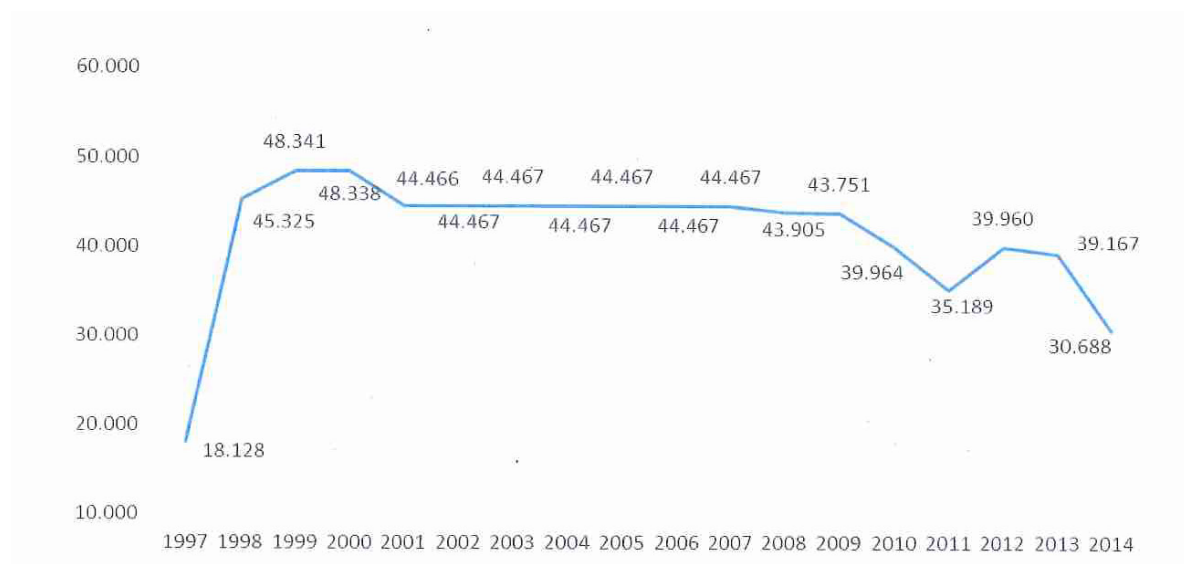


Quanto conta il finanziamento “285” nel complesso della spesa sociale dedicata ai bambini e alle famiglie? Il grafico 3 mostra come nel tempo, escludendo l’anno di avvio, la quota di finanziamento riservata alle 15 città è rimasta, almeno a livello nominale, abbastanza stabile nel primo decennio del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

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, 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 province 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 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

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).

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 3 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 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.

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

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.

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 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 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?".

Capitolo 1. Il coordinamento e la progettazione dell'annualità 2013

1.1. Le attività del Tavolo di coordinamento delle città riservatarie

Premessa

L'attuale crisi sta consegnando alle nuove generazioni un sistema sociale fortemente contratto e sempre più avaro di servizi, oltre che di un efficace sistema di prevenzione destinato a bambini e adolescenti.

Come noto, nel 2013 il 27,9% dei bambini italiani fino a 6 anni era a rischio di povertà o esclusione sociale, in aumento rispetto al 26,3% nel 2007. Questo non vale solo per i più piccoli ma per l'intera fascia di età fino a 18 anni che ha risentito delle conseguenze della crisi economica proprio nei loro confronti. Secondo le stime dell'Istat, infatti, nel triennio 2011-2013 è raddoppiato il numero di minori italiani in povertà assoluta: da 723mila bambini e ragazzi nel 2011 a 1 milione 434mila nel 2013.

Amministratori, operatori del pubblico e del privato si sono confrontati costantemente sugli effetti delle scelte orientate alle contrazioni della spesa e degli investimenti, sia nei tavoli locali, sia in quelli centrali quale il Tavolo di coordinamento tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali e città riservatarie sulla legge 285. Il confronto costante tra le città garantisce la sussistenza di un'antenna funzionale a captare lo stato dell'arte dei servizi, le difficoltà, ma anche i punti di forza e gli escamotage attivati per colmare gli "spazi" vuoti che inevitabilmente si creano nei servizi pubblici a seguito della riduzione delle risorse, ma che possono essere risolti attraverso nuove modalità di utilizzo delle risorse e dei servizi stessi.

In continuità con la linea intrapresa negli scorsi anni, pertanto, il Tavolo 285 si è orientato nella direzione di rispondere non solo alle difficoltà causate dalla contingente crisi, ma anche di tentare di arginare le difficoltà legate alle persistenti differenze e complessità organizzative e gestionali caratterizzanti i diversi territori presenti, attraverso un processo finalizzato a garantire la connessione e la rete tra i territori coinvolti e la convergenza su progettualità sperimentali portatrici di innovazione e riqualificazione delle metodologie di presa in carico dei servizi e dell'affinamento degli strumenti per il monitoraggio e la valutazione.

Si prosegue, dunque, nel percorso di programmazione condivisa degli interventi e di risposta agli effetti della riduzione delle risorse attraverso un'azione congiunta della rete delle città riservatarie capace di ottimizzare gli sforzi per il raggiungimento di obiettivi condivisi quali il sostegno alla genitorialità vulnerabile (progetto PIPPI) e l'inclusione di bambini e famiglie rom sinti e caminanti.

Si vanno rafforzando e affinando inoltre, attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro *ad hoc* che vede l'adesione su base volontaria di 5 referenti di città, quegli strumenti che permettono di leggere e misurare il cambiamento della condizione sociale di bambini e adolescenti attraverso la definizione di indicatori sulla qualità della vita di bambini e adolescenti nelle 15 città riservatarie.

Tale operazione ha l'obiettivo di contribuire a rendere evidente il tema del benessere dei bambini grazie alla possibilità di costruire indicatori sintetici finalizzati a leggere e misurare il cambiamento, fornendo dati sintetici e leggibili che accompagnino e favoriscano l'assunzione consapevole delle scelte nelle politiche pubbliche a favore di bambini e famiglie. Ciò nella consapevolezza - a partire dal dibattito internazionale sul "superamento del Pil" che promuove l'idea che i parametri sui quali valutare il progresso di una società non possono essere esclusivamente di carattere economico, ma devono necessariamente tenere in considerazione anche le dimensioni sociali e ambientali in un'ottica di benessere equo e sostenibile - che tale

processo è necessario per evidenziare diseguaglianze e tendenze evolutive capaci di influenzare i modelli di sviluppo futuri.

Tali linee di sviluppo hanno caratterizzato i contenuti degli incontri del Tavolo di coordinamento 285 che si sono svolti nel periodo maggio 2014 - giugno 2015.

Gli incontri del Tavolo di coordinamento 285

Il Tavolo realizzato il 29 maggio 2014 ha avviato il confronto sull'impostazione e sulle linee di sviluppo della presente relazione al parlamento.

Sono stati, dunque, condivisi gli obiettivi di fondo dell'indagine sul campo da realizzare nelle città riservatarie per definire la classificazione dei servizi e degli interventi per il Nomenclatore 285, per acquisire elementi legati al posizionamento e dimensionamento dei servizi mappati, per tratteggiare modelli di *governance* dei sistemi locali e delle recenti tendenze.

In sostanza, si è condivisa la volontà di tentare una ricostruzione di 15 mappe territoriali funzionali alla definizione di una unica generale capace di individuare l'esistenza di uno "zoccolo duro" di servizi garantiti per l'infanzia e l'adolescenza. Nel perdurare dell'assenza di una chiara definizione dei livelli essenziali dei servizi e delle prestazioni sociali per l'infanzia e l'adolescenza, dal Tavolo sono scaturite piste di lavoro, forse, prodromiche al raggiungimento di tale obiettivo. L'incontro ha rappresentato, dunque, l'occasione per condividere strumenti e proporre metodologie funzionali all'acquisizione e alla successiva analisi dei dati ricercati con l'obiettivo di discuterli e concordare con i referenti i tempi e le modalità di acquisizione delle informazioni.

Sono stati, inoltre, portati all'attenzione dei partecipanti proposte di approfondimento in parte connesse ai temi sopra accennati, quali la comparazione con Paesi rappresentanti altre realtà europee (Inghilterra), con l'obiettivo di tratteggiare gli aspetti caratterizzanti il sistema dei servizi per l'infanzia, evidenziandone obiettivi, logiche sottostanti e peculiarità organizzative.

Nel corso dei lavori, sono emerse e sono state profusamente discusse le difficoltà connesse al taglio dei fondi 285, le criticità legate alla perdurante complessità della programmazione delle attività a fronte di una incertezza sull'entità dei tagli e, conseguentemente, delle risorse disponibili, le ipotetiche strade da percorrere per cercare di garantire almeno quanto negli anni precedenti attivato. Proposte e ipotesi di cofinanziamento da affiancare al fondo 285, attivazione dello strumento della coprogettazione o di patti di sussidiarietà con il terzo settore, procedure maggiormente flessibili per la gestione dei servizi, pur nel rispetto e in armonia con i principi Ue in materia. Questi i temi oggetto di dibattito nel corso della giornata di lavoro che ha consentito di tenere ben salda l'esigenza di ricerca alla realtà quotidiana con la quale operatori e amministratori si confrontano.

In ultimo, il Tavolo del 29 maggio è stato l'occasione per condividere gli aggiornamenti in merito allo stato di avanzamento del progetto per l'inclusione dei bambini rom sinti e caminanti, con riferimento alle attività svolte nel primo semestre 2014 (fase di conclusione della prima annualità di sperimentazione) e per condividere riflessioni e proposte per la riprogettazione della seconda. Il confronto in seno al Tavolo ha permesso di concentrare l'attenzione sulle peculiarità emerse nel corso della prima attuazione, focalizzando l'attenzione sugli aspetti di merito e valutativi, per riprogettare la seconda annualità in maniera ancor più efficace e puntuale, nel rispetto delle esigenze complessive nazionali e di quelle specifiche emerse localmente.

I referenti dei territori hanno avuto l'occasione di confrontarsi nuovamente sullo stato dell'arte delle progettualità su RSC e PIPPI durante l'incontro del Tavolo svolto il 27 luglio.

In particolare, per il progetto di inclusione RSC, il dibattito tra i partecipanti ha permesso di focalizzare l'attenzione su alcuni punti di forza della sperimentazione che, nell'ottica del riavvio della seconda fase della progettazione, sono stati al tempo stesso individuati come prospettive di sviluppo per i territori.

I referenti hanno evidenziato quale rilevanza abbia, per i territori, la possibilità di essere accompagnati in un percorso di formazione e condivisione di prassi capace di liberare, almeno in parte, gli operatori dalla frustrazione legata alla solitudine e all'autoreferenzialità nella operatività quotidiana.

È stata sottolineata l'assoluta necessità di riuscire a codificare una metodologia trasferibile nelle normali prassi di lavoro, ipotizzando la possibilità di uscire dalla sperimentazione puntando sull'affinamento del bagaglio acquisito in termini di competenze organizzative, metodologiche e operative da applicare in realtà complesse quali le grandi città aderenti alla sperimentazione.

Nel corso del dibattito, numerosi sono stati gli spunti che hanno permesso al gruppo di condividere non solo linee comuni di sviluppo, ma anche di evidenziare le criticità organizzative e gestionali da affrontare (e tentare di risolvere) e i rischi da evitare per il successivo riavvio delle attività.

Anche la condivisione dei primi esiti della seconda sperimentazione di PIPPI ha permesso di soffermarsi su alcuni degli elementi cardine delle sperimentazioni promosse in seno al Tavolo: tra questi si evidenzia il metodo della valutazione partecipativa e trasformativa che favorisce la possibilità da parte di ciascun operatore di mettere a frutto le esperienze e le informazioni raccolte dalla condivisione degli esiti utilizzando tali spunti come basi di partenza verso un percorso di riflessività orientato a produrre scelte che modifichino e migliorino la realtà dell'intervento e dei servizi.

In realtà, il lavoro di rete che si sviluppa attorno al Tavolo 285 si muove seguendo logiche simili a quelle sopra descritte: sia la restituzione delle progettualità di convergenza, sia la condivisione e la discussione sugli strumenti legati alla banca dati 285, sulla relazione al parlamento, sui percorsi di approfondimento su tematiche specifiche (indicatori di benessere, mappatura dei modelli di *governance* locali, percorsi di coprogettazione ecc.), vengono costantemente rilanciati e sottoposti a discussione e dibattito in seno al Tavolo con l'intento di co-costruire strumenti che non siano autoreferenziali o frutto di mero esercizio accademico, bensì utili alla comunità 285 e in grado di restituire esiti capaci di motivare il cambiamento e l'innovazione tra gli amministratori e gli operatori impegnati nel lavoro sul campo.

Seguendo le logiche sopra descritte, il Tavolo del 30 ottobre 2014 è stato quasi totalmente dedicato alla riflessione comune sul progetto di inclusione dei bambini rom sinti e caminanti: è stato, infatti, dato ampio spazio alla restituzione degli esiti della prima annualità della sperimentazione per l'inclusione dei bambini RSC e all'approfondimento degli sviluppi della seconda annualità in avvio.

Da un lato, vi è stata l'occasione per riflettere sul percorso in generale, sugli esiti della valutazione a livello nazionale, sui feedback provenienti dai territori che, attraverso la rilettura dei tutor, hanno permesso una valorizzazione delle esperienze locali di integrazione e innovazione. Dall'altro, sono stati affrontati e condivisi gli aspetti gestionali delle nuove convenzioni, gli indirizzi di azione per la riprogettazione frutto dell'esperienza maturata nel primo anno di progettazione e della riflessione scaturita dai precedenti tavoli, i nuovi strumenti del piano di valutazione.

La fine del 2014 ha visto un ultimo Tavolo di confronto (4 dicembre) finalizzato a restituire lo stato dell'arte sui temi discussi nell'incontro di maggio: in particolare sono stati presentati i principali percorsi di indagine realizzati per la presente relazione (il sistema dei servizi locali per l'infanzia e l'adolescenza, il Nomenclatore, gli indicatori dei servizi e gli esiti della raccolta dei dati su bambini e ragazzi fuori famiglia nelle città riservatarie, la prospettiva europea sui sistemi dei servizi per i/a - il caso inglese). I dati presentanti nel corso della riunione non sono stati considerati un punto di arrivo, bensì sono stati sottoposti all'attenzione del gruppo per condividere percorsi in grado di valorizzare le informazioni emerse e renderle maggiormente fruibili per le città, rappresentando utili elementi di riflessione anche per la programmazione locale dei servizi.

Il confronto in seno al Tavolo, dunque, ha permesso a referenti e a ricercatori di trovare un punto di conciliazione funzionale a rispondere in maniera efficace agli obiettivi concordati e ha altresì permesso una piena condivisione dei metodi di ricerca proposti.

Il primo Tavolo di coordinamento dell'anno 2015 è stato realizzato il 26 marzo. In tale occasione è stato fatto il punto e sono stati condivisi aggiornamenti rilevanti in merito alla programmazione, al fondo 285 e al fondo nazionale per le politiche sociali.

A fronte di un'ulteriore riduzione a carico del fondo 285, è stata evidenziata una stabilizzazione delle risorse del fondo nazionale per le politiche sociali grazie a un finanziamento strutturale pari a 300 milioni l'anno. Sono state condivise informazioni sui finanziamenti europei e sulle prospettive di utilizzo (Pon inclusione, Fead) disponibili a favore del target infanzia e adolescenza, ipotizzando che spunti per la progettazione possano provenire anche dal confronto in seno al Tavolo 285.

Rispetto all'area della programmazione delle politiche sociali più in generale, è stata data comunicazione ai presenti che, in attesa delle preannunciate modifiche costituzionali, è stato nuovamente riproposto nel decreto di riparto del Fnps per l'anno 2015 il Piano nazionale per le politiche sociali (l'ultimo piano risaliva al 2000, in concomitanza con l'approvazione della L. 328, prima della modifica del titolo V).

Tale Piano, di estensione triennale e frutto della concertazione tra Governo, regioni ed enti locali, ha la funzione di individuare le priorità di finanziamento, l'articolazione delle risorse del Fondo, le linee di intervento e gli indicatori finalizzati a specificare gli obiettivi di servizio previsti dal decreto di riparto, restituendo al Governo centrale, non un ruolo di indirizzo, ma di coordinamento funzionale a identificare le priorità di azione nell'area delle politiche sociali e, conseguentemente, di utilizzo del Fondo.

La riattivazione del suddetto Piano è un aspetto particolarmente rilevante poiché il documento rappresenta la cornice di riferimento della programmazione specifica su infanzia e adolescenza: il nuovo decreto di riparto del Fondo nazionale infanzia e adolescenza prevede infatti, che i comuni destinatari del fondo adottino una programmazione sull'utilizzo delle risorse coerente con gli obiettivi su infanzia e adolescenza definiti nel Piano nazionale e con le connesse declinazioni regionali. Priorità condivise di utilizzo del fondo, quindi, al fine di orientare gli sforzi verso obiettivi comuni.

Il Tavolo è stato l'occasione per fare il punto sulla progettualità di convergenza per le città riservatarie.

Per quanto riguarda, in particolare, il programma PIPPI, il tema "caldo" sul quale si sono confrontati i referenti alla presenza della coordinatrice è stato quello della volontà di mettere a sistema la metodologia e gli strumenti acquisiti in questi anni di lavoro per uscire dalla sperimentazione e favorire una sostenibilità dell'impianto progettuale capace di andare al di là del finanziamento ministeriale. Si è dunque riflettuto in merito alla opportunità di attivare un percorso di formazione continua, con l'obiettivo di rafforzare ulteriormente le competenze dei professionisti e migliorare gli assetti organizzativi degli ambiti coinvolti.

Rispetto al progetto di inclusione per i bambini RSC, l'incontro ha rappresentato un'occasione utile per discutere insieme in merito ai punti di forza e di debolezza riscontrati localmente nel percorso di attuazione della seconda annualità di sperimentazione.

Durante l'incontro del 23 giugno 2015 sono state condivise nuovamente le rilevanti novità legate al decreto di riparto del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza per l'anno 2015 in via di approvazione: in primo luogo, la formalizzazione di una prassi già adottata nel corso degli ultimi anni, e quindi il condizionamento dell'erogazione del fondo al perfezionamento della rendicontazione sull'effettiva attribuzione ai beneficiari delle risorse trasferite nel secondo anno precedente il decreto, in secondo luogo, le già annunciate novità legate alla programmazione sulle politiche per l'infanzia.

Tali riflessioni hanno portato il gruppo a rinnovare l'auspicio a che venga garantita una coerenza tra la programmazione delle città riservatarie e le priorità in materia di infanzia e adolescenza che emergeranno dal Programma operativo nazionale per l'inclusione sociale, come anticipato nell'incontro di marzo.

Il Tavolo ha rappresentato l'occasione per condividere gli aggiornamenti in merito alle attività per la stesura delle relazioni al parlamento per gli anni 2013 e 2014, oltre che sullo stato dell'arte della seconda sperimentazione del progetto di inclusione dei bambini RSC.

Un ultimo spazio di approfondimento è stato dedicato alla riprogettazione delle attività per la terza annualità di sperimentazione del suddetto progetto, ormai in fase di avvio, ponendo particolare attenzione agli obiettivi del processo valutativo e, in particolare, alla valutazione dell'efficacia del progetto e alla capacità di questo di trasformare le pratiche professionali di intervento in ambito scolastico e sociale per favorire l'inclusione di bambini e famiglie.

Conclusioni

Il confronto in seno al Tavolo di coordinamento tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le 15 Città riservatarie va, dunque, man mano maturando e affinandosi, divenendo capace di generare non solo condivisione di informazioni e rete, ma anche strategie comuni di azione capaci di incidere sulle politiche locali destinate a bambini, adolescenti e famiglie.

Non solo convergenza cognitiva, dunque, come evidenziato nelle passate relazioni, ma sempre più capacità di ragionare insieme in termini propositivi e strategici, attraverso processi e percorsi di contaminazione reciproca e programmazione comune in grado di garantire preziosi spazi di innovazione e crescita, unendo pratiche e saperi incastonati in un contesto in grado di valorizzare le peculiarità locali, pur mantenendo fermo il timone verso una rotta che inizia a diventare, pian piano, sempre più condivisa.

Un percorso certamente lento e complesso, sempre rispettoso delle autonomie locali, ma che assume una rilevanza sempre più evidente, anche alla luce delle ipotesi di riforma costituzionale condivise in seno al Tavolo nel corso del 2015.

1.2. La progettazione

L'analisi dei progetti presenti in banca dati per l'annualità 2013 permette una puntuale descrizione dell'andamento della progettualità delle città riservatarie sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo. La banca dati, da cui si traggono le informazioni di seguito evidenziate, viene puntualmente implementata dai referenti delle città riservatarie attraverso una piattaforma informatizzata con accessi riservati (necessari utente e password). Questa consolidata modalità di trasmissione dei dati - ricordiamo che la prima sperimentazione avvenne nel 2008 - ha il duplice vantaggio di operare dei controlli immediati di coerenza interna delle informazioni inserite nel sistema, facilitando il contenimento degli errori in fase di immissione da parte degli operatori, dall'altra, la visibilità immediata dei dati inseriti da parte dei ricercatori del Centro Nazionale di documentazione, accorcia enormemente i tempi di revisione nel caso siano state riscontrate anomalie e mancanze su alcuni campi informativi.

Nessuna modifica è stata apportata nella scheda di monitoraggio delle informazioni sui progetti messi in campo nel 2013. Questa continuità informativa non può che riflettersi in una continuità espositiva, nel senso che verrà seguita un'impostazione già utilizzata nelle precedenti relazioni. Si darà quindi una descrizione delle caratteristiche dei progetti, analizzate secondo le variabili classiche delle precedenti Relazioni (tipologia prevalente, diritti promossi, continuità, ente titolare e gestore, forma di affidamento, risorse umane, etc.) e verranno presi in considerazione i destinatari dei progetti, nonché l'eventuale coinvolgimento dei bambini e dei ragazzi nei progetti e, nel caso di risposta affermativa, la fase progettuale di tale coinvolgimento. Infine saranno svolte alcune considerazioni sulla capacità delle città riservatarie di effettuare il monitoraggio e la valutazione dei progetti messi in campo.

I progetti

I progetti presenti in banca dati per l'annualità 2013 sono complessivamente 431, con una lieve riduzione - 12 progetti — rispetto alla precedente rilevazione. La lieve contrazione che si registra nel complesso delle 15 città, è il risultato di un andamento piuttosto diversificato. Se infatti per 11 città lo scostamento rispetto ai progetti del 2012 è contenuto entro i 2, per le altre 4 le variazioni sono più significative: in positivo per le due dell'area del centro-nord (Torino +6 e Milano +15), e in negativo per quelle del Sud e Isole (Napoli -13 e Palermo -22).

Tavola 1 – Numero di progetti città riservatarie e area geografica – Anno 2013

	Città	Progetti	% di progetti	Progetti per 10.000 residenti di 0-17 anni
Centro Nord	Torino	81	18,8	6,1
	Milano	92	21,3	4,4
	Venezia	14	3,2	3,7
	Genova	10	2,3	1,2
	Bologna	3	0,7	0,6
	Firenze	12	2,8	2,2
	Roma	118	27,4	2,6
	<i>Totale di area</i>	<i>330</i>	<i>76,6</i>	<i>3,2</i>
Sud e Isole	Napoli	10	2,3	0,5
	Bari	9	2,1	1,8
	Brindisi	7	1,6	4,5
	Taranto	18	4,2	5,2
	Reggio Calabria	13	3,0	4,1
	Palermo	25	5,8	2,1
	Catania	7	1,6	1,3
	Cagliari	12	2,8	6,4
	<i>Totale di area</i>	<i>101</i>	<i>23,4</i>	<i>2,0</i>
TOTALE		431	100,0	2,7

Nel corso del 2013 i progetti risultano, così come nei precedenti monitoraggi, concentrati per lo più nel Centro Nord del Paese (76,6% del totale) e in misura minore nel Sud e Isole (23,4%), divario che sta piuttosto velocemente aumentando - si tenga presente che solo nel 2011 i progetti nelle due aree risultavano in una proporzione di 60% nel Centro Nord contro 40% Sud e Isole. In termini assoluti, i valori più alti di progettualità si riscontrano a Roma (118), Milano (92), Torino (81) e a distanza Palermo (25). In termini relativi, ossia rapportando il numero di progetti alla popolazioni minorile residente nella varie città, la situazione cambia in maniera significativa. Premesso che la complessità della progettualità 285 non può essere letta mediante il semplice dato della numerosità, poiché i progetti presentano pesi specifici differenti, il tasso così calcolato vede Cagliari e Torino (64 e 61 progetti ogni 100mila bambini e ragazzi di 0-17 anni rispettivamente) e Bologna (6) e Napoli (5) agli estremi opposti della serie ordinata. Valori importanti, superiori alla media (28), sia nelle città del centro e del nord — Milano (44) e Venezia (37), che del Sud e Isole - Taranto (52), Brindisi (45).

Per comprendere al meglio il significato dei dati sin qui riportati va sottolineato con forza che la complessità della progettualità 285, come già detto, non può essere letta mediante il semplice dato della numerosità e neppure poggiandosi sul rapporto della popolazione minorile residente, poiché i progetti presentano pesi specifici differenti — si spazia da grandi progetti di sistema che prevedono numerosi interventi e azioni a progetti più specifici e limitati come raggio d'azione — che li rendono difficilmente confrontabili.

Nel noto scenario di riduzione del fondo 285, lungamente posizionato attorno ai 45 milioni di euro e dal 2010 di poco inferiore ai 40 milioni, una misura più realistica per la valutazione del peso dei progetti deriverà, già dalla prossima Relazione, dal coniugare la numerosità dei progetti alle effettive risorse in campo per la realizzazione degli stessi, prendendo cioè in considerazione il finanziamento complessivo che contiene, oltre alla quota derivante dal fondo 285, ulteriori

risorse movimentate dalle città in ragione di cofinanziamento della progettualità. Tale opportunità deriverà dalla revisione del format della banca dati dei progetti - che permetterà di attribuire alle azioni che sostanziano i progetti la relativa quota di finanziamento — e dalla integrazione con le informazioni contenute nella banca dati contabile dei progetti stessi.

Stato del progetto, finanziamenti e fondi

Lo stato del progetto

Il 66% dei progetti sono stati attivati e risultano in corso nel 2013, il 32% risulta concluso nello stesso anno e un residuale 2% è in fase di attivazione. Rispetto al monitoraggio del 2012, non si registrano variazioni significative se non uno scostamento di circa 5 punti percentuali tra progetti attivati e in corso nello stesso anno (erano il 71%), compensato da un pari aumento dei progetti conclusi (erano il 27%).

Da un punto di vista territoriale si riscontrano alcune differenze, laddove la quota di progetti attivati e in corso nelle città dell'area del Sud e delle Isole risulta di circa 25 punti percentuali inferiore rispetto a quella del Centro nord (59% contro 84%). Pari differenza, a parti invertite, è rilevabile per i progetti conclusi — nell'area del Sud e Isole di poco inferiore al 41% mentre nel Centro Nord è pari al 16% -.

Solo Reggio Calabria dichiara di aver concluso i suoi 13 progetti, mentre per cinque città (Bari, Brindisi, Catania, Bologna e Firenze) la totalità dei progetti risulta attivata e in corso, in altre cinque si registra un equilibrio tra progetti in corso e quelli conclusi (Torino, Napoli, Taranto e Cagliari), per le rimanenti città prevale l'incidenza dei progetti in corso (Milano e Roma). Fa eccezione Palermo, per cui la quota di progetti con attivazione in corso risultano solamente 2 e i rimanenti 23 conclusi.

I finanziamenti e i fondi

La distribuzione dei progetti secondo l'entità del finanziamento, conferma la differenza, piuttosto netta, rilevata già nello scorso monitoraggio tra le città delle due aree geografiche prese in considerazione.

Tavola 2 – Percentuale di progetti secondo le classi di importo finanziato e area geografica – Anno 2013

	Fino a 25.000	Da 25.001 a 50.000	Da 50.001 a 100.000	Da 100.001 a 150.000	Da 150.001 a 250.000	Oltre i 250.000	Totale
Centro Nord	24,8	21,2	27,3	12,1	6,4	8,2	100,0
Sud e Isole	9,9	11,9	23,8	15,8	22,8	15,8	100,0
TOTALE	21,3	19,0	26,5	13,0	10,2	10,0	100,0

Se infatti il 46% dei progetti dell'area del Centro Nord ha ricevuto un finanziamento con importo non superiore a 50mila euro, per il Sud e Isole tale quota supera leggermente il 20%. Simmetricamente, i progetti con finanziamento superiore ai 100mila euro risultano pari al 54% per le città del Sud e Isole e a un più contenuto 26% per quelle del Centro Nord. Gli importi medi dei finanziamenti per i progetti delle città delle due aree geografiche confermano le differenze appena esposte, ammontando a 115mila euro il finanziamento medio per i progetti dell'area del Centro Nord e a 208mila euro per il Sud e Isole.

I progetti dell'area Sud e Isole, oltre per importi finanziati mediamente più alti, si caratterizzano per una seconda e ulteriore differenza, che risulta ancor più discriminante, riguardante il tipo di finanziamento.