e dei servizi, che si ferma al 14%. Una graduatoria tra macro-aree simile a quella riguardante tutti i comuni italiani, anche se formata da soglie diverse (57%; 26%; 17%; cfr. Istat, 2014) meno, naturalmente, accentrate sulle voci strutturali, vista la polverizzazione delle dimensioni demografiche dei comuni italiani e quindi le conseguenti capacità di spesa se non anche le differenti domande sociali che li caratterizzano.

Quanto conta il finanziamento "285" nel complesso della spesa sociale dedicata ai bambini e alle famiglie? Il grafico 3 mostra come nel tempo, escludendo l'anno di avvio, la quota di finanziamento riservata alle 15 città è rimasta, almeno a livello nominale, abbastanza stabile nel primo decennio del duemila per poi ridursi, in modo consistente nel 2014, a circa 31 milioni di euro.

1. Le situazioni d'impasse e le prospettive del welfare per i bambini e le famiglie nelle 15 città riservatarie

Grafico 3 – Andamento del fondo “285” destinato alle città riservatarie dal 1997 al 2013 (valori in migliaia di euro)



Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali (aggiornamento agosto 2015).

Considerando l'insieme delle città riservatarie, l'incidenza del fondo conta il 4,2% nel 2011. Va detto che questa incidenza si è via via ridotta nel periodo di tempo considerato, cioè negli anni in cui questi dati sono disponibili. Nel 2006, questa contava infatti il 6,7% (tab. 1). Un dato complessivo che nasconde un'estrema differenziazione del peso che il fondo assume in ciascuna città. Le differenze sono sorprendenti e viste le note criticità che i dati Istat presentano quando il livello di dettaglio arriva al singolo comune, vanno considerati con estrema cautela. Fatta salva questa precisazione, che non va comunque dimenticata, si può vedere come in alcune città questa incidenza sia rilevante. Stando a questi dati, a Reggio Calabria, la copertura assicurata dal fondo è, tra il 2006 e il 2011, mediamente pari a circa un terzo della spesa di settore. Anche Cagliari appare agganciare le sue politiche di spesa al fondo “285”, dato che nel 2011 esso conta circa il 13% (contava il 19% nel 2006). Taranto, Brindisi, Palermo devono al fondo l'11% della loro spesa, mentre Napoli e Catania il 10%.

Decisamente meno vincolate a questo fondo risultano le città del Centro Nord, fondo che nel 2011 copre mediamente tra il 2% e il 3% della spesa comunale rivolta a interventi e servizi dedicati ai bambini e alle famiglie.

Tavola 1 – Incidenza finanziamento fondo nazionale 285 sulla spesa sociale dei comuni, area "famiglia e minori" dal 2006 al 2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Torino	3,6%	3,4%	3,3%	3,1%	3,2%	2,9%
Milano	4,4%	3,7%	3,7%	3,5%	3,5%	3,3%
Venezia	4,2%	3,9%	4,0%	3,3%	3,1%	2,7%
Genova	9,5%	4,9%	4,0%	3,8%	3,4%	3,2%
Bologna	1,7%	1,8%	1,5%	1,8%	1,7%	1,5%
Firenze	3,8%	3,7%	3,4%	3,5%	3,3%	2,6%
Roma	4,6%	4,4%	3,6%	3,5%	2,9%	2,5%
Napoli	16,8%	15,8%	12,1%	10,3%	9,5%	10,1%
Bari	12,4%	10,6%	11,5%	10,6%	9,4%	8,2%
Taranto	27,5%	17,1%	19,3%	21,6%	14,1%	11,5%
Brindisi	18,7%	18,3%	15,7%	13,9%	12,7%	11,2%
Reggio Calabria	36,3%	35,4%	34,5%	26,7%	35,4%	31,2%
Palermo	18,9%	14,4%	12,0%	12,7%	11,6%	11,0%
Catania	13,4%	13,2%	12,5%	12,2%	10,3%	9,9%
Cagliari	18,9%	25,5%	15,8%	14,7%	11,0%	12,6%
15 città	6,7%	6,1%	5,4%	5,2%	4,7%	4,2%
Fondo "285" (euro)	44.466.940	44.466.940	43.905.000	43.751.357	39.964.078	35.188.814

Fonte: Elaborazioni Ministero del lavoro e delle politiche sociali su dati Istat (2009-2014).

4. Un welfare incompiuto per i bambini

La storica prospettiva residuale con cui il welfare italiano interviene a favore dei bambini e delle famiglie, nonché il tradizionale squilibrio territoriale nell'accesso alle risorse per il benessere (Belotti, 2003), hanno segnato i caratteri dello sviluppo di una diffusa e adeguata rete di servizi sociali locali rivolti alla promozione, alla prevenzione e alla protezione dei bambini di famiglie in grave difficoltà. Vecchiato (2012), in una convincente ricostruzione dei caratteri assunti da questo sviluppo negli ultimi 50 anni, sottolinea come la sua affermazione sia stata lenta e faticosa, caratterizzata da innumerevoli ostacoli da superare in ordine a convinzioni culturali diffuse circa la legittimità dell'intervento di terzi nei confronti dei figli, in ordine inoltre a barriere di tipo organizzativo, professionale ed economico. Uno sviluppo punteggiato da molti giri di boa importanti, che hanno portato a riconoscimenti formali e sostanziali, come lo sono state la legge 184/1983 e la legge 285/1997, ma che, a partire dall'avvio del nuovo secolo, appare prima affievolirsi e dopo interrompersi, per cadere in un oblio profondo e ancora oggi non superato. Altre priorità e accadimenti hanno oscurato e contribuito a mettere da parte una tensione verso i bambini, culminata in modo straordinariamente evidente nella prima conferenza nazionale dell'infanzia del 1998 e nel processo di attuazione della legge 285 che aveva permesso, a suo tempo, la proliferazione di progetti e interventi di promozione e di protezione in tutto il territorio nazionale. In ultima battuta, la crisi economica e finanziaria, ma ancor prima, come aveva sottolineato Ricci (2005), lo spostamento d'attenzione verso le politiche familiari che si sono rivelate da subito di ben poca entità ed efficacia.

Le conseguenze sono sotto gli occhi di tutti: drastico aumento dei bambini in condizioni di povertà, attenuazione dell'impegno normativo e estrema disomogeneità dei diversi sistemi regionali di welfare per i bambini e le famiglie, basso livello di integrazione tra servizi (sociali,

1. Le situazioni d'impatto e le prospettive del welfare per i bambini e le famiglie nelle 15 città riservatarie

sanitari, educativi, scolastici, ...), frammentazione delle competenze e dei linguaggi, cronica limitatezza delle risorse, predominanza degli interventi d'emergenza su quelli di promozione e prevenzione (Bertotti, 2012).

A livello internazionale si suole definire i diversi sistemi nazionali di welfare per i bambini secondo due prospettive, ovvero a seconda che gli interventi e i servizi siano orientati soprattutto verso il compito più gravoso, ossia l'allontanamento dei bambini a rischio di pregiudizio dai loro genitori e quanti invece intendono e ricorrono a questa pratica come una delle possibili azioni di intervento dei servizi pubblici di protezione (Berto, Canali, 2012; Ainsworth, Thoburn, 2014).

Non ho dubbi che in Italia prevalga oggi un orientamento cosiddetto di *child welfare* e sia residuale la diffusione di un orientamento esclusivamente dedicato a perseguire la *child protection*. O meglio, che ci sia nel nostro Paese una terza dimensione legata a un orientamento di *welfare incompiuto*, ovvero non votato al compito esclusivo della tutela, ma nemmeno consolidato sul piano della prevenzione, per non dire della promozione della soggettività dei bambini e delle loro famiglie.

Non tutti sono d'accordo su questa valutazione. Non lo sono soprattutto le sfere pubbliche alimentate dai dibattiti mediatici, in cui prevalgono nettamente gli interessi dei genitori ad avere e "tenere" i figli a ogni costo, piuttosto che gli interessi dei bambini a crescere in una famiglia che li curi e non li abbandoni o li maltratti. Ma anche alcune sfere pubbliche specializzate, che tendono a vedere nella stagione degli anni Novanta di riconoscimento della soggettività dei bambini (dopo l'approvazione della Convenzione internazionale sui diritti dei bambini del 1989), un periodo in cui è prevalsa la "moda dei bambini" a scapito del riconoscimento del loro diritto a stare nella propria famiglia.

Si tratta di un "abbaglio" e di posizioni pre-costituite, poco legate alle evidenze empiriche e alle riflessioni che queste possono alimentare. L'Italia appare uno dei Paesi che in Europa meno ricorre e meno ha ricorso all'allontanamento per motivi di tutela, almeno se si concentra l'attenzione sui Paesi che per dimensione demografica sono più simili all'Italia (Belotti 2015). Un Paese in cui l'allontanamento non è affatto e non è mai stato considerato un intervento da mettere in campo a cuor leggero, ma un intervento da ultima spiaggia, riconosciuto come estremamente doloroso sia per il bambini che per i loro familiari. Proprio in virtù di un orientamento culturale centrato sulla sacralità dei legami familiari (Moro, 1991), si allontana il bambino quasi sempre in ultima istanza, dopo che diversi tentativi di miglioramento della situazione sono stati attuati. Al contempo, esso appare estremamente gravoso per gli operatori che lo mettono in atto (Cirillo, Cipolloni, 1994), a fronte, lo si ricorda quasi mai ma è importante precisarlo, di un provvedimento dell'Autorità giudiziaria competente. La conseguenza è che le pratiche di allontanamento temporaneo appaiono spesso tardive e riguardano situazioni familiari spesso molto compromesse e verso cui è difficile ormai assicurare adeguati sostegni ai genitori, utili a favorire la riunificazione familiare.

La bella intuizione alla base della distinzione tra "servizi della tutela intesi in senso stretto" e "in senso ampio" (Bertotti, 2010) proposta per il suo valore analitico e per il suo intento esplicativo, meriterebbe un'approfondita verifica sul campo, da rivolgersi non solo ai servizi specifici denominati di "tutela", ma estesa a quelli di prevenzione e di promozione. Per restituire un'immagine complessiva delle politiche di welfare svolte a livello locale dai comuni per i bambini che a mio giudizio sono largamente, anche se in modo differenziato e incompiuto,

orientate non esclusivamente alla tutela, ma anche alla presa in carico più generale, se non proprio, in diverse comunità locali e regionali, al benessere dei bambini e dei loro genitori. Ovviamente con molti problemi, errori e correzioni di rotta, dimenticanze, carenze e rischi di estinzione, oggi via via accentuati dalla restrizione delle risorse, ma come si ricordava all'inizio di questo scritto, non solo da questa nuova e per ora inesorabile tensione alla riduzione indistinta della spesa.

L'attuale incompiutezza del nostro welfare per i bambini deve molto, come noto, a due fenomeni. In primo luogo alla differenziazione regionale dei servizi ai bambini accentuata dalla sostanziale limitazione degli effetti della legge 328 del 2000 dovuti alla riforma dell'articolo V della Costituzione del 2001. In secondo luogo, alla duratura assenza di un'organica politica nazionale di settore, nonostante svariati e specifici Piani nazionali d'azione e alcuni Piani circoscritti come quello dei "nidi", oppure le azioni di convergenza della "285" (presenti anche in questa relazione annuale: capitolo 4 e capitolo 5) votati a essere parte importante di un sistema nazionale di welfare mai decollato (Madama, 2012; Ferrario, 2014).

5. Per una "grammatica" comune. Dal "Nomenclatore Cisis" al "Nomenclatore infanzia adolescenza" delle città, passando per la "285".

L'incompiutezza del sistema di welfare nazionale dedicato non solo ai bambini, ma alla più generale assistenza sociale, non ha permesso il consolidarsi di sistemi di classificazione e informativi adeguati a comporre un quadro di riferimento comune degli interventi e dei servizi di natura pubblica offerti ai diversi livelli amministrativi. Si tratta di una carenza ormai cronica, sempre in attesa di condizioni politiche di intesa tra i diversi livelli di governo che ne permettano almeno l'approfondimento tematico e tecnico se non proprio l'auspicata risoluzione. In questo vuoto alcune amministrazioni regionali hanno intrapreso strade autonome nella produzione di conoscenza dei propri sistemi di welfare approfondendo così inevitabilmente gli elementi di differenziazione tra regioni.

A oggi uno dei pochi strumenti tecnici che ha una valenza nazionale in virtù di accordi raggiunti nel 2009 in sede di Conferenza delle regioni e delle provincie autonome, è il "Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali" elaborato principalmente dal Cisis in un lungo e complesso percorso (Lama, Tresso, 2010). Si tratta di un sistema definitorio e di classificazione orientato, come recita l'atto formale della Conferenza, a offrire una base comune di voci omogenee che renda possibile il confronto e la riduzione a un unico ancoraggio l'estrema diversificazione dei diversi sistemi di welfare regionali. Si tratta di uno strumento importante che è servito, in accordo con l'Istat, a revisionare l'indagine annuale sugli interventi e i servizi sociali dei comuni che l'Istituto stava realizzando dal 2004, basandosi su un proprio precedente "glossario" ispirato alla legge quadro 328/2000³.

La rilevanza strategica di questo strumento è insita nella sua capacità di produrre indicazioni utili a favorire l'identificazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, ancora oggi non definiti a livello politico. Esso raggruppa gli interventi sociali in tre livelli, procedendo

³ Le versioni del Nomenclatore e la documentazione di lavoro alla base della sua costruzione è consultabile al sito del Cisis. In particolare, la versione "ufficiale" del 2009 e quella aggiornata del 2013 stanno a: <http://www.cisis.it/nomenclatore.php?grId=4> (consultato nel luglio 2014).

1. Le situazioni d'impatto e le prospettive del welfare per i bambini e le famiglie nelle 15 città riservatarie

dal macro al micro. Nella prima edizione del 2009, il primo livello, in rispetto della classificazione europea Sespros, è composto da tre categorie: interventi e servizi, trasferimenti monetari, centri e strutture. Segue un secondo livello destinato a individuare: otto grandi classi di interventi e servizi per la prima macroarea, tre classi di destinazione dei trasferimenti in denaro, tre classi riferite alle strutture. Infine, il terzo livello considera i singoli interventi in ciascuna delle precedenti classi descrivendone anche il contenuto. Questa rilevazione è poi rivolta a sette aree sia di bisogno che di destinatari: minori e famiglia, anziani, disabili, dipendenze, immigrati e nomadi, povertà, disagio adulti e senza fissa dimora, multiutenza. La versione del 2013, non ancora adottata formalmente, non ha sostanzialmente modificato questa struttura, introducendo modifiche al terzo dei livelli descritti.

Se il Nomenclatore rimane uno strumento utile a raccogliere informazioni sulle risposte e le spese prodotte a livello locale, sugli utenti e le fonti di finanziamento, esso non è adatto a essere utilizzato come strumento di monitoraggio e di valutazione, vista la sua natura strettamente definitoria e non classificatoria delle azioni promosse dai titolari degli interventi e dei servizi sociali.

Nonostante ciò, si è ritenuto utile ricorrere al Nomenclatore interregionale per costruire parte delle due ultime Relazioni annuali del 2012 e del 2013. Per due motivi. Il primo è rendere utilizzabile tale attività anche per costruire informazioni utili a facilitare l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali nelle 15 città riservatarie. Il secondo è prendere atto che i progetti "285" sono ormai perlopiù integrati in un sistema di welfare delle città e quindi fanno parte, almeno a livello di spesa, di questo sistema e in diversi casi ancora, come vuole la legge, della sua parte più innovativa e sperimentale.

Per arrivare a questo obiettivo si è presa in considerazione la versione 2013 del Nomenclatore, onde evitare di considerare voci desuete dello strumento, e le voci destinate all'ambito dell'infanzia, dell'adolescenza e della famiglia. In ciò facilitati anche dal fatto che lo strumento risente nella sua costruzione originale "dell'influenza culturale esercitata dalla legge 285/1997 includendo alcuni degli interventi in essa previsti" (Lama, Tresso, 2010, p. 68). L'adozione di questa nuova procedura di reporting si è attivata su due versanti di lavoro e di analisi. La prima riguardante i progetti annuali finanziati dal fondo "285"; la seconda relativa a una rilevazione a più ampio raggio degli interventi e dei servizi assicurati a bambini e alle loro famiglie nell'ambito sociale, socioassistenziale e socioeducativo, se non anche educativo, considerando i nidi rientranti in questo ambito.

Per quanto riguarda il primo versante, la schedatura dei progetti inviati dalle città avveniva in precedenza in base all'articolato di legge e in base alla lista delle attività riportate nel primo manuale di applicazione della legge (Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza 1998, p. 338-340). Ora, accanto al mantenimento di queste procedure, si è attivata anche l'associazione con le voci del Nomenclatore interregionale successivamente da noi modificato, come si preciserà. Un'operazione non semplice, visto che nel tempo i progetti presentati hanno teso via via a integrare, comprensibilmente, attività tra loro diverse e difficilmente ingabbiabili in una singola, seppur prevalente, voce del Nomenclatore. Non scontata anche perché non tutte le voci "285" erano state accolte all'interno dell'elaborata e per forza di cose rigida struttura del Nomenclatore. Ciò ha portato, da una parte a fare delle scelte di associazione prevalente tra le voci dei due insiemi e ad

aggiungere alcune, poche, nuove voci, giungendo così a una versione “285” del Nomenclatore (si veda il capitolo 2 di questa nuova relazione e il capitolo 4 di quella del 2012).

Per quanto riguarda invece la seconda prospettiva di azione e di analisi, si è messa in campo un’attività specifica che ha portato a un confronto serrato e lungo sia in loco, cioè in ciascuna delle 15 città, che in forma mediata, tra i diversi soggetti coinvolti: operatori delle città e operatori del Ministero e dell’Istituto degli Innocenti. Come si potrà apprezzare nel primo capitolo di questa Relazione, il tentativo di costruire un Nomenclatore delle 15 città non è stato semplice e per certi versi deve ancora mettere a regime alcune sue parti, soprattutto quelle relative agli indicatori statistici la cui quantificazione si è rivelata in alcuni casi complessa a causa dell’assenza di sistemi informativi adeguati anche a livello locale e non solo regionale o nazionale. Ma anche per le difficoltà che in diversi comuni stanno avendo i processi di integrazione e quindi di scambio di informazioni tra i diversi ambiti di attività e tra le diverse componenti del sistema di welfare locale. Con questo filone di reporting si è così arrivati a una prima bozza di proposta per la definizione di un Nomenclatore degli interventi e dei servizi municipali rivolti ai bambini e alle loro famiglie: il “Nomenclatore infanzia adolescenza”. Come si vedrà, non solo un elenco di voci, ma anche un primo tentativo di rilevare il loro peso e le loro caratteristiche all’interno della struttura del welfare.

6. I rischi che la frammentazione diventi un’irreversibile separazione

Come si è avuto modo di ripercorrere, seppur necessariamente in modo sintetico, nel primo paragrafo di questo scritto, sono diversi gli approcci interpretativi del welfare che nel nostro Paese partono non semplicemente da una prospettiva rivendicativa di vecchi e obsoleti equilibri e diritti, ma propongono analisi e interventi che su più fronti impongono anche radicali cambiamenti di paradigma nell’immaginare il sistema di welfare presente e futuro. Dimensioni che coinvolgono non solo la struttura pubblica del sociale, ma che mettono in evidenza come la promozione di un welfare comunitario efficace e non dispendioso, dipenda anche dalla rivisitazione del ruolo del privato sociale che fino a oggi è stato spesso interpretato, in termini strategici e di programmazione, come “puntello marginale di un welfare al ribasso”, invece di essere incentivato e monitorato nelle sue capacità di creare innovazione e coesione comunitaria (Censis, 2015). Facendo attenzione che il ruolo pubblico e quello del privato sociale non siano ripensati in forme separate, ma rivisti in una stretta interconnessione in cui i diversi compiti siano definiti evitando le tradizionali sudditanze operative del secondo sul primo e una progressiva riduzione di quest’ultimo all’esclusiva competenza amministrativa e burocratica.

Aver scelto di tastare il “polso” delle 15 città riservatarie sull’insieme degli interventi e dei servizi rivolti ai bambini e alle loro famiglie rappresenta oggi un punto di osservazione privilegiato per comprendere come le diverse situazioni si stiano evolvendo e come oggi sia possibile riprendere a progettare il presente, pensando al futuro, senza abbandonarsi alla disperazione del “tutto è perduto”, come in effetti alcune situazioni municipali tendono a primo acchito a suggerire. Così i lavori sul campo realizzati per sostanziare l’edizione di questa Relazione annuale offrono diversi occasioni di riflessione, ma anche di preoccupazione al riguardo. Qui, vale la pena riprendere alcuni degli spunti discussi nei capitoli a venire che

1. Le situazioni d'impasse e le prospettive del welfare per i bambini e le famiglie nelle 15 città riservatarie

richiamano questioni già ben conosciute, ma non per questo meno pressanti, e nuovi dilemmi e problematiche.

È bene partire dal ruolo che il “fondo 285” riveste nel quadro degli interventi e dei servizi per i bambini per poi soffermarsi sul welfare più generale dedicato a questi e alle loro famiglie. Come si era potuto apprezzare anche dai dati proposti nella precedente tavola 1, nei colloqui svolti a livello locale⁴ emerge come il welfare “sociale” di alcune città dipenda in modo stretto dal fondo 285 e una sua mancanza porterebbe presumibilmente a una situazione di collasso dei servizi. Soprattutto a Reggio Calabria, ma in parte anche a Cagliari, Taranto, Brindisi, Palermo e Catania si genererebbe un vuoto difficilmente colmabile, vista la persistenza negli anni dei valori di incidenza interna alla spesa sociale cittadina. Nelle restanti città, la mancanza del fondo porterebbe alla scomparsa di alcuni specifici interventi, significativamente di quelli votati alla prevenzione e alla promozione come voleva in origine la legge.

L'indispensabilità del fondo non è però riducibile solo a una questione di “soldi” e alla “questione” meridionale, anche se queste due dimensioni appaiono e rimangono, da tanti i punti di vista, cruciali. In modo diffuso e trasversale alle diverse situazioni municipali, l'utilizzo dei fondi 285 appare ancora legato alla cultura dei diritti dei bambini da cui ha preso origine. Come in altre occasioni si è detto, si tratta di una sorta di ancoraggio culturale (oltre che economico) fondamentale per mantenere la legittimazione di una rete dei servizi ai bambini e alle loro famiglie faticosamente costruita e affermata nei vari territori. Ciò vale con la stessa “forza” sia nelle città in cui quantità e qualità dei servizi presentano un “welfare maturo”, laddove essa contribuisce a mantenere servizi che hanno comunque rilevanza per il carattere innovativo-preventivo, sia nelle città del Sud, per sostanziare in modo significativo l'offerta di servizi e interventi, anche di base. L'analisi della copertura nelle singole città degli interventi e dei servizi presenti nel “Nomenclatore infanzia adolescenza”, proposto nella presente Relazione, evidenzia come le “voci” mirate esplicitamente ai bambini e alle loro famiglie appaiano più coperte di quelle destinate alle attività più generali. Ciò in tutte e 15 le città riservatarie. Naturalmente il semplice indicatore di presenza/assenza in città della specifica voce non può dar conto delle profonde differenze quantitative e qualitative che emergono nei confronti tra comuni, ma rende evidente come negli ultimi due decenni, si sia affermato e legittimato nel Paese uno specifico segmento del welfare locale dedicato a questi specifici gruppi di cittadini. Vogliamo pensare, sospinto dall'energia messa originariamente in moto dal processo di implementazione della Legge 285 e poi raccolta dall'incompiuta legge quadro del 2000 (Ferrario, 2014; Bertotti, 2010; Belotti, 2009).

È bene ora riprendere la prospettiva, tipica di questa Relazione, che vede la “285” interna e funzionale al più ampio sistema di welfare locale per i bambini e le loro famiglie. Una delle domande iniziali, che in questa sede introduttiva si vuole riproporre, riguardava lo stato di salute del welfare che si occupa in modo specifico di interventi e servizi nell'ambito sociale, sociosanitario e socioeducativo nelle 15 città e ciò non esaurendosi in quelli riconducibili alla sola Legge 285/1997.

⁴ Per un approfondimento delle tematiche emerse nei colloqui di intervista in ciascuna città, si rimanda alle schede sintetiche riportate in Appendice C. Si avverte che in questa specifica Relazione sono state prese in considerazione 12 delle 15 città riservatarie perché Torino, Bologna e Bari erano state coinvolte, in via sperimentale, nelle attività di monitoraggio della precedente annualità (Istituto degli Innocenti, 2015). Per un'analisi approfondita di queste tematiche rimando al capitolo 3 e, in parte, ai paragrafi 2.2. e 2.3 di questa Relazione.

Il primo elemento da sottolineare ha a che vedere con l'approfondimento nel corso del tempo delle differenze sostanziali tra i diversi welfare municipali. L'analisi della copertura del "Nomenclatore infanzia adolescenza" indica al riguardo una marcata polarizzazione territoriale del livello di copertura delle diverse voci (cfr. capitolo 2.3). Tutte le città riservatarie meridionali, a esclusione di Bari, mostrano, secondo la rilevazione fatta in collaborazione con gli operatori dei servizi pubblici, livelli al di sotto della media delle 15 città e, anche da questa angolatura, Reggio Calabria si profila come una città in cui il sociale per i bambini non è certamente a rischio, ma nettamente in estremo "pericolo". In questo ultimo caso, come noto, ci sono precise ragioni amministrative che non permettono un "normale" esercizio del welfare locale, ma tale situazione perdura negli anni, riducendo in modo sostanziale i diritti di cittadinanza alla protezione sociale dei bambini e delle loro famiglie in grave difficoltà. A seguire sono le tre città riservatarie siciliane che mostrano una copertura compresa tra il 40% e il 50% delle diverse voci, a differenza delle città del Centro e del Nord (a esclusione di Firenze) proiettate su livelli attestati tra l'80% e il 90%.

Questa distribuzione è in gran parte figlia non solo del tradizionale quanto profondo differenziale territoriale Nord-Sud nella distribuzione della ricchezza e dei servizi di welfare, ma anche dell'estrema frammentazione istituzionale che, a partire dalla riforma del Titolo V della Costituzione, ha investito la formulazione degli obiettivi di policy, la natura e la qualità dei rapporti tra istituzioni di pari e diverso livello, la complessità delle reti tra attori pubblici e privati. Non solo e in modo prioritario a livello regionale in termini di scelte e di indirizzo, ma anche nelle concrete dimensioni ed esperienze, spesso "inventate", a livello locale.

Il venir meno in modo formale e sostanziale, a partire dal 2001, delle responsabilità nazionali nel campo della cosiddetta "assistenza" sociale, sia in termini di coordinamento che di finanziamento, ha accentuato sempre più la dimensione cittadina come quella "in cui si gioca la sfida della coesione sociale, ovvero della capacità di gestire le crescenti tensioni derivanti dalla diffusione di nuovi e vecchi bisogni e fattori di vulnerabilità sociale" (Kazepov, Barberi, 2013, p. 15). Lo è sempre stato, ma mai come oggi questa partita sembra essere giocata dalle città costrette in una posizione di solitudine.

Così l'aspetto che più accomuna tutte le 15 città è il trovarsi, non da oggi, ma da tempo, in una situazione che è stata definita di "travaglio istituzionale" (cfr. capitolo 3.5). Con questo termine la Franzoni (2008) vuole intendere il dinamismo che segue le perduranti modifiche istituzionali e organizzative che, spesso in virtù di obiettivi di contenimento della spesa pubblica, vengono messe in atto nel campo dei servizi alla persona ridefinendo responsabilità, funzioni e compiti tra i diversi comparti degli enti locali oppure tra enti di diverso livello istituzionale. L'aspetto da evidenziare è che questo dinamismo, fino a poco tempo fa caratterizzato da movimenti verso il decentramento delle funzioni, è oggi attraversato anche da tensioni opposte, che in alcuni casi ri-spingono verso l'accentramento dopo alcune, sempre lunghe, sperimentazioni che non hanno sortito gli effetti sperati nel contenimento della spesa e nella razionalizzazione organizzativa. A queste tensioni si sono da tempo associate quelle verso l'esternalizzazione di una serie di funzioni e servizi che spesso appaiono complessi e difficilmente "governabili" sia dal punto della qualità che della quantità. Ridefinendo così le relazioni di potere tra attori pubblici e privati a volte senza un'adeguata riflessione e riflessività di quanto questo comporti in termini di ridisegnare un nuovo modello di welfare più comunitario e al contempo più adeguato ed equo. Processi complessi che non possono che

1. Le situazioni d'impasse e le prospettive del welfare per i bambini e le famiglie nelle 15 città riservatarie

richiedere tempo per arrivare a compimento e che, va ribadito, investono tutte le città riservatarie. Creando quasi sempre profonde incertezze sia tra gli operatori che tra i cittadini su quanto sia esigibile o meno, su come lo sia, ma soprattutto chi e tra chi si possa assicurare un'adeguata presa in carico dei bambini e delle loro famiglie in difficoltà.

È indubbio che queste tensioni alla frammentazione e al dinamismo istituzionale, insieme al progressivo restringimento delle risorse disponibili, abbiano effetti diversi in città tra le quali esistono da sempre profondi differenziali nella distribuzione del benessere e quindi della povertà relativa e assoluta e negli assetti del welfare, ovvero nella diversificazione e nella qualità degli interventi e dei servizi offerti.

La concomitanza e la pressione dei diversi fattori in gioco stanno rendendo insostenibili la capacità di alcuni welfare locali, segnatamente al Sud del Paese. Lo si è visto in alcuni dati, ma lo si è potuto sperimentare direttamente nei colloqui d'intervista e nei confronti nelle città che, seppur sempre contrassegnati dalla voglia di cambiamento e del superamento delle situazioni d'impasse, non nascondono "stanchezza" e la sensazione di non poter affrontare continuamente situazioni "impossibili".

Tensioni che negli anni, oltre alla frammentazione dei welfare territoriali, rischiano di portare alla loro separazione, rinunciando nei fatti e nella sostanza ai processi di una loro convergenza.

7. "Se non ora, quando?": le "285" ossessioni

Sono diversi gli "ultimatum" particolaristici lanciati alle agende dei governi locali e nazionali in tempi di risorse scarse. Occorre riconoscere che alcuni sono improbabili perché ispirati semplicemente a ripristinare i vecchi equilibri nella redistribuzione delle risorse, a farne esclusivamente una questione di sostenibilità economica, senza riconoscere che a volte non si tratta, o non si tratta solo, di una questione di spesa, ma di "comprensione" dei cambiamenti sociali in atto e quindi di modifica sostanziale delle modalità di intervento nella costruzione del welfare. Non solo di aggiustamenti.

La ricognizione sullo stato di salute del welfare per i bambini che questa Relazione evidenzia, rischia di rientrare tra i tanti ultimatum di questi anni di profondo mutamento istituzionale e sociale. Non per questo appare vano riprendere in sede conclusiva alcune delle considerazioni che qui si ritengono utili se si vuole comprendere la tensione non tanto verso la differenziazione quanto verso la separatezza che sta interessando il welfare per i cittadini più piccoli delle città riservatarie. Le abbiamo chiamate "285" ossessioni perché non sono affatto nuove, anche se tutt'altro che d'impronta nostalgica o tradizionale, sono spesso discusse all'interno delle sfere pubbliche specializzate, tendono a connettere esperienze, saperi e valori, hanno profondamente a che vedere con il patrimonio di idee, esperienze ed energie in cui la Legge 285/1997 si è inserita e che contemporaneamente e con decisione ha a suo tempo contribuito a promuovere, sostenere e anche in parte a reindirizzare.

L'analisi fin qui proposta sul welfare locale delle città riservatarie non rende credibile le ipotesi di un'ulteriore riduzione del fondo 285 e vede con grande preoccupazione quelle già in essere. Ma una sua semplice tenuta quantitativa non sembra bastare se stanno a cuore i criteri di equità e di giustizia. Più osservatori ed esperti hanno sostenuto in questi anni che non si tratta solo di un problema di disponibilità di risorse economiche, ma anche di altro, cioè di

saper adeguare l'offerta ai nuovi fenomeni sociali. Ciò nonostante non si può non vedere come la tradizionale tenuta delle solidarietà intrafamiliari che nei decenni ha sopperito alla residualità del nostro welfare pubblico, non sia più all'altezza delle nuove sfide se non aiutata e promossa in forme esplicite e diverse da quelle del passato.

Ciò transita necessariamente anche attraverso un rilancio della spesa sociale del nostro Paese. Si è visto come i dati europei indichino quanto la nostra spesa sia inadeguata a confronto degli altri partner di stesso peso sociodemografico: come potrebbe essere possibile diminuirla ulteriormente senza mettere in grave difficoltà le già provate dimensioni della coesione sociale interna al Paese? Il rilancio della spesa è considerata una strada obbligata e propedeutica al cambiamento (Gori, 2014). Con particolare attenzione al recupero delle tensioni che concorrono alla separazione dei diversi sistemi di welfare territoriali da tempo in atto e che oggi richiedono sempre più azioni esplicite e ampie di convergenza. Soprattutto verticali tra Nord e Sud, come si è potuto vedere attraverso la lente delle città riservatarie, ma anche trasversali tra le diverse marginalità urbane e tra i sistemi territoriali centrali e periferici, come hanno indicato diversi responsabili dei servizi pubblici e del privato sociale che abbiamo incontrato.

Per arrivare a una nostra seconda ossessione, cioè alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in campo sociale. Da anni richiamati da più parti, ma da anni incapaci di decollare a fronte di una debolezza istituzionale che ha pressoché azzerato le funzioni di coordinamento e di governance nazionali oppure le ha rese impraticabili. Non tanto un anacronistico ritorno alla centralità nazionale, che oltre a essere infattibile sarebbe disastroso, ma una nuova definizione delle responsabilità istituzionali, programmatiche, finanziarie e organizzative che possa permettere campo il rilancio della spesa a fronte di un ridisegno del welfare "sociale" basato sui livelli essenziali.

Si tratta di cambiamenti da più parti richiesti e che si accompagnano, sempre in questo quadro di generale impostazione delle politiche, a tre altre ossessioni: il privilegiamento della creazione di una rete di servizi alla persona più che l'ampliamento, se non in specifiche e mirate azioni, di trasferimenti monetari; la generatività degli interventi, volta da una parte a diminuire la dipendenza dei cittadini dalle politiche pubbliche e dall'altra a generare e ri-generare nuove risorse e spazi di cittadinanza sociale; la messa in campo di azioni rivolte a monitorare l'efficacia degli interventi promossi (Franzoni, Anconelli, 2014; Fondazione Zancan, 2014; Canali, Vecchiato, 2012).

Contemporaneamente, come si può non essere d'accordo con la Manoukian (2015) sulla necessità di concentrarsi sui *cambiamenti possibili*, sul fatto che per andare oltre le prescrizioni, le denunce e le indignazioni occorra partire dalla quotidianità dei problemi che emergono nei micro contesti territoriali che condizionano la nostra vita? Per raccogliere segnali seppur deboli, per riconoscere e riconoscersi in motivazioni, idee e inedite collaborazioni, per dar spazio alla creatività del lavoro sociale, rifondandolo dal basso e andando quindi *oltre* le costrizioni della crisi.

Qui sta però un'altra ossessione, cioè la convinzione, rafforzata dall'esperienza maturata proprio a partire dall'implementazione della "285", che per stare anche dalla parte dei Servizi e perché il lavoro sociale contribuisca in modo determinante alla costruzione del benessere dei cittadini occorra coniugare azioni da svolgere a livello "generale", cioè a livello di politiche e di governance nazionali e interregionali, con azioni da svolgere a livello "locale" nei singoli territori e nelle singole comunità. L'attivazione di ciascuno dei due livelli è indispensabile all'altro per

1. Le situazioni d'impasse e le prospettive del welfare per i bambini e le famiglie nelle 15 città riservatarie

uscire dalle diverse situazioni d'impasse. I grandi fermenti progettuali, innovativi, di ampliamento delle partnership, di territorializzazione dei programmi di intervento, di nuove pratiche e sperimentazioni, che periodicamente contrassegnano i contesti comunitari non possono essere scambiati come segnali di onnipotenza dei welfare locali. Così come le situazioni locali di impasse e di impotenza, non possono essere abbandonate se il welfare è inteso soprattutto come esercizio di giustizia (De Leonardis, 2002). La crisi finanziaria ha certamente reso evidenti queste due necessità e occorre riconoscere che i welfare locali per svilupparsi e funzionare hanno bisogno di una governance nazionale che abbia una visione strategica e di lungo periodo (Bifulco, 2015).

In alcuni casi uno può precedere l'altro o viceversa, a seconda delle specifiche situazioni, ma l'azione politica "generale" trova ruolo proprio nel legittimare le cornici oppure nel promuovere le occasioni in cui le interconnessioni tra i due livelli possono diventare virtuose. Come è accaduto nel primo triennio di attuazione della Legge 285/1997 in cui diffusi fermenti sociali e importanti esperienze locali rivolte ai bambini e alle loro famiglie sia in termini preventivi e di protezione, una diversa attenzione pubblica rispetto ai bambini considerati soggetti di diritto, si sono saldati e sviluppati generando uno *statu nascenti* (temporaneo per definizione) proprio a partire dai nuovi finanziamenti "285" e dalla nuova cultura programmatica e di integrazione che la legge sosteneva e in parte prescriveva.

In questo caso l'ossessione sta nel fatto che debba essere esplicitamente perseguita in questo campo una specifica connessione tra micro e macro e viceversa, per promuovere processi integrati oppure multilivello (inter e intra istituzionale, programmatica, operativa, professionale, ...) che devono essere ritenuti indispensabili a ridisegnare il lavoro sociale e il welfare locale. Una convinzione sostenuta anche dai positivi risultati ottenuti dai progetti di convergenza finanziati attualmente dai fondi nazionali della "285", vale a dire i progetti PIPPI e RSC (cfr. capitoli 4 e 5 di questa Relazione).

Infine, l'ultima ossessione anche se semplicemente una variante di quella precedente, rivolta esclusivamente ai processi microsociale, già in precedenza evidenziata e qui semplicemente richiamata: l'attenzione alla comunità locale come lo spazio in cui prefigurare nuovi scenari e percorsi di collaborazione e di coordinamento tra Servizi pubblici e del privato sociale, tra Servizi, famiglie e cittadini riportando al centro il lavoro di comunità e la prospettiva preventiva e promozionale, non solo emergenziale, del welfare per i bambini e le loro famiglie. "Se non ora quando?"