

Il progetto sarà realizzato da una o più équipe multidisciplinari e integrate (EEMM), a seconda del numero delle famiglie prese in carico. Tali équipe sono responsabili della realizzazione e del coordinamento del programma per tutta la sua durata, sono costituite da: il case-manager; operatori del servizio Protezione e tutela; operatore/i del Centro per l'affido familiare; assistenti sociali dei comuni di residenza dei bambini coinvolti; pediatra di famiglia; eventuale referente dell'Autorità giudiziaria.

*Il "Sussidiario per l'affidamento familiare"*

Al momento il progetto "Un percorso nell'affido" vede impegnati i componenti della Cabina di regia ed un gruppo di esperti nella stesura del "Sussidiario per l'affidamento familiare", affidata all'Università di Padova, una pubblicazione che, oltre a far memoria degli eventi realizzati nei precedenti anni, rappresenti un riferimento culturale e operativo di livello nazionale rispetto ai temi affrontati.

I due documenti rappresentano due diversi livelli di "raccomandazioni": il livello tecnico-politico (le "Linee di indirizzo") e il livello operativo-gestionale (il Sussidiario), pertanto le "Linee di indirizzo" sono destinate principalmente ai decisori e agli amministratori, il "Sussidiario" agli operatori del pubblico e del privato sociale e alle reti/associazioni di famiglie affidatarie e a tutti coloro, che a diverso titolo, si occupano di affidamento familiare. Entrambi i testi raccolgono i documenti e le esperienze della Banca dati dei servizi per l'affido, tutti i contributi raccolti in occasione dei seminari nazionali, degli scambi interregionali e dei convegni regionali realizzati nel corso degli anni 2009 e 2010, la normativa nazionale e regionale di riferimento e la "letteratura" di riferimento. Per quanto concerne il "Sussidiario", diversamente dalle "Linee di indirizzo", il contenuto principale è rappresentato dall'estensione, l'ampliamento e il sostegno dei concetti e degli orientamenti espressi con le "Linee di indirizzo".

In questa prospettiva è stata individuata un'unica struttura per i due documenti, e il Sussidiario ricalcherà l'impostazione dell'indice delle "Linee di indirizzo" per le tre macroaree che sono state individuate: i soggetti e il contesto, le caratteristiche e le condizioni per l'affidamento familiare, il percorso di affido. I temi affrontati spaziano, quindi, dalla diversità degli affidamenti possibili all'organizzazione dei servizi, dalla regolamentazione e programmazione ai rapporti con l'autorità giudiziaria, dalle esperienze dei territori agli strumenti operativi. Esso si sviluppa a partire dai materiali prodotti nel Progetto Nazionale "Un percorso nell'Affido" e con la specifica intenzione di diffondere e valorizzare tali materiali.

Il lavoro potrà contenere box e/o schede di approfondimento contrassegnati in modo diverso a seconda che facciano riferimento a: buone pratiche e metodologie di intervento, strumenti, esperienze, ricerche scientifiche e letteratura di approfondimento (nazionale e internazionale), testimonianze, punti di vista, atti normativi, regolamenti inter-istituzionali, protocolli operativi, ecc., materiali e strumenti vari per la formazione delle famiglie, bibliografie e filmografie per bambini, adolescenti, genitori, operatori, insegnanti.

PAGINA BIANCA

## Capitolo 6

### I diritti dei bambini e delle famiglie nel quadro delle risorse disponibili

#### 1. Risorse per garantire la cura e la protezione dei bambini e dei ragazzi

Qualsiasi ragionamento sul bisogno di risorse per le politiche di tutela e promozione dell'infanzia e dell'adolescenza deve muovere dall'assunto che si lavora per garantire relazioni familiari significative, adeguate cioè alle fasi di crescita e sviluppo: si tratta di obiettivi ormai consolidati nell'ambito dei servizi sociali e sociosanitari degli enti pubblici, avvezzi a porre al centro dei loro interventi i diritti del minore e a correlarli al diritto di ogni famiglia in difficoltà a essere sostenuta e accompagnata in un processo di ri-appropriazione delle proprie funzioni.

L'individuazione puntuale degli interventi, dei servizi e delle prestazioni che è possibile rivolgere al minore, alla famiglia d'origine, alle comunità, alle famiglie accoglienti, a tutti quei soggetti insomma che intervengono nei processi di tutela, è scaturita dalla cornice normativa rappresentata dalle leggi 328/2000 e 149/2001. Il livello di codifica più evoluto è rappresentato dal Nomenclatore interregionale, strumento tecnico di notevole rilievo volto a garantire una sufficiente e condivisa corrispondenza tra gli interventi dell'area sociale e sociosanitaria integrata e il modo con cui gli stessi vengono definiti. Una sorta di mappa per le varie forme con cui si articolano e si calano nell'operatività dei servizi le azioni di cura e protezione per i minori e gli interventi di sostegno e recupero delle famiglie in difficoltà; l'universo di riferimento, insomma, per chi è chiamato a programmare le politiche e le azioni rivolte all'infanzia e alle famiglie, a oggi l'unico strumento tecnico trasversale in grado di rappresentare i livelli di servizio cui tendere. Per questi attributi non è esercizio sterile riportare l'attenzione sui numerosi e diversificati punti in cui il Nomenclatore espone tutta la possibile gamma di interventi e servizi, che emergono privi di quell'astrazione teorica insita, necessariamente, nelle affermazioni di principio contenute nella legge.

#### 2. Servizi e strutture area minori e famiglie<sup>162</sup>

D3	Servizio per l'affidamento dei minori	Attività di supporto per favorire l'accoglienza di un minore in un nucleo familiare qualora la famiglia di origine sia momentaneamente impossibilitata a provvedervi in modo adeguato, anche in collaborazione con l'Autorità giudiziaria.
D4	Servizio per l'adozione nazionale e internazionale di minori	Attività volta a proteggere e tutelare la crescita del minore in stato di abbandono attraverso l'accoglienza definitiva in un nucleo familiare.
D5	Servizio di mediazione familiare	Servizio di sostegno alla coppia in fase di separazione o già separata, con figli minori.
D6	Interventi di sostegno alla genitorialità	Interventi di sostegno alle funzioni genitoriali (anche attraverso colloqui, incontri, titoli sociali...).

<sup>162</sup> *Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali*, versione 2009 elaborato dal Cisis (Centro interregionale per il sistema informativo statistico) per la Commissione politiche sociali della Conferenza delle regioni e delle province autonome (in corso di revisione).

F1	Sostegno socio-educativo scolastico	Interventi mirati a favorire il processo di integrazione nelle strutture educative e scolastiche dei minori con problemi sociali (in particolare dei ragazzi disabili e dei minori stranieri).
F2	Sostegno socio-educativo territoriale o domiciliare	Interventi di sostegno destinati ai soggetti a rischio di emarginazione e alle relative famiglie, erogati a domicilio, in strutture o in luoghi di aggregazione spontanea, per il raggiungimento della massima autonomia personale e sociale.
IB5	Contributi economici per l'affidamento familiare di minori	Contributi in denaro alle famiglie che accolgono temporaneamente minori con problemi familiari.
IC5	Contributi economici a integrazione del reddito familiare	Sussidi economici, anche una tantum, a integrazione del reddito di persone bisognose.
1	Comunità familiari per minori	Presidio residenziale che accoglie minori di anni 18 e che si caratterizza per la convivenza continuativa e stabile di un piccolo gruppo di minori con due o più operatori specializzati, che assumono ruoli identificabili con figure genitoriali di riferimento in un percorso socioeducativo, nel rispetto dei bisogni e delle esigenze rispondenti alle varie fasce di età.
2	Comunità socio educative per minori	Presidio residenziale a carattere educativo, rivolto prevalentemente a preadolescenti e adolescenti sprovvisti di figure parentali idonee a seguirli nel processo formativo. L'assistenza è fornita da educatori professionali che esercitano in quel contesto la loro specifica professione in forma di attività lavorativa. Ogni educatore esercita la propria funzione su un piccolo gruppo di ospiti (generalmente inferiore a 12) ed è tenuto a rispettare dei turni lavorativi che garantiscano la presenza costante di almeno un adulto per ogni gruppo di minori.
3	Alloggio ad alta autonomia	Presidio residenziale di ridotte dimensioni, a bassa intensità assistenziale, accoglie ragazzi con gravi problemi di relazione con le famiglie, o privi delle stesse, senza valide figure di riferimento e bisognosi di un nuovo rapporto affettivo ed educativo. Accoglie minorenni alle soglie della maggiore età, o giovani adulti (fino a 21 anni) che presentano disagi esistenziali e nevrosi del carattere (disturbo alimentare, disturbo comportamentale, disturbo del carattere, alcolismo, invalidità, cronicità...), sintomatologia che evidenzia la necessità di un programma di emancipazione dalla famiglia di origine.
4	Servizi di accoglienza per bambino genitore	È una struttura di accoglienza a tutela del nascituro o del bambino e del suo genitore. Ospita di norma nuclei formati dal bambino e dal suo genitore. È caratterizzata dalla presenza di educatori professionali e dalla presenza di spazi idonei per i nuclei accolti.
5	Strutture di pronta accoglienza per minori	È una struttura residenziale, per minori in situazioni di emergenza, che provvede alla tempestiva e temporanea accoglienza di essi quando si trovano in situazione di abbandono o di urgente bisogno di allontanamento dall'ambiente familiare. Il limite massimo dei minori può essere temporaneamente elevato qualora sia necessario accogliere ragazzi per i quali non sia momentaneamente possibile una alternativa.
6	Comunità multiutenza	È una struttura residenziale con il compito di accogliere persone prive di ambiente familiare idoneo, tra cui temporaneamente anche bambini e adolescenti di età compresa tra 0 e 17 anni.
7	Comunità educativo e psicologica	Comunità caratterizzata per la capacità di accoglienza di minori in condizioni di disagio, con gravi problemi comportamentali o patologie di carattere psichiatrico. La comunità fornisce prestazioni psicoterapeutiche. Si caratterizza per essere a integrazione sociosanitaria.

### 3. Risorse in assenza dei livelli essenziali

Uno sforzo importante quello del Nomenclatore che consente tra l'altro di effettuare comparazioni tra i vari sistemi di protezione locali. A fronte di una siffatta classificazione degli interventi e dei servizi, incide maggiormente il vuoto lasciato dalla mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni da assicurare su tutto il territorio

nazionale. Tale competenza, come è noto, è rimasta in capo all'autorità centrale all'indomani della riforma del titolo V della Costituzione che nel 2001 ha riconosciuto alle regioni la potestà legislativa esclusiva in materia di politiche sociali.

L'inadempimento su questo versante ha di fatto allontanato la possibilità di uniformare in un quadro nazionale certo e sostenibile le politiche sociali in senso lato e quindi anche quelle dedicate allo sviluppo e al sostegno dei bambini e dei ragazzi.

Le conseguenze di segno negativo sono ormai ampiamente documentate e denunciate; preme qui ricordare tra queste quelle che hanno maggiormente messo – e ancora mettono – a dura prova la tenuta dei servizi degli enti locali:

- il proliferare di sistemi di tutela diversificati e distinti, con una forte frammentazione e disuguaglianza regionale e locale;
- la mancanza di una base certa e stabilizzata di finanziamento, con la conseguente marginalizzazione di queste tematiche e l'erosione sistematica del fondo sociale.

A ben guardare si tratta di due caratteristiche che rendono peculiare il sistema delle politiche sociali rispetto al mondo della sanità e che espongono i diversi settori di cui tali politiche si compongono a gravi rischi di indebolimento e possibile invisibilità. In sostanza l'elenco delle prestazioni necessarie a fronteggiare, a norma di legge, le situazioni di difficoltà delle famiglie, l'allontanamento dei bambini o ad attuare interventi per il ritorno in famiglia, se si è dovuto predisporre l'allontanamento, non possono costituire diritti soggettivi, garantiti dal nord a sud della Penisola.

La disomogeneità è il *leitmotiv* delle misure di sostegno all'attuazione dei diritti dei minori, con perverse dinamiche nell'organizzazione e nell'offerta dei servizi sul territorio nazionale. Si è, sempre più, resa evidente la diversificazione in materia di politiche sull'infanzia e l'adolescenza a livello delle singole regioni che spesso si traduce in una disuguaglianza nelle opportunità di benessere dei bambini e degli adolescenti. Risulta, infatti, da studi di settore<sup>163</sup>, che prendono in considerazione anche gli aspetti del benessere, che a fronte di una marcata differenza su alcuni indicatori specifici tra regioni del centro nord e del sud, persistono criticità diffuse se si analizzano le singole dimensioni del benessere per le quali nessuna regione si posiziona mai allo stesso livello. Questa tendenza è confermata indirettamente anche guardando ai dati della spesa pro capite sociale dei Comuni a favore dell'infanzia (famiglie e minori) per la quale spiccano ad esempio i 226 euro dell'Emilia-Romagna rispetto alla media nazionale di 99 euro.

La forte disomogeneità regionale sulle politiche e le misure di sostegno ai diritti dei bambini e degli adolescenti è emersa anche in fase di raccolta dei dati finalizzati al lavoro di monitoraggio del Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva condotto nel 2012. Pur nella evidente incompletezza delle informazioni raccolte, sotto la voce delle risorse regionali dedicate per gli anni 2010 e 2011 paiono riscontrabili divari preoccupanti considerato lo scenario generale di progressiva riduzione del fondo nazionale delle politiche sociali e dei diversificati sistemi di welfare regionali.

<sup>163</sup> Belotti, V., *Un quadro comparativo della disuguaglianza regionale nel benessere dei bambini e dei ragazzi*, in Belotti, V., Moretti, E., *L'Italia "minore". Mappe e indicatori sulla condizione e disuguaglianza nel benessere dei bambini e dei ragazzi*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2011, p. 111-144 (Questioni e documenti, n. 51).

#### 4. Risorse: il trend del Fondo nazionale delle politiche sociali

È noto come la stagione dei finanziamenti riservati all'attuazione dei diritti dei minori aperta con la legge 285/1997 sia definitivamente tramontata (a eccezione dei fondi ancora oggi assegnati alle 15 città riservatarie); l'introduzione del Fondo nazionale politiche sociali (Fnps) istituito con la legge 328/2000 ha assolto, infatti, il compito di riunire le risorse derivanti dal finanziamento di specifiche leggi di ambito sociale settoriale e, pertanto, tale Fondo costituisce il parametro di riferimento anche per le misure e gli interventi necessari alla tutela dei diritti dei minori.

Le vicende che hanno contraddistinto il Fnps evidenziano una riduzione marcata a partire dal 2008, per arrivare al 2011 quando la consistenza di tale fondo è stata dimezzata rispetto al 2010: una situazione drammatica che si è ulteriormente aggravata con l'azzeramento dell'annualità 2012.

In questo quadro è intervenuta nel frattempo la legge 42/2009 e i relativi decreti attuativi con la previsione della soppressione di tutti i trasferimenti statali e regionali da sostituirsi con le entrate locali (federalismo fiscale). Si tratta a oggi di una ancora incompiuta riforma dello Stato in senso federalistico che non sembra risolvere, pur nella indicazione degli obiettivi di servizio e dei costi standard, le questioni di fondo relative alla certezza di risorse da dedicare al sostegno dei minori e delle famiglie.

Questo scenario sta alla base della posizione assunta dalla Conferenza unificata delle regioni e delle province autonome nel documento del 4 ottobre 2012<sup>164</sup> articolato intorno a una serie di considerazioni e di specifiche richieste indirizzate all'attenzione del Governo.

Partendo dalla preoccupazione della tenuta dei sistemi e dei servizi sociali territoriali, in particolare per l'annualità 2013, le regioni hanno richiamato l'attenzione su quattro proposte strettamente correlate tra le quali due di particolare rilevanza anche per l'attuazione delle politiche sui minori:

- la ridefinizione degli obiettivi di servizio per l'area sociale ai fini di riordinare e rilanciare gli interventi in una logica di anticipazione dei livelli essenziali delle prestazioni: tra questi obiettivi figurano, naturalmente, servizi e misure che interessano l'infanzia, la famiglia le persone e i nuclei fragili;
- la costituzione di un fondo unico non finalizzato per superare la frammentarietà e, spesso, il mancato coordinamento di finanziamenti di carattere sociale e garantire la corretta azione di programmazione dei livelli regionali.

Le richieste correlate riguardano quindi:

- il proseguimento del lavoro avviato per la definizione e l'approvazione degli obiettivi di servizio con la scelta di quelli da finanziare in via prioritaria;
- la ricostituzione a favore delle regioni di un fondo nazionale per le politiche sociali, che per l'annualità 2013 sia almeno pari al finanziamento 2009, e che risulti implementato con i vari e frammentati finanziamenti suddivisi fra politiche per la famiglia e pari opportunità.

Nella dimensione di denuncia che il documento, inevitabilmente, ha assunto, viene ricordato come la riduzione del 98% delle risorse nazionali a favore delle politiche sociali attribuite alle regioni (quadriennio 2009-2012), abbia messo a dura prova il sistema degli interventi e dei servizi che gli enti locali devono garantire a fronte di mancati trasferimenti.

<sup>164</sup> Cfr. Documento per un'azione di rilancio delle politiche sociali della Conferenza delle regioni e delle province autonome del 4 ottobre 2012.

**Tavola 1 - Spesa sociale e finanziamento statale dal 2009 al 2012**

ANNO	SPESA sociale	Finanziamento statale
2009	6.987.759.161	7,42
2010	6.662.383.600	5,70
2011	6.362.483.600*	2,80
2012	5.492.483.600**	0,2

(\*) dato stimato da prime valutazioni sulla spesa sociale in base ai dati dell'indagine censuaria

(\*\*) dato stimato valutando la spesa di alcune Regioni nel primo semestre 2012

Per quanto riguarda la distribuzione della spesa tra le diverse aree di servizi quella inerente i minori e le famiglie è pari al 40,2% della spesa sociale totale ed è quella più alta tra i vari ambiti d'intervento.

Tuttavia, la spesa sociale dal 2009 al 2011 risulta in flessione per oltre mezzo miliardo di euro con un decremento marcato del finanziamento statale che dall'incidenza del 12% del 2007 è attestato sul 2,80% del 2011 (e che praticamente si è azzerato nel 2012).

Ne consegue che gli impegni finanziari direttamente assunti dalle regioni dai Comuni hanno consentito, almeno fino al 2011, la tenuta del sistema degli interventi e dei servizi, alla ricerca di una linea il più possibile in continuità con i finanziamenti delle annualità precedenti.

Negli ultimi anni si è registrata la tendenza all'istituzione e al sostegno di una serie di fondi diversi dal Fnps che tuttavia hanno toccato e attraversato le politiche sociali. È questo il caso, in particolare, dei fondi erogati dal Dipartimento per le politiche per la famiglia e dal Dipartimento per le pari opportunità: si è trattato di riserve di risorse con le quali le regioni hanno sostenuto progetti per lo sviluppo delle capacità genitoriali, per la prevenzione e la cura di forme di maltrattamento, abuso e violenza, per il sostegno alle famiglie numerose e per la gestione dei servizi per la prima infanzia.

Se da un lato questo filone di risorse ha portato linfa alle sempre più ridotte disponibilità delle regioni, dall'altro ha finito per alimentare la frammentarietà tipica, per le ragioni già evidenziate, dei 21 sistemi di welfare locale; infatti a fronte di una cornice nazionale vincolante sotto il profilo delle tematiche, ma debole in quanto a obiettivi condivisi, ogni regione è intervenuta secondo le priorità della propria programmazione, agendo tra l'altro, in ambiti nei quali le tematiche della tutela dei minori sono potute entrare solo in misura marginale.

Va considerata, infine, la difficoltà di operare in una logica di "messa a sistema" degli interventi attivati, derivanti piuttosto da azioni progettuali e come tali destinati a sopravvivere faticosamente una volta concluso il ciclo di finanziamento.

Tavola 2 - Quadro dei finanziamenti nazionali alle politiche sociali dal 2008 al 2011<sup>165</sup>

FONDI NAZIONALI	Finanziamenti 2008	Finanziamenti 2009	Finanziamenti 2010	Finanziamenti 2011
Fondo nazionale politiche sociali	670,70	518,20	380,20	178,50
Fondo naz. famiglia e servizi infanzia	197,00*	200,00*	100,00	25,00
Fondo politiche giovanili	----	-----	39,80	-----
Fondo pari opportunità	64,40	30,00	-----	-----
Fondo nazionale non autosufficienze	299,00	399,00	380,00	100,00(*)
Fondo sostegno affitti	205,60	161,80	143,80	32,90
TOTALE	1.436,70	1.309,00	1.043,80	336,40

\* comprensivo di 100,0 milioni per i servizi socio-educativi per la prima infanzia non rifinanziati dal 2010

(\*) solo dedicati all'assistenza domiciliare dei malati di SLA

## 5. Gli impegni delle Regioni

L'occasione del monitoraggio del Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva condotto nel 2012 ha consentito di attivare una prima ricognizione sulle risorse con cui le regioni hanno finanziato le politiche e gli interventi sociali, sociosanitari ed educativi dei servizi territoriali a favore dei minori e delle famiglie, negli anni 2010 e 2011.

L'obiettivo perseguito è stato il collegamento tra la rilevazione dei programmi, degli interventi e delle azioni promosse dalle regioni secondo le direttrici del Piano di azione e la dimensione delle risorse disponibili.

Si è trattato di un tentativo importante, che tuttavia ha mostrato dei limiti e delle criticità, sia sotto il profilo della completezza delle informazioni, che dell'omogeneità e confrontabilità dei dati raccolti.

Le informazioni disponibili consentono al momento solo alcune considerazioni generali, che andrebbero meglio supportate da un'analisi più approfondita:

- la tendenza alla forte disomogeneità regionale sembra confermarsi anche in questa lettura del quadro complessivo delle risorse con cui le regioni hanno finanziato gli ambiti dei minori e delle famiglie, già evidenziata trattando del trend del Fondo nazionale politiche sociali;
- emerge lo sforzo di dare continuità alla programmazione e alle azioni locali attraverso la destinazione di fondi sociali regionali; infatti, oltre alle risorse indistinte, destinate a integrare il Fondo nazionale politiche sociali, diverse regioni hanno previsto ingenti stanziamenti dedicati all'ambito dei minori e delle famiglie.

Questa rilevazione sui fondi sociali da parte delle regioni meriterebbe di essere sviluppata e portata a sistema, anche per sopperire alla mancanza di strumenti di verifica delle modalità di utilizzo e dei risultati conseguiti a seguito della distribuzione dei fondi nazionali. Si tratterebbe, in sostanza, di introdurre un sistema di monitoraggio simile a

<sup>165</sup> Appendice al documento *La situazione delle politiche sociali in Italia*, approvato dalla Commissione politiche sociali delle regioni nella riunione del 18 aprile 2012.

quello già adottato per la spesa sociale dei Comuni, tale da favorire, pur nel rispetto dell'autonomia che contraddistingue l'azione delle regioni, un più efficace e oggettivo riscontro sulle politiche sociali e sui risultati prodotti. Si avverte anche la mancanza di un sistema informativo dei servizi sociali, pure previsto dalla legge 328/2000, che consentirebbe un'adeguata mappatura degli interventi e dei servizi erogati dalle varie regioni: senza tale strumento risulta difficile individuare i volumi di spesa sociale sostenuti dalle regioni ed è molto complesso ogni tentativo di comparare i diversi sistemi dei servizi regionali, anche per documentare le specificità esistenti.

Proprio rispetto al tema delle competenze specifiche e delle responsabilità che la normativa pone in capo alle regioni, la situazione di contrazione e incertezza delle risorse, nonché i vincoli imposti da alcune norme, come il patto di stabilità, solleva molti interrogativi su una delle funzioni principali dell'azione regionale: la programmazione sociale è strumento principe per la definizione degli obiettivi delle politiche e per la declinazione a livello territoriale degli interventi, con la conseguente finalizzazione delle risorse.

Questa funzione così vitale per l'effettiva realizzazione delle azioni sociali, tra cui quelle di tutela dei minori, rischia nella situazione attuale di essere vanificata o, nella migliore delle ipotesi, di essere limitata al solo mantenimento dei servizi fondamentali.

Programmare dal livello regionale significa predisporre obiettivi e azioni ai quali affiancare la quantificazione delle risorse che vadano a integrarsi con quelle, ben più consistenti, che i Comuni, protagonisti nell'erogazione degli interventi, destinano all'ambito sociale: allo stato attuale, le uniche fonti certe di finanziamento sono quelle regionali e comunali.

Dal punto di vista degli interventi normativi, che sono sopravvenuti negli ultimi anni su questo fragile scenario delle risorse sociali, va ricordata la legge attuativa del federalismo fiscale (L. 42/2009 e decreti attuativi), che prevede il finanziamento delle funzioni esercitate da regioni ed enti locali integralmente a carico di questi enti, con il mantenimento a livello nazionale di soli fondi perequativi.

Con questa previsione, ritorna più che mai rilevante la questione dei livelli essenziali e infatti i decreti attuativi della legge prevedono l'individuazione di livelli minimi di servizio da assicurarsi su tutto il territorio nazionale e da finanziarsi attraverso il principio dei costi standard. È auspicabile che il percorso di lavoro per la definizione di tali costi standard possa rappresentare il punto di partenza per l'individuazione e il finanziamento di livelli di servizio anche in ambito sociale.

## **6. La spesa sociale dei Comuni**

Affrontare il tema delle risorse destinate ai diritti dei minori ci porta, inevitabilmente, a considerare più da vicino l'impegno affrontato dai Comuni, enti cui il sistema giuridico pone in capo l'erogazione delle prestazioni sociali e l'organizzazione dei relativi servizi. Ne consegue che proprio loro sono i soggetti attivi dell'azione programmatica, alla quale concorrono fino a tradurre a livello locale gli obiettivi e gli indirizzi regionali.

La riduzione delle risorse e l'incertezza sul reperimento di nuovi fondi ha comportato un primo effetto generale in ordine alla programmazione del welfare territoriale, che si è tradotto nella contrazione degli spazi che le amministrazioni locali hanno dedicato alla programmazione.

Tentando di indagare quali siano state le misure sulle quali i Comuni si sono concentrati per contenere le spese, si ha la percezione che la scelta si sia orientata in particolare su tutta

quella sfera di welfare che riguarda la domiciliarità, l'orientamento e l'accesso ai servizi e gli interventi a carattere promozionale; tale considerazione trova parziale supporto negli esiti di una ricognizione condotta su alcuni territori lombardi e pubblicata di recente<sup>166</sup>. Concentrando l'attenzione sui diritti dei minori, va evidenziato il rischio concreto che i tagli incidano sull'area della prevenzione, del sostegno alla genitorialità e della promozione del benessere dei bambini e delle famiglie, con conseguenze pesanti sulla tenuta dei sistemi di protezione. La condizione che sembra attraversare trasversalmente le realtà comunali è quella dello sforzo condiviso per dare continuità al sistema dei servizi sociali, pur nel difficile contesto della riduzione dei trasferimenti, per consolidare il loro ruolo di enti erogatori e regolatori degli interventi e dei servizi e della variegata rete di soggetti pubblici e privati. In altre parole, si potrebbe affermare che la consapevolezza di un'impossibilità di tornare a situazioni pregresse stia stimolando alcune scelte per garantire un livello di tenuta della spesa il più possibile coerente con le annualità passate, quali l'attivazione di canali finora utilizzati di finanziamento (fondi europei, finanziamenti privati, fondi regionali straordinari...).

La rilevazione della spesa sociale dei Comuni, attivata annualmente attraverso l'Istat è attualmente l'unica fonte certa di dati di area socioassistenziale, controllati e validati a livello nazionale e quindi comparabili.

Da queste informazioni, si desume che la spesa sociale ha assunto da tempo un'importanza crescente nei bilanci comunali, a sostegno della funzione sociale che i Comuni sono chiamati a espletare. Nell'ultimo decennio, infatti, la funzione sociale dei Comuni si è andata irrobustendo fino ad assumere il valore del 16,6% della spesa corrente (risorse 2009)<sup>167</sup>, e posizionandosi al terzo posto tra le principali voci di spesa degli enti locali. Risulta estremamente interessante l'analisi del quadro complessivo delle fonti di finanziamento con le quali i Comuni sostengono la spesa sociale. I dati evidenziano che i Comuni finanziano questa voce di spesa per il 70% con risorse proprie; ben più distanziati sono i trasferimenti statali, che si attestano a una copertura di poco più del 16% della spesa, così come le regioni, che incidono con risorse proprie, pari al 14,9%.

**Tavola 3 - Le fonti di finanziamento dei Comuni\***

Ripartizioni geografiche	Fondo indistinto per le politiche sociali	Fondi regionali vincolati per le politiche sociali	Fondi vincolati per le politiche sociali da Stato o UE	Altri trasferimenti da enti pubblici	Trasferimento fondi da privati	Risorse proprie dei Comuni	Risorse proprie degli enti associativi
Nord-ovest	12,2	10,5	1,4	1,8	1,5	70,8	1,8
Nord-est	15,2	15,9	1,3	2	1,7	61,3	2,6
Centro	14,5	12,2	2,2	1,4	1,5	65,5	2,7
Sud	18,1	20,9	4,5	1,6	0,4	47,7	6,8
Isole	24,5	29,3	2,4	2	0,6	41,2	0
Italia	15	14,9	1,9	1,8	1,4	62,5	2,5

\* Tavola tratta da Ripensare allo sviluppo del welfare locale dal quadro attuale alle priorità di intervento future, CITTALIA, Fondazione Ancl ricerche, 2012

A fronte delle pur sintetiche considerazioni fin qui espresse è lecito chiedersi quali possano essere le condizioni ricorrenti per il mantenimento dei livelli dei servizi sociali che i Comuni devono assicurare.

<sup>166</sup> Ghetti, V., *Il welfare che verrà. Emergenziale, ripiegato sull'assistenza e di respiro corto?*, in «Prospettive sociali e sanitarie», n. 9/2012, p. 13 e segg.

<sup>167</sup> *Il quadro finanziario dei Comuni italiani: sintesi 2011*, Ifel, p. 12.

Possiamo al riguardo riferirci alla stima effettuata a settembre 2011 da Ifel<sup>168</sup>, in base alla quale si constata che per ottenere lo sforzo finanziario richiesto per il 2012 interamente da riduzioni di spesa, i Comuni dovrebbero tagliare la funzione sociale tra il 12,7% e il 13,5%, con sforbiciate tra gli 840 e i 900 milioni di euro.

Le conseguenze della contrazione della spesa potrebbero avere effetti particolarmente rilevanti sull'acquisto di prestazioni da terzi e sui contributi economici, nella consapevolezza che si tratterebbe di misure eventualmente ripristinabili con più facilità: nell'ottica degli interventi sulle famiglie e sui minori che qui interessano, è facile intuire un rischio di contrazione per tutta quella gamma di azioni di sostegno alla famiglia, attivate ad esempio attraverso contributi economici, o di forme di accoglienza in comunità, spesso gestite dal privato sociale.

### 7. Le risorse per la legge 285: opportunità e limiti

A fianco del fondo indistinto per le politiche sociali, si colloca il fondo istituito per l'attuazione della legge 285/1997, del quale, negli anni più recenti, hanno beneficiato le 15 città cosiddette "riservatarie". Si tratta quindi dell'unico fondo vincolato per l'infanzia e, come tale, va preso in considerazione nell'ambito di questa sintetica ricognizione.

La L. 285/1997 ha consentito la sperimentazione di attività di promozione e di sostegno in campo educativo e sociale e per lo sviluppo di servizi dedicati. Esaurita la spinta sperimentale che ha contraddistinto la fase iniziale, la legge si è andata configurando come lo strumento normativo e finanziario che ha favorito il consolidamento di alcuni dei servizi e degli interventi più strategici per i diritti dell'infanzia.

Tutto ciò premesso, pur nella positività rappresentata dal mantenimento di un fondo nazionale mirato per le politiche di promozione e tutela dei minori, non si può non tener conto del trend generale riscontrato anche su questo filone di finanziamento: i decreti di riparto considerati dal 2008 al 2011 mostrano una flessione da quasi 44 milioni di euro a poco più di 35 milioni.

I dati raccolti in occasione dell'ultimo rapporto sullo stato di attuazione della legge 285<sup>169</sup>, sono in grado di registrare, città per città, l'incidenza di questi fondi sulla spesa corrente nel settore sociale, compresi i servizi socio-educativi.

La prima considerazione di contesto che può desumersi dalle tabelle che confrontano l'indicatore della spesa per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori per l'annualità 2008 e l'annualità 2010 è che tale spesa nel complesso delle 15 città riservatarie non si è contratta, ma anzi ha registrato un incremento degno di nota (più 15,7%), mentre la spesa corrente per funzioni nel settore sociale ha subito un incremento proporzionalmente più basso (più 11,6%).

L'effetto combinato dell'aumento della spesa corrente per minori e servizi prima infanzia e della riduzione del fondo di cui alla L. 285/1997 ha determinato un calo medio dal 7% al 4,8% dell'incidenza del medesimo fondo sul totale della spesa corrente.

<sup>168</sup> *Effetti della manovra finanziaria sui Comuni*, Dossier Ifel - settembre 2011, p. 64-65.

<sup>169</sup> Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I progetti nel 2009. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle Città riservatarie*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2011, p. 179-180 (Questioni documenti, n. 52).

Tavola 4 - Spesa dei Comuni<sup>(a)</sup> - Anno 2008

Città riservatarie	Spesa corrente per funzioni nel settore sociale <sup>(a)</sup>	Spesa corrente per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	Fondo legge 285/1997. Decreto di riparto 2009	Incidenza della spesa corrente per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori sulla spesa corrente per funzioni nel settore sociale
Bari	43.466.342,00	13.069.848,00	1.899.818,00	28,55
Bologna	111.213.923,00	37.756.625,00	1.020.150,00	33,60
Brindisi	8.581.497,00	3.520.037,00	943.949,00	38,95
Cagliari	42.093.485,00	7.813.739,00	1.160.218,00	17,80
Catania	51.928.857,00	19.023.276,00	2.348.133,00	34,83
Firenze	88.980.858,00	36.420.196,00	1.307.078,00	39,52
Genova	85.642.943,00	38.493.246,00	2.097.104,00	42,03
Milano	366.162.624,00	132.583.128,00	4.327.673,00	34,62
Napoli	113.892.639,00	46.022.028,00	7.122.160,00	37,22
Palermo	66.987.209,00	25.598.084,00	4.933.557,00	36,77
Reggio Calabria	15.978.282,00	1.420.939,00	1.717.079,00	7,62
Roma	425.767.248,00	194.087.834,00	9.495.149,00	44,52
Taranto	15.938.310,00	2.974.310,00	1.477.743,00	17,35
Torino	271.269.903,00	45.296.272,00	3.071.062,00	16,18
Venezia	87.652.259,00	24.651.436,00	830.484,00	26,33
<b>Totale</b>	<b>1.795.556.379,00</b>	<b>628.730.998,00</b>	<b>43.751.357,00</b>	<b>33,6</b>

(a) il valore riportato è stato depurato dalla voce di spesa relativa al servizio necroscopico e cimiteriale

(b) il dato si riferisce al 2009

Fonte: Bilanci comunali - Certificati consuntivi 2010, Ministero dell'Interno.

Tavola 5 - Spesa dei Comuni<sup>(a)</sup> - Anno 2010

Città riservatarie	Spesa corrente per funzioni nel settore sociale <sup>(a)</sup>	Spesa corrente per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	Fondo Legge 285/1997. Decreto di riparto 2011	Incidenza della spesa corrente per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori sulla spesa corrente per funzioni nel settore sociale
Bari	62.062.133,00	18.467.280,00	1.528.006,30	29,8
Bologna	114.585.978,00	39.794.777,00	820.497,08	34,7
Brindisi	15.963.589,00	3.771.368,00	759.209,57	23,6
Cagliari	47.621.171,00	8.340.729,00	933.152,52	17,5
Catania	61.053.961,00	27.064.214,00	1.888.581,54	44,3
Firenze	96.090.374,00	36.004.808,00	1.051.270,71	37,5
Genova	79.771.610,00	43.383.346,00	1.686.681,81	54,4
Milano	364.945.101,00	136.453.731,00	3.480.707,59	37,4
Napoli	87.979.495,00	33.558.791,00	5.728.287,97	38,1
Palermo	54.060.823,00	20.730.154,00	3.968.014,78	38,3
Reggio Calabria <sup>(b)</sup>	12.470.958,00	1.102.615,00	1.381.030,86	8,8
Roma	649.264.898,00	292.817.846,00	7.636.861,33	45,1
Taranto	n.d.	n.d.	1.188.534,71	n.c.
Torino	271.824.019,00	42.356.299,00	2.470.026,68	15,6
Venezia	86.679.989,00	23.776.060,00	667.950,55	27,4
<b>Totale</b>	<b>2.004.374.099,00</b>	<b>727.622.018,00</b>	<b>35.188.814,00</b>	<b>36,3</b>

(a) il valore riportato è stato depurato dalla voce di spesa relativa al servizio necroscopico e cimiteriale

(b) il dato si riferisce al 2009

Fonte: Bilanci comunali - Certificati consuntivi 2010, Ministero dell'Interno.

Il rapporto sopra citato, nell'esaminare i dati dell'incidenza del fondo 285 sulla spesa dedicata ai nidi e ai servizi per l'infanzia, evidenzia il divario netto che sussiste tra le città del Centro-Nord (4,3%) rispetto a quelle del Sud-Isole (18,1%); inoltre, prendendo in considerazione il fatto che le risorse del fondo 285 in termini assoluti sono destinate sostanzialmente in egual misura alle sette città del Centro-Nord e alle otto città del Sud-Isole, si osserva che le risorse effettivamente allocate in relazione alla popolazione minorile risultano fortemente sbilanciate a favore delle città del Sud-Isole con un valore medio di 40,5 euro a fronte di un valore medio dimezzato delle città del Centro-Nord di 22,6 euro. Da tali considerazioni il rapporto deduce quindi che: «le notevoli incidenze della spesa sociale destinata ai minori non possono in alcun modo essere spiegate con la diversa allocazione del fondo 285» e che anzi «la spesa sociale a favore dei minori risulta più alta nelle città del Centro-Nord proprio laddove l'incidenza del fondo 285 in termini pro capite risulta più limitata, mentre è più bassa nelle città del Sud-Isole laddove l'incidenza del fondo 285 in termini pro capite risulta più rilevante»<sup>170</sup>.

L'ulteriore dato di fatto che sembra emergere è quello dello scarso investimento sulla spesa sociale a favore dei minori e una maggiore dipendenza dalle risorse provenienti dal fondo 285 riscontrabili nelle città del Sud-Isole.

In altre parole potremmo dire che la disuguaglianza che regna tra i sistemi di welfare regionali si ripropone nella dimensione microcosmica tra città, e anzi, anche tra i vari welfare locali e le città riservatarie.

Prendendo in considerazione il rapporto città riservatarie e livello regionale, troviamo che le 15 città riservatarie interessano solo 12 regioni: la condizione di fondo è quindi quella dell'esclusione dagli unici fondi statali destinati all'infanzia e all'adolescenza di realtà regionali come la Valle d'Aosta, il Friuli-Venezia Giulia, le Marche, l'Umbria, l'Abruzzo, il Molise, la Basilicata e le Province autonome di Trento e Bolzano.

La disomogeneità tra territori regionali, che quindi caratterizza anche il welfare attivato grazie ai finanziamenti della legge 285, è sottolineata anche da realtà particolari come quella delle tre città riservatarie della Puglia che nel complesso contano su un bilancio 285 pari a quello riscontrabile per la città di Milano, o come le due città siciliane il cui bilancio corrisponde a quello di Napoli.

Qualche considerazione ulteriore può essere desunta anche dall'esame della distribuzione sul territorio dei progetti e dal loro aspetto temporale. Si tratta di informazioni particolarmente rilevanti, laddove si intenda documentare la tendenza all'evoluzione verso il consolidamento dei servizi, piuttosto che verso l'innovazione e la sperimentazione, di cui si accennava sopra.

Se si esamina, infatti, l'evoluzione temporale dei progetti presenti nella Banca dati 285, si riscontra un evidente carattere di continuità. Fra i 511 progetti del 2009, 334, che rappresentano ben il 65,5% del totale, risultano in continuità con esperienze attive nell'anno precedente.

La continuità caratterizza maggiormente l'area del Sud e delle Isole, con particolare riferimento alle città di Catania, Brindisi, Reggio Calabria e Bari con 159 su 227 (70%) mentre nel Centro-Nord il rapporto è 175 su 284 (61,6%) con punte massime a Firenze, Roma e Venezia.

Per quanto attiene la durata, la metà dei progetti varia fra i sette mesi e un anno sia al Centro-Nord che nel Sud-Isole: il 25% dei progetti nel Centro-Nord si attesta tra un anno e due anni costituendo la seconda modalità più diffusa; nel Sud-Isole il 27,4% dei progetti si

<sup>170</sup>Ivi, p. 181.

conclude entro sei mesi dall'attivazione e solo il 5% ha una durata superiore a un anno, probabilmente subordinandone il rinnovo, e quindi la continuità, alla conferma della previsione dei trasferimenti annuali ex L. 285/1997.

Leggendo insieme il dato della durata con quello della continuità, emerge come il Centro-Nord veda la prevalenza di progetti di durata maggiore di un anno solare, che in buona parte sono ripristinati alla scadenza, mentre il Sud-Isole mostra la preponderanza di progetti di durata inferiore, che tendono a essere rinnovati da un anno all'altro.

La continuità e durata manifestano da una parte un aspetto senz'altro rilevante in termini di consolidamento del progetto e di una sua eventuale o necessaria ma positiva trasformazione in servizio, dall'altra, però, entrano in contraddizione con la logica di una legge che nasce per promuovere prioritariamente l'innovazione<sup>171</sup>.

Se osserviamo, infine, le ripartizioni per ambiti d'intervento previste dai progetti, possiamo vedere come quelle afferenti all'art. 4 della legge 285 siano in realtà molto rilevanti.

Il rapporto isola infatti 13 tipologie progettuali, in base alle aree individuate dalla legge 285. L'area prevalente dei progetti è quella del tempo libero e gioco, seguita dal sostegno alla genitorialità, e successivamente da azioni che riguardano: il sostegno all'integrazione scolastica, le azioni di sensibilizzazione e promozione, il sostegno all'integrazione dei minori e al sostegno a bambini e adolescenti.

Se analizziamo i progetti dal punto di vista dei contenuti, quindi, possiamo vedere come molti di essi afferiscano agli interventi più vicini all'area del sostegno alla famiglia e alla genitorialità, nonché alla tematica delle donne in difficoltà, nel perseguimento della comune finalità di prevenire l'allontanamento dei minori.

Molti progetti riguardano direttamente interventi di affidamento familiare: emblematico il caso del Comune di Bologna, che utilizza l'intero fondo 285 per la gestione di tre progetti tutti concentrati sull'affido. Spicca poi la consistenza del numero di progetti incentrati sull'art. 4 nei Comuni di Bari, Brindisi, Catania, Napoli, Reggio Calabria e Taranto del Sud, ma anche a Firenze e Milano.

<sup>171</sup> Ivi, p. 184.

Figura 1 - I progetti 285 delle città riservatarie secondo gli artt. 4 e 5-7 della legge

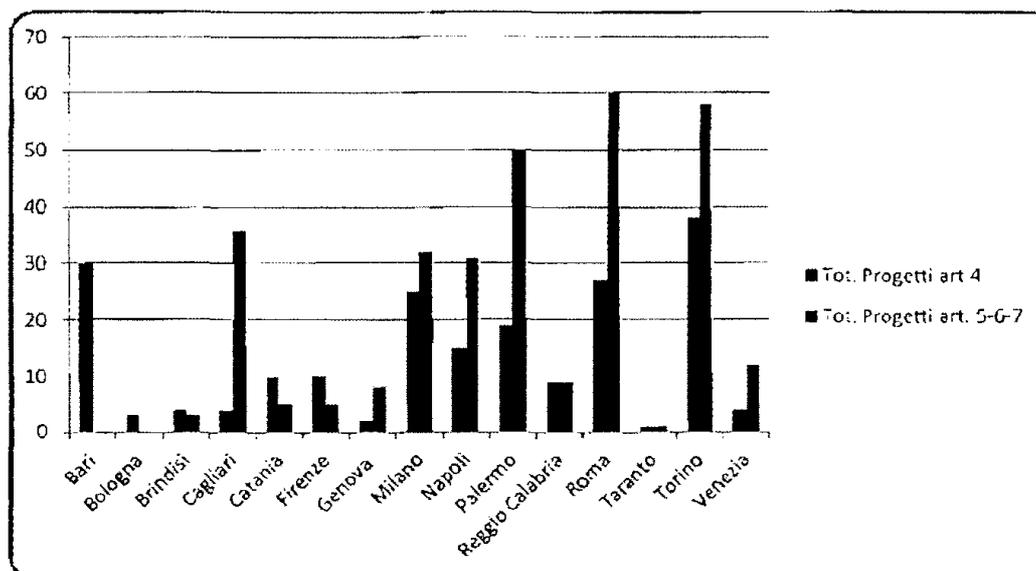


Tavola 6 - I progetti 285 delle città riservatarie secondo gli artt. 4 e 5-7 della legge suddivisi secondo le tipologie prevalenti di intervento

	Sostegno alla famiglia e genitorialità	Affido	Sostegno educativo, territoriale e presa in carico	Progetti per bambini con bisogni speciali	Interventi per donne in difficoltà	Intercultura, integrazione sociale e scolastica	Tot. Progetti art 4	Tot. Progetti art. 5-6-7	Totale progetti
Bari	9		18	1	2		30	0	30
Bologna		3					3	0	3
Brindisi	1	1	1		1		4	3	7
Cagliari		2	1	1			4	36	40
Catania			8	2		1	10	5	15
Firenze			8	2		1	10	5	15
Genova	1			1		2	2	8	10
Milano	8	4		9	4	22	25	32	57
Napoli	7		5	1	2	14	15	31	46
Palermo	8		9	1	1	9	19	50	69
Reggio Calabria	2		6	1		2	9	9	18
Roma	13	1	6	3	4	8	27	60	87
Taranto	1						1	1	2
Torino	17	1	15	4	1	22	38	58	96
Venezia					4	7	4	12	16

Ciò non solo va ad avvalorare quanto emerso in relazione alla dipendenza del Sud-Isole dal fondo 285 per gli interventi sui minori, ma anche a dimostrare che, grazie all'ampia gamma d'interventi previsti dalla legge, essa si adatta e risulta flessibile alle esigenze delle varie realtà territoriali, e i relativi finanziamenti vengono utilizzati per sopperire alla diminuzione di risorse sugli altri trasferimenti, di cui al Fondo per le politiche della famiglia e del Fnps.

## 8. Considerazioni conclusive

Come abbiamo visto i finanziamenti statali inerenti le politiche sociali sono passati da un'incidenza del 7,42% del 2009 allo 0,2% nel 2012, si sono cioè pressoché azzerati. Si è verificata una perdita estremamente significativa di risorse che le regioni e gli enti locali difficilmente riescono a compensare con risorse proprie sia per la mancata attribuzione di corrispondenti fonti fiscali di entrata, sia per gli obblighi di contenimento della spesa locale.

Il rischio concreto, in quella che viene considerata come la crisi economica più importante dopo il 1929, è quello della mancata attuazione del sistema di welfare previsto dalla legge 328/2000, di un sistema autonomo socioassistenziale, strutturato nell'intero Paese, che si incentra sull'identificazione a livello statale dei livelli essenziali delle prestazioni, da assicurare e conseguentemente da finanziare sull'intero territorio nazionale, e rivolto alla totalità dei cittadini.

La crisi, con la riduzione dell'occupazione e del livello di attività economica da una parte riduce le entrate fiscali e contributive e dall'altra aumenta anche la pressione sugli ammortizzatori sociali e sugli istituti assistenziali, delineando una maggiore necessità di risorse da destinare ai servizi.

Si tratta, però, di risorse difficili da reperire in quanto la legge 42/2009 inerente il federalismo fiscale e i relativi decreti attuativi segnano la fine del finanziamento nazionale delle politiche sociali, prevedendo la soppressione di tutti i trasferimenti statali e regionali e la sostituzione di questi con entrate proprie, attribuite a seconda dei casi, a regioni ed enti locali. Verrebbero solo mantenuti fondi perequativi ed eventuali fondi specificamente destinati alla rimozione degli squilibri economici e sociali.

Tutto ciò porta a delineare il probabile scenario di un sistema in parte riassorbito nell'ambito delle politiche sanitarie e delle politiche del lavoro, differenziato territorialmente e rivolto prevalentemente a soggetti in situazione di grave marginalità.

Per questo è essenziale che il Governo<sup>172</sup>, prosegua il lavoro avviato per la definizione e l'approvazione degli obiettivi di servizio con l'individuazione di quelli da finanziare in via prioritaria e ricostituisca un fondo nazionale per le politiche sociali a favore delle regioni, unico, non finalizzato, implementato in modo da ricomprendere i diversi finanziamenti suddivisi fra politiche per la famiglia, pari opportunità e minori.

<sup>172</sup> Cfr. Documento per un'azione di rilancio delle politiche sociali della Conferenza delle regioni e delle province autonome del 4 ottobre 2012.