

Premessa

Senza alcuna retorica, può affermarsi che la legge 285 ha mantenuto nel tempo elementi di forte attualità. Innanzitutto per la sua capacità di concepire interventi e servizi rivolti a bambini ed adolescenti come azioni da destinare alla prevenzione di possibili disagi sociali e psicologici, più che come forme di tutela, e alla promozione dei loro diritti.

In un periodo quale quello attuale, caratterizzato da una forte crisi economico-finanziaria, quindi da carenza di risorse, e da una situazione di grave emergenza sociale, trattare di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza diventa ancora più importante: le politiche per l'infanzia e l'adolescenza costituiscono infatti un investimento sociale fondamentale.

La legge 285, inoltre, come emerge dai dati contenuti nella presente Relazione, con il suo "Fondo" riveste ancora un ruolo significativo nel welfare locale rivolto ai bambini e alle loro famiglie. Senza questo finanziamento, infatti, non sarebbe possibile realizzare interventi e dare luogo ad esperienze di carattere innovativo, molte delle quali consolidate nelle diverse città riservatarie.

Certo, sono tante le trasformazioni avvenute dalla approvazione della legge 285 e molteplici sono quindi le risposte che occorre dare ai mutati bisogni e contesti, a partire dal reporting che viene effettuato sulle progettualità finanziate dalla legge.

Quest'anno si è inteso "attualizzare" l'analisi dei dati, apportando nuovi elementi di lettura in grado di offrire un quadro più ampio sulla situazione del welfare per i bambini, gli adolescenti e le loro famiglie, tenuto conto della difficoltà di separare le attività finanziate dalla legge da quelle presenti nelle 15 municipalità.

Questo nuovo percorso conoscitivo ha così voluto riflettere sulla progettazione 285 dell'anno 2013, collocandola nei diversi sistemi di welfare locali in cui essa è inserita.

Si è reso quindi necessario operare una mappatura dei servizi ed interventi destinati a bambini ed adolescenti presenti nelle città riservatarie, in termini qualitativi e quantitativi, attraverso un nuovo strumento, il Nomenclatore infanzia ed adolescenza, elaborato sulla base di quello del CISIS.

Attraverso questo strumento, capace di classificare in modo coerente e condiviso i diversi servizi ed interventi presenti sui territori, si vogliono fornire indicazioni utili all'identificazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali ancora in attesa di definizione, destinate all'infanzia, all'adolescenza e alle loro famiglie.

La rilevazione è stata accompagnata da una ricerca sul campo, con interviste ad operatori ed amministratori delle 15 città, dando voce a coloro che operano nel "quotidiano".

Con tutti loro, ognuno con le proprie concrete esperienze e contributi, sarebbe opportuno, come è stato detto, poter ricominciare "a pensare al futuro, progettando il presente".

In questo senso lo sviluppo, per molti versi fruttuoso, dei progetti di convergenza "Pippi" e "Rom, sinti, caminanti", costituisce un perno per quella che vorremmo diventasse, in un futuro non troppo lontano, una nuova stagione per i diritti e i servizi rivolti ai bambini e alle loro famiglie.

Il Sottosegretario di Stato

on. Franca Biondelli

Franca Biondelli

PAGINA BIANCA

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

di *Valerio Belotti*, Università di Padova

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 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 cogenza 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 “riprendersi 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 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 una 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 “raccogliere 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 diseguaglianza 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 esplicativi: se il problema dei welfare nazionali 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 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 "raccogliere 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 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.

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.

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.

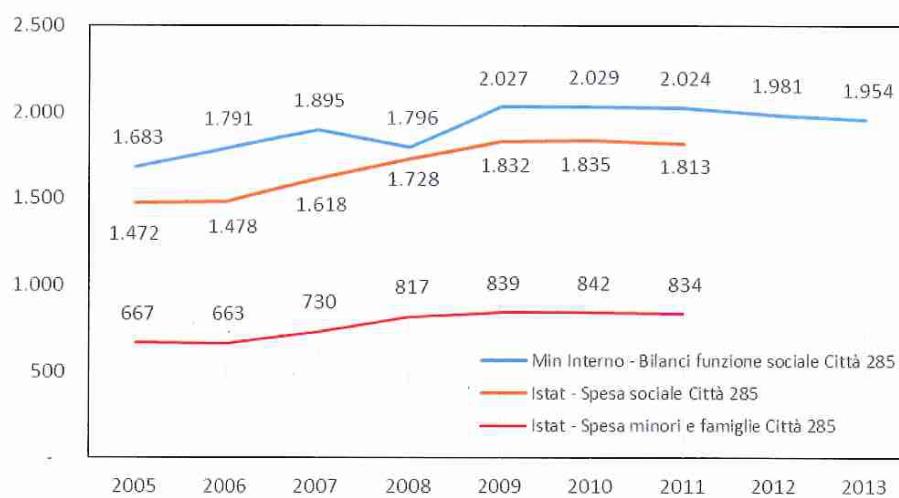
Considerare questa fonte ci permette di avere informazioni più recenti, visto che è disponibile anche per il 2013 e in particolare permette di avere dei segnali circa la tendenza alla contrazione alla spesa avvertita nel 2011 dalla rilevazione Istat, che per queste città mostrava un decremento pari all’1,2%,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

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

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.

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)

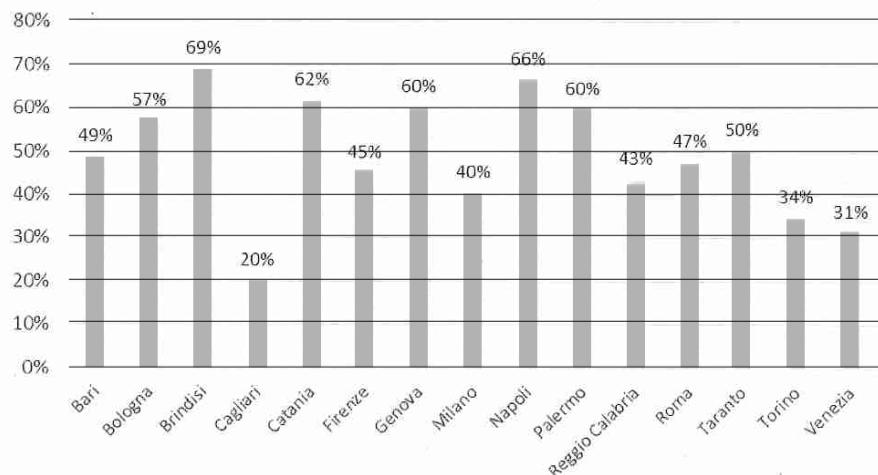


Fonti: *Elaborazioni Ministero del lavoro e delle politiche sociali su dati Istat (2014); Ministero interno (nota 2 a piè di pagina).*

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 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, accentuate 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.