

## Nuove forme organizzative del welfare locale. Nota introduttiva

**Gianni Geroldi**

RPS

*I cambiamenti nella protezione sociale degli ultimi venticinque anni hanno ampliato il ruolo dei sistemi di welfare locale, con l'assegnazione ai livelli decentrati di maggiori e più complesse competenze, non sempre accompagnate da un corrispondente accesso alle risorse finanziarie necessarie per un'adeguata offerta di servizi. Diverse analisi hanno cercato di dare spiegazioni plausibili a questo processo. Negli approcci economici hanno prevalso le ragioni che sottostanno alle teorie del federalismo fiscale, mentre i sociologi hanno più insistito sull'adattabilità dell'offerta di servizi di welfare locale, pubblici e privati, come risposta a una domanda di protezione sociale più diversificata e frammentata che caratterizza il periodo post fordista. Alcune analisi politologiche, rilevando la crescente ibridazione degli originali modelli di welfare, sostengono che l'importanza dei livelli locali non è ascrivibile*

*a un particolare modello, ma ha le sue radici in fenomeni culturali e nelle vicende storico-politiche che hanno configurato le istituzioni della democrazia e le forme di partecipazione in ogni paese. La crisi di questi ultimi anni ha messo a dura prova i sistemi di welfare locale che si sono trovati nella morsa di una domanda di protezione crescente, in presenza di vincoli finanziari molto più stringenti. Di conseguenza, hanno dato avvio a una serie di sperimentazioni nelle forme di intervento, in cui si è andato ampliando il peso dei soggetti non pubblici, mentre la funzione dell'amministrazione locale si è andata trasformando da un ruolo di governo a un compito di governance. All'analisi di queste trasformazioni è dedicata la sezione monografica del fascicolo, che mette in luce una serie di aspetti particolarmente interessanti, riassunti nella seconda parte di questa nota introduttiva.*

### *1. La crisi dei tradizionali modelli di welfare state*

A cominciare dall'inizio degli anni ottanta dello scorso secolo, ai sistemi di welfare è stato dedicato un numero crescente di analisi e valutazioni critiche che hanno influenzato il dibattito politico e culturale

con argomenti e proposte che stanno attirando molte attenzioni anche in questa prima parte del nuovo secolo.

È noto che gli anni successivi alla Seconda guerra mondiale hanno visto un'importante crescita e il consolidamento di sistemi di welfare che, influenzati dal modello fordista di produzione, avevano progressivamente costituito una rete di protezione molto articolata, con un processo espansivo delle garanzie che connotava quelle che sono state anche definite «società assicuranti» (Castel, 2011). I modelli di welfare emersi in Europa da questo lungo periodo di crescita (*Les Trente Glorieuses*) presentavano differenze rilevanti nella composizione delle funzioni svolte, nei modi di organizzare e finanziare gli interventi e in un aspetto di particolare rilievo come l'inclusività, ossia l'ampiezza dei soggetti aventi diritto ad accedere ai benefici<sup>1</sup>. Dal momento del loro massimo sviluppo, tuttavia, i sistemi di welfare, qualunque fosse il modello adottato, sono entrati in una fase critica, passando attraverso riforme di vario tipo che in misura diversa hanno rimodellato quasi tutte le funzioni storicamente ideate.

Il denominatore comune di questa nuova fase è stata la tematica della sostenibilità finanziaria, a cui è stata dedicata ogni attenzione, a livello di singolo paese e, a cominciare dagli anni della crisi economica, in sede di confronto europeo<sup>2</sup>, dove un iniziale approccio di coordinamento «soffice» si è progressivamente trasformato in una serie di linee-guida di carattere sempre più precettivo<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> A partire da Esping-Andersen (1990), sono state proposte diverse classificazioni di tipo socio-politico dei sistemi di welfare basate sulle loro caratteristiche distintive. Un'analisi delle diversità in chiave storico-economica è rintracciabile invece in Lindert (2004).

<sup>2</sup> L'effettiva influenza dell'Unione europea sulle riforme del welfare nei singoli paesi è stata una questione molto dibattuta nello scorso decennio e, per alcuni aspetti, essa rappresenta un tema tuttora discusso. Una rassegna che esamina molti lavori riguardanti l'argomento si trova in Jacquot (2008).

<sup>3</sup> Una raccolta di opinioni sull'originale metodo aperto di coordinamento applicato alle politiche sociali è contenuta in Zeitlin e Pochet (2005). Rispetto all'iniziale attenzione dell'Ue ad attutire gli effetti della crisi agendo sugli strumenti di protezione sociale si rinvia a Consiglio dell'Unione europea - Comitato per la protezione sociale (2009). Sulla successiva svolta «rigorista» esistono numerosi documenti. Un'indicazione può essere: Commissione europea (2011), in particolare l'Annex 2 «Macro-economic Report». È interessante registrare che un rapporto molto recente sulla situazione occu-

La letteratura accademica di contenuto socio-economico si è cimentata con una molteplicità di approcci analitici nel compito non facile di individuare i fattori che possono aver determinato la crisi dei sistemi di welfare. Le spiegazioni emerse sono molte e si rifanno a diverse cause. L'invecchiamento demografico e l'emergere di nuovi e più imprevedibili rischi sociali, ad esempio, sono visti come fattori che avrebbero dirette conseguenze sul costo crescente degli schemi di protezione e, quindi, sulla loro sostenibilità finanziaria, in una fase di sviluppo che già mette sotto forte pressione i bilanci pubblici. Tra le altre cause analizzate, ci sono poi quelle che riguardano i cambiamenti avvenuti all'interno della società (famiglia, reti sociali, ecc.), nei rapporti di lavoro e nei comportamenti individuali e collettivi. Da tali cambiamenti deriverebbe una domanda di protezione sempre più individualizzata e diversificata e, perciò, meno facile da soddisfare con le forme tradizionali di *welfare provision*. Infine, una parte piuttosto consistente della letteratura si è concentrata sugli effetti della globalizzazione e dell'uscita di scena del tradizionale modello fordista di produzione. Il punto di partenza di queste analisi, che rappresentano anche una base di riferimento del dibattito politico di questi anni, è dato dal paradigma «costo del lavoro, competitività» e, solitamente, esse tendono a suggerire politiche dell'offerta, ossia flessibilità e ridimensionamento della spesa sociale, in particolare, del sistema pubblico di welfare<sup>4</sup>.

pazionale e sociale in Europa (Commissione europea, 2015) sembra in parte modificare il punto di vista «rigorista» che prevaleva nei precedenti rapporti. In base ai risultati dell'analisi, viene infatti sottolineato che «i paesi che forniscono posti di lavoro di alta qualità e una protezione sociale efficace e che investono nel capitale umano hanno dimostrato di essere più resistenti alla crisi economica» (*ivi*, p. 3).

<sup>4</sup> L'elenco dei riferimenti dove rintracciare questo tipo di impostazione sarebbe molto lungo. Un'efficace sintesi può essere estrapolata da un paper abbastanza recente dove si evidenzia come: «Negli ultimi 30 anni, ci sono stati dubbi crescenti sul fatto che i sistemi di welfare siano compatibili con un moderno, globalizzato e post-industriale capitalismo. In primo luogo, c'è l'idea che lo Stato sociale distorca il mercato, distruggendo gli incentivi al lavoro, al risparmio e a investire, mentre invece esso rafforza il rapporto di dipendenza. Inoltre, si afferma che i cambiamenti demografici e sociali, in particolare la società che invecchia, renderanno lo Stato sociale insostenibile dal punto di vista fiscale. Infine, si ritiene che l'economia mondiale imponga

RPS

Gianni Geroldi

Di fronte a una serie di difficoltà oggettive, come il rallentamento della crescita economica, una concorrenza sempre più aggressiva da parte dei paesi emergenti e la crisi fiscale dello Stato, i contenuti di queste analisi hanno rappresentato la principale fonte di ispirazione per gli interventi di riforma dello Stato sociale. In particolare, per quanto riguarda i paesi nell'area dell'euro, sono state soprattutto le difficoltà della finanza pubblica a dare legittimità a questi argomenti e a condizionare il dibattito politico sul modo per conciliare il ruolo dei governi di ogni singolo paese con l'adesione a un ipotetico percorso comune da tutti condiviso. Questa impostazione ha relegato in secondo piano aspetti essenziali nella scelta delle politiche ed è mancato un vero approfondimento riguardo al *trade-off* tra efficienza ed equità distributiva nelle odierne economie di mercato. Inoltre, sebbene venga accettato come scontato il fatto che la globalizzazione imponga vincoli alle scelte di politica interna, una più attenta lettura dei documenti di contenuto macroeconomico redatti dalle istituzioni dell'Unione europea mette in evidenza come per le questioni in discussione non si possa distinguere in modo chiaro il peso dei supposti vincoli esterni rispetto al ruolo delle leve endogene.

Questa poca chiarezza fa sì che i sistemi di welfare nazionali sembrino in realtà rispondere in modo molto diverso alla disciplina imposta dalla competizione globale e spesso non si riesce a capire se le ristrutturazioni in corso abbiano o meno effetti positivi sulla capacità di fronteggiare i nuovi rischi e i nuovi bisogni. Ne consegue che, nonostante le dichiarazioni di intenti<sup>5</sup>, non solo non esiste un modello di ri-

una nuova disciplina ai governi, costringendoli a frenare la spesa e a ridurre la protezione sociale, al fine di rimanere competitivi a livello mondiale» (Diamond e Lodge, 2013, p. 4; *traduzione dell'autore*).

<sup>5</sup> Come è noto, fissando nel 2010 la strategia per la crescita decennale («*Europa 2020*»), l'Unione europea ha puntato a rilanciare lo sviluppo dopo un triennio di crisi, proponendosi di diventare un'economia «intelligente, sostenibile e solidale». L'idea è che queste tre priorità, rafforzandosi a vicenda, avrebbero aiutato l'insieme degli Stati membri a conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. Tra i cinque obiettivi fondamentali di questa strategia vi è anche la «Lotta alla povertà e all'emarginazione», che prevedeva entro il 2020 una riduzione complessiva di almeno 20 milioni di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione. Riguardo al conseguimento di questo obiettivo i risultati (nel 2014 ancor negativi) sono consultabili sul sito internet del *Social protection committee*, nel

ferimento per progettare e strutturare lo Stato sociale in Europa, ma che anche le tesi secondo cui i regimi di welfare pressati dalla globalizzazione dei mercati del lavoro, dei prodotti e dei capitali si muoverebbero in una direzione convergente non trovano conferma nelle ricerche comparative che, anzi, per aspetti non secondari sembrano individuare passaggi istituzionali che incanalano i sistemi nazionali verso configurazioni diverse, secondo scelte che rispondono alle condizioni e alle opportunità politiche di ogni paese.

La ricerca di processi di riforma accomunabili trova alcuni elementi di analogia nel campo delle riforme pensionistiche, cioè di una funzione di welfare limitata all'erogazione monetaria e gestita in tutti i paesi con regole centralistiche. Dal momento che le proiezioni a medio-lungo termine della spesa pensionistica ricevono una particolare attenzione nelle procedure del *fiscal compact* rafforzato, ovvero del sistema di governance economica in vigore dal 2011 per l'area dell'euro, in questo ambito è prevalsa una linea comune di riforme orientata alla sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici, che ha comportato l'innalzamento dell'età per accedere alla pensione, con meccanismi per adeguare i requisiti all'aumento delle aspettative di vita, e regole molto più stringenti nel calcolo e nell'indicizzazione ai prezzi delle prestazioni. Tutte le altre principali funzioni, in particolare quelle che si basano su attività di servizio e di cura personale, come la salute, l'assistenza alle persone anziane e la cura dei minori, o ancora le misure attive e passive di politica occupazionale, segnano forti differenze e non sembrano dare segnali significativi di un riavvicinamento dei rispettivi sistemi nazionali<sup>6</sup>.

## 2. Il ruolo dei sistemi locali di welfare

Nel quadro dei cambiamenti iniziati nell'ultimo decennio del ventesimo secolo e che ancora caratterizzano le linee di politica economica e

documento in cui sono riportati i dati del *Social protection performance monitor (Sppm - Dashboard results)* per il 2014.

<sup>6</sup> Una conferma viene da una recente rassegna sulle riforme in campo sociale redatta dalla Commissione europea e dal Comitato per la protezione sociale (Unione europea, 2015b), che da un'analisi comparativa trae l'indicazione di come non solo permangano forti differenze nei sistemi nazionali, ma di come essi non manifestino alcun processo di convergenza.

sociale della maggior parte dei paesi non solo europei, a fronte della evidente diversità di percorsi a cui si è appena fatto cenno, si registra quasi dovunque un ruolo rafforzato, spesso più per l'assegnazione di competenze formali che di risorse economiche, delle amministrazioni decentrate e di un insieme di altri soggetti che operano a livello locale. Sulle motivazioni di questo processo vi sono molte analisi. Gli approcci economici hanno teso a spiegare questa linea di tendenza soprattutto con le motivazioni tipiche del federalismo fiscale. Nella forma più elegante, basata sul classico teorema del decentramento di Oates, se non vi sono economie di scala rilevanti in un'offerta di servizi (o in una forma organizzata per effettuare erogazioni monetarie) e non si verificano eccessivi effetti di *spillover* tra territori amministrati in autonomia, la soluzione decentrata è in grado di ottenere un risultato preferibile in termini di benessere sociale (Oates, 1999)<sup>7</sup>.

Secondo una formulazione più ricorrente, il fatto che ogni livello di governo, sulla base della suddivisione amministrativa del paese, provveda con proprie entrate a coprire le spese per adempiere alle funzioni che gli competono rappresenta un incentivo a una condotta più responsabile nell'uso del denaro pubblico e, quindi, un impiego più efficiente di risorse e uno stimolo a contenere la spesa pubblica<sup>8</sup>. Inoltre, la possibilità che un finanziamento basato solo su risorse locali, possa risentire delle disparità territoriali nella capacità fiscale è risolvibile con un calibrato meccanismo perequativo nella distribuzione delle entrate tributarie tra i diversi livelli di governo.

Nelle analisi sociologiche, la tendenza verso un sistema di welfare più

<sup>7</sup> La letteratura sull'argomento ha prodotto un ampio numero di modelli derivati dall'originale teorema di Oates, del 1972, con una linea di analisi comunemente definita «seconda generazione della teoria del decentramento», in cui sono stati considerati diversi altri fattori che possono concorrere in una scelta ottimale. In proposito si veda, dello stesso autore, Oates (2005).

<sup>8</sup> La divaricazione che si ipotizza debba crescere tra la domanda di protezione sociale e le risorse pubbliche derivanti dalla tassazione a essa dedicabili ha richiamato negli ultimi anni un'attenzione sempre maggiore sulla questione dell'efficienza della spesa pubblica per le politiche sociali. A questo aspetto è specificamente dedicato un recente rapporto della Commissione europea e del Comitato per la protezione sociale, in cui sono presentate diverse metodologie per misurare efficacia e efficienza della spesa sociale (Unione europea, 2015a).

decentrato viene inquadrata come un aspetto significativo di un più generale processo di trasformazione post-industriale, ovvero, in altri termini, una forma di adattamento mirante a ottenere nella nuova fase risultati superiori a quelli dei sistemi di protezione centralizzati, basati sulla cittadinanza, che si erano sviluppati in epoca fordista. Presumendo per quanto già detto che il welfare locale sia più efficiente rispetto ai programmi centralistici del welfare nazionale, l'aumentato ruolo dei livelli locali viene fatto dipendere, oltre che dall'obiettivo di tenere sotto controllo, se non di ridurre, la spesa pubblica nazionale, dalla necessità di individuare risposte più efficaci a una domanda di sostegno sociale sempre più «individualizzata, frammentata ed eterogenea», facendo leva soprattutto su misure di *active welfare policy*<sup>9</sup>. A differenza degli approcci economici, in cui l'insorgere di disparità territoriali viene considerato un aspetto controllabile con opportune misure di finanza pubblica, dalle analisi sociologiche emerge il timore che un sistema di welfare con una presenza attiva ai livelli locali del terzo settore, delle organizzazioni di volontariato e dei privati rischia di esacerbare le differenze territoriali. Il divario infatti è legato alla qualità dei soggetti coinvolti, cioè a un portato della storia dello sviluppo locale, e dunque non può essere recuperato in modo semplice solo con il riequilibrio dei flussi di finanziamento.

È interessante anche notare che alcune analisi di impostazione politologica hanno fornito spiegazioni sulla decentralizzazione dei sistemi di welfare che non considerano più di tanto rilevanti le variabili economiche basate sui principi di *cost-efficiency*, e nemmeno quelle che traggono motivazione dai cambiamenti della domanda di protezione sociale conseguenti alla progressiva uscita di scena del modello fordista di produzione. Esse partono invece dalla verifica di un legame che dovrebbe essere consequenziale tra modello politico e modello di Stato sociale. Partendo da questa premessa, ci si aspetta che i modelli scandinavi di derivazione socialdemocratica, improntati all'universalismo delle prestazioni e a principi egualitari, per raggiungere questi obiettivi, dovrebbero fare maggiormente leva su una forma organizzativa centralistica, governata da schemi di tipo *top-down*. Su un altro versante, nei sistemi politici di impronta liberale, dovrebbero invece avere un ruolo maggiore nell'organizzazione dei servizi di welfare gli schemi spontanei, caratterizzati da rapporti di tipo *bottom up*. Il fatto

<sup>9</sup> Sul tema si veda ad esempio Andreotti, Mingione e Polizzi (2012).

che le ricerche di tipo comparativo non solo non confermano questa ipotesi<sup>10</sup>, ma dimostrano che nel tempo vi è stata una crescente ibridazione delle forme di intervento, lascia supporre che l'evoluzione e anche la diversità dei modelli che attualmente caratterizzano le istituzioni dei sistemi di welfare nei paesi europei abbiano come principale spiegazione le radici culturali e le vicende storico politiche che hanno configurato, attraverso successivi adattamenti, le istituzioni della democrazia rappresentativa e le forme di partecipazione diretta in ogni singolo paese<sup>11</sup>.

### *3. Le esperienze locali di organizzazione dei servizi di welfare in Italia*

Questo numero della rivista raccoglie una serie di saggi che trattano il tema delle forme organizzative presenti nel panorama italiano per l'offerta di servizi di welfare a livello locale.

La lettura di questi saggi presenta spunti di grande interesse perché entra in modo critico nel merito di una problematica su cui le informazioni tendono di solito a essere parziali, non prive di giudizi «ideologicamente» condizionati e, a volte poco chiare, soprattutto per

<sup>10</sup> Nel sistema anglosassone, ad esempio, hanno avuto grande rilievo le *welfare community* municipali, gestite dal pubblico e dai privati o cogestite, per la fornitura di servizi alla persona e le forme di assistenza sociale alle fasce più disagiate ma, nello stesso tempo, il Sistema sanitario nazionale, per garantire pari condizioni di accesso, ha da sempre mantenuto un'organizzazione centralistica, parzialmente modificata nel periodo thatcheriano per ciò che riguarda la gestione delle singole unità operative. In Svezia, dove sanità, pensioni, reddito di cittadinanza, ovvero alcuni dei principali pilastri del modello scandinavo di welfare, hanno carattere centralistico, l'offerta di sostegno e dei servizi *in kind* ai poveri e alle persone deboli ha una configurazione locale e si regge su modelli organizzativi autonomi e territorialmente differenziati.

<sup>11</sup> Per citare uno studio con questa impostazione, Sellers e Lidström (2007) partendo dall'ipotesi di dimostrare che nei sistemi scandinavi vi siano prove di collegamento tra le politiche delle socialdemocrazie e le forme organizzative del welfare locale, arrivano alla conclusione che l'*empowerment* nei paesi scandinavi sia stato meno il frutto dello sviluppo di un particolare modello di welfare, che non delle preesistenti condizioni che hanno reso possibili alcune soluzioni organizzative.

ciò che riguarda la valutazione economica e la misura dell'efficacia degli interventi. Va aggiunto che questi saggi, oltre a dare indicazioni di estremo interesse su alcuni degli aspetti problematici passati rapidamente in rassegna nelle pagine precedenti, offrono spunti e sollecitazioni su importanti questioni di inquadramento generale e di funzionamento dei sistemi locali di welfare che di seguito si prova a riassumere nei punti salienti.

### 3.1 Le ragioni del ruolo assunto dai sistemi di welfare locale

La riforma dell'assistenza sociale (legge n. 328 del 2000) e la modifica del Titolo V della Costituzione nel 2001 hanno sicuramente aumentato le competenze dei livelli locali nel campo delle politiche sociali e delle politiche attive del lavoro. Nei contributi – in particolare in quello di Lodi Rizzini e Tangorra – si trova conferma che i presupposti di questa delega non rispondono a una precisa linea di riforma del sistema nazionale di welfare, ma derivano da motivazioni eterogenee che possono essere fatte risalire ad ognuna delle ipotesi accennate in precedenza. Una prima ragione, infatti, indica che il territorio può essere l'ambito più «idoneo a realizzare risposte adeguate ai bisogni della persona» con soluzioni che meglio si adattano alla domanda di protezione che è, almeno in parte, condizionata dalle situazioni contingenti dei singoli territori. Inoltre, le azioni in un territorio circoscritto riescono maggiormente a «mobilitare gli attori locali», con una partecipazione che è condizione basilare per la sostenibilità degli interventi. In queste ipotesi si trovano perciò ragioni ascrivibili sia alle tesi del federalismo fiscale che al paradigma *cost-efficiency*/efficacia dell'intervento.

Nello stesso tempo, viene però anche sottolineato il fatto che le caratteristiche che ancora oggi connotano il welfare locale italiano dipendono profondamente dall'evoluzione storica, che ha prodotto due principali conseguenze: una «accentuata dimensione *locale* degli interventi, sostanzialmente frutto di preferenze e scelte determinatesi su base comunale in assenza di un quadro normativo nazionale [...] e la forte connotazione *privatistica* dell'offerta dei servizi» (Tangorra, *infra*, p. 30). La stessa legge 328/2000 è fondamentalmente ispirata dal principio della sussidiarietà e ha centrato la programmazione e l'offerta dei servizi sugli enti locali, cioè i Comuni, in forma singola o associata. Essendo venuti meno o svuotati di significato i puntelli che la legge aveva previsto per attenuare le differenze territoriali (defini-

zione di livelli essenziali delle prestazioni, adozione di un Piano nazionale triennale e istituzione di un Fondo nazionale per le politiche sociali), il quadro emergente è lontano dal poter essere definito un modello generale per i sistemi di welfare locale, ma sembra piuttosto il retaggio di eredità storiche che, per loro natura, sono peculiari nei diversi territori che, infatti, registrano differenze estreme e abbastanza durevoli nel tempo nella quantità e qualità delle azioni di policy, senza lasciar intravedere un effettivo processo di convergenza.

### 3.2 *Il finanziamento del welfare locale*

La questione del finanziamento delle politiche locali di welfare può essere vista sotto due profili. Il primo attiene al volume delle risorse finanziarie messe a disposizione delle amministrazioni locali rispetto alla dinamica e alla complessità assunta negli ultimi anni dalla domanda di protezione sociale. Si può parlare in questo caso di congruità delle risorse in rapporto agli obiettivi teoricamente assegnati. Il secondo profilo riguarda invece le modalità con cui le risorse sono messe a disposizione. Agli estremi si può considerare una situazione di totale autonomia decisionale quando si è in presenza di un flusso di risorse, proprie e trasferite, caratterizzato da certezza nei volumi e nei tempi di acquisizione e senza vincoli di allocazione. All'opposto, il flusso di risorse può essere incerto, difficilmente programmabile e soggetto a vari tipi di vincolo nell'allocazione.

Su questi aspetti, dai contributi pubblicati nel fascicolo, e in particolare in quello di Lodi Rizzini, di Maino e di Tangorra, si ricavano ulteriori importanti indicazioni. Innanzi tutto, ai fattori che incidono strutturalmente sulla spesa sociale, come l'invecchiamento demografico o l'immigrazione, si aggiunge il portato della crisi, comprovato da una serie di indicatori che riflettono un grave deterioramento della situazione sociale nel nostro paese e da un bisogno crescente di aiuti di vario genere, dai sostegni monetari ai servizi di cura e assistenza, all'abitazione. Più in generale, un numero elevato di famiglie vive la condizione peggiore della mancanza di lavoro e di reddito e fatica a fronteggiare i bisogni primari. Ma c'è anche un numero, forse ancora più elevato, di nuclei che, pur avendo al proprio interno persone occupate, scontano i problemi di reddito delle retribuzioni basse e del lavoro precario e tendono a scivolare in una zona di rischio sociale a cui non erano abituati negli anni prima della crisi.

Di fronte a queste emergenze, il finanziamento della spesa sociale locale appare largamente insufficiente e distribuito in modo da creare un circolo vizioso nei territori perché, dove è maggiore la domanda di sostegni, meno sono le risorse disponibili. Ciò deriva dal fatto che la quota derivante da trasferimenti (Governo centrale e Fondo per le politiche sociali) è diminuita e che ormai i Comuni devono provvedere con risorse proprie per più del 60% dei finanziamenti: un impegno quasi insostenibile soprattutto per le Regioni del Sud e delle Isole. Dal 2008, anno iniziale della crisi, i Fondi nazionali per gli interventi sociali sono stati tagliati in misura drastica e solo con l'ultima Legge di stabilità il Fondo per le politiche sociali è stato parzialmente reintegrato.

Se l'ammontare delle risorse decresce in una fase in cui la domanda di sostegni di welfare sta aumentando, è evidente che esiste un problema di congruenza e che, dunque, una parte delle tensioni sociali a cui si assiste in questi ultimi anni trova ragione in questo divario. Nello stesso tempo, però, le oscillazioni nella dotazione di risorse assegnate ai fondi per le politiche sociali fanno del finanziamento delle politiche di welfare uno strumento di difficile gestione per le amministrazioni locali che, oltre alla ristrettezza delle risorse, soffrono di instabilità dei flussi e di eccessivi condizionamenti nella scelta di come allocare le risorse alle varie funzioni di spesa sociale.

### 3.3 *Regolazione e uniformità di trattamenti*

Un ulteriore aspetto problematico sottolineato nei contributi del fascicolo riguarda la questione, a cui si è fatto cenno in precedenza, di come le disparità territoriali possano essere incanalate verso un percorso di maggiore omogeneità o, al contrario, se una maggiore autonomia locale, per le ragioni già richiamate, non finisca necessariamente per accentuare i divari esistenti. Da questo punto di vista, sembra dedursi che – più che una regola generale, una sorta di corollario della teoria del decentramento – per spiegare le differenze si debba considerare con attenzione il modello con cui è regolato il processo di assegnazione di competenze ai livelli locali. Nel caso italiano, la scelta di un decentramento pressoché totale delle competenze programmatiche e gestionali accompagnata da un principio di uniformità basato sui livelli essenziali delle prestazioni non ha per ora dato buoni risultati (Tangorra, *infra*).

Le ragioni sono diverse. Innanzi tutto, dal momento che la Riforma

RPS

Gianni Geroldi

del Titolo V non ha incluso l'assistenza sociale tra le materie di competenza concorrente, il «Piano nazionale» ha perso rilievo come strumento di indirizzo. Inoltre, il livello centrale non ha più potere di legiferare sulla materia, indirizzando l'attività dei territori e individuando le priorità, le scelte di finanziamento e le regole di compartecipazione al costo delle prestazioni. In pratica, tutti i principali compiti del Piano nazionale sono stati dati alla potestà esclusiva delle Regioni, tranne per ciò che riguarda la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. A tale scopo, però, la legge quadro si limita a definire le aree di intervento che costituiscono livelli essenziali, demandando l'organizzazione dei servizi a norme regionali. In pratica, questa competenza si limita a una generica elencazione della tipologia dei bisogni da coprire e delle relative prestazioni, un compito che ha poco a che vedere con la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire per ogni area di intervento. Questa definizione, per essere incisiva e poter porre rimedio alle disparità territoriali dei trattamenti offerti, dovrebbe poter contare sulle leve con cui gli interventi sono finanziati, ma l'andamento altalenante dei fondi nazionali in questi ultimi anni non è stato certo un buon viatico per dare più efficacia a tale ruolo di indirizzo. L'assenza di continuità nelle dotazioni dei fondi è perciò un elemento che va posto in evidenza perché, se i livelli essenziali vanno intesi come un diritto soggettivo di chi beneficia delle prestazioni, il finanziamento non può che avere carattere di stabilità ed essere programmabile in funzione dei servizi da rendere.

Sempre in ragione dell'obiettivo di contrastare le disparità territoriali nella fruizione dei servizi di welfare, vanno segnalati alcuni elementi di novità, non ancora del tutto perfezionati che potrebbero avere qualche significativo impatto sulla situazione attuale. Il testo della riforma della Costituzione, già approvato alla Camera, prevede ad esempio di riportare nella competenza dello Stato «le disposizioni generali e comuni [...] per le politiche sociali» (Tangorra, *infra*). Il portato di questa modifica costituzionale va attentamente analizzato, poiché essa potrebbe avere alcuni effetti di rilievo sulla possibilità di recuperare un modello di programmazione della spesa sociale meno aleatorio e territorialmente disgregato di quello attuale. Tra gli altri elementi di novità, va inserita anche la riforma recente dell'Isee, che è stata pensata per avere un unico strumento di misurazione su base nazionale per

poter accedere alle prestazioni sociali agevolate, secondo i principi che regolano i sistemi di tipo universalistico selettivo.

### 3.4 *Efficacia ed efficienza della spesa sociale*

Il ritardo con cui in molti paesi, tra questi l'Italia, si è posto il problema di monitorare i risultati delle politiche pubbliche per avere misure di efficacia della spesa è noto. Questa lacuna ha sostanzialmente premiato comportamenti passivi e un'attitudine alla routine, per cui, per un dato dispositivo di spesa, l'attenzione della pubblica amministrazione veniva posta quasi interamente sulla definizione del processo, mancando non solo gli strumenti ma lo stesso incentivo a verificare l'esito degli interventi.

Come si è accennato nelle parti iniziali, anche nelle sedi europee, la tensione tra la domanda crescente di sostegni sociali e i vincoli di finanza pubblica ha suggerito di esplorare nuove metodologie per misurare l'efficienza e l'efficacia della spesa sociale. La materia è peraltro molto complessa. In assenza di un quadro definito, si può contare su alcune metodologie e a volte su intuizioni, di carattere poco analitico, ma comunque utili per impostare la discussione su un tema ancora da esplorare dal punto di vista teorico ma, soprattutto da sperimentare nella pratica.

Le esperienze riportate non danno specifiche indicazioni riguardo a una possibile strumentazione applicabile all'analisi comparata degli effetti di impieghi alternativi della spesa sociale. Tuttavia, da tali esperienze, e soprattutto, da alcune significative affermazioni messe a commento delle descrizioni, si possono trarre interessanti indicazioni. In primo luogo, va rilevato come in alcuni studiosi che conoscono la materia vi sia la convinzione che il decentramento delle politiche pubbliche abbia subito già dai primi anni del 2000 un «progressivo processo di screditamento» e che, di conseguenza, in anni recenti trovino spazio «provvedimenti tendenti alla ricentralizzazione non solo a livello nazionale, ma anche da parte dei governi regionali» (Polizzi e Tajani, *infra*, p. 78). Tra le motivazioni di questa inversione di tendenza vi sarebbe la «percezione che gli enti locali non abbiano dato buona prova di gestione dell'autonomia programmatica e gestionale, a causa delle scarse competenze tecniche degli amministratori locali e spesso anche degli utilizzi particolaristici, se non proprio clientelari, di tale autonomia» (*ivi*, p. 80).

RPS

Gianni Geroldi

A fronte di queste osservazioni che indicano l'esistenza di un problema generale di efficienza e di efficacia della spesa sociale nei sistemi di welfare locali, vi sono però altre considerazioni che inducono a un'ulteriore riflessione sui possibili effetti collaterali di misure poco ponderate, adottate in situazioni di emergenza, per tentare un recupero di efficienza. Nella situazione creatasi con la crisi, ad esempio, le amministrazioni locali, trovandosi compresse tra l'aumento delle richieste di aiuto dei cittadini e la diminuzione delle risorse finanziarie e umane per farvi fronte, hanno cercato di rispondere facendo leva su un recupero di efficienza, ossia razionalizzando l'offerta con l'accorpamento dei servizi ed evitando duplicazioni. Le amministrazioni locali hanno così eliminato le azioni di minore impatto, intervenendo «solo nei casi di bisogno estremo» e chiedendo una compartecipazione maggiore degli utenti. Queste forme di riorganizzazione possono anche avere «effetti positivi in quanto riducono sprechi e inefficienze ma alla lunga rischiano di limitare l'efficacia degli interventi, poiché inasprendo i *means test* c'è la possibilità di escludere i cittadini che non sono in condizioni di disagio estremo ma sono comunque in difficoltà» (Lodi Rizzini, *infra*, p. 49).

Altri esempi di possibili distorsioni che possono derivare da un utilizzo non calibrato di strumenti applicati in altri campi per introdurre maggiore efficienza nelle misure di assistenza sociale riguardano i criteri di misura per l'assegnazione di risorse e l'analisi dei costi. Dalle valutazioni evidenziate da Tangorra (*infra*), si ricava infatti che il criterio della «spesa storica» non può essere valido per la regolazione del sistema territoriale degli interventi e dei servizi sociali e che il modello di valutazione dei costi adottato nel settore sanitario non può adattarsi agli interventi assistenziali. I livelli essenziali nella sanità, infatti, essendo concepiti in un'ottica di contenimento della spesa, hanno lo scopo di delimitare la tipologia degli interventi a carico del Sistema sanitario nazionale e non hanno il compito di definire «nuovi» diritti alla salute. Nell'ambito dell'assistenza sociale, invece, l'approccio non può che essere «espansivo», data la generale arretratezza del sistema anche nelle aree più avanzate, e rivolto a garantire l'omogeneità territoriale nei diritti. L'ipotesi di adottare strumenti derivati da altre funzioni di welfare dovrebbe inoltre tenere conto del fatto che la governance è diversa, concorrente nel caso della tutela della salute, esclusiva nel caso delle politiche sociali. Ed è diverso anche il ruolo delle Regioni nell'attuazione degli interventi: in sanità le Regioni sono respon-

sabili della gestione, mentre nel campo delle politiche sociali esse hanno ruolo nella programmazione generale, avendo i Comuni il compito della gestione degli interventi.

### 3.5 Le nuove esperienze organizzative

La sperimentazione di nuove modalità per organizzare l'offerta dei servizi di welfare a livello locale è il tema più discusso nei saggi presentati nel fascicolo. La presenza di una così ampia gamma di esperienze, facenti capo sia alle strutture pubbliche locali che a organizzazioni non profit e associazioni spontanee di cittadini, è un primo indicativo segnale della tensione che si è venuta a creare negli anni della crisi tra i bisogni di assistenza e le capacità ordinarie di risposta della macchina pubblica, sia come offerta diretta di servizi che in termini di risorse destinate al finanziamento di attività condotte da soggetti non pubblici.

Dalla descrizione di queste diverse esperienze vengono fuori molte indicazioni che non è semplice riassumere in poche righe. Un primo elemento di riflessione è ad esempio dato da un generale giudizio non positivo sull'esperienza ormai abbastanza consolidata dei «Piani sociali di zona», cioè da uno dei principali strumenti previsti dalla legge di riforma dell'assistenza sociale per attivare risorse, soprattutto umane e organizzative, locali. Il rapporto con gli attori della società civile ha infatti rivelato diverse criticità (Polizzi e Tajani, *infra*), tra cui soprattutto una presenza passiva dei cittadini, caratterizzata dall'atteggiamento di chi ritiene sostanzialmente inutile partecipare perché percepisce di essere di fronte a decisioni già assunte. Dove la discussione è avvenuta, si sono invece manifestati chiari segnali di una preparazione inadeguata, soprattutto della componente meno professionalizzata della società civile, ad entrare in modo incisivo nel merito di argomenti organizzativamente complessi. «Gli appuntamenti di confronto – infatti – non venivano quasi mai anticipati dalla distribuzione di materiali adeguati a permettere una consapevole partecipazione e una competente presa di parola» (*ivi*, p. 82).

La conseguente demotivazione ha perciò lasciato più spazio alla presenza delle rappresentanze del terzo settore che, supportate da maggiori competenze, hanno collaborato con le amministrazioni locali. Tuttavia, dal momento che queste organizzazioni ricevono l'affidamento di servizi pubblici, la loro collaborazione lascia aperto anche il

RPS

Gianni Geroldi

dubbio che possa in qualche modo essere indirizzata più a condizionare le logiche di intervento per gli scopi dell'organizzazione stessa, che non a migliorare l'efficacia degli interventi. Queste osservazioni portano dunque a pensare che, pur uscendo dallo schema tradizionale della fornitura diretta di servizi da parte delle amministrazioni pubbliche, il coinvolgimento diretto di espressioni organizzate della società civile non riesce a incidere sulla logica «offertistica» che prevale nell'organizzazione degli interventi.

L'altra conseguenza fondamentale delle difficoltà crescenti in cui si muovono i sistemi di welfare locale è chiaramente visibile nelle diverse forme con cui i soggetti pubblici hanno provato a reagire alla stretta in cui si sono venuti a trovare, con una pressione crescente dal lato della domanda e una drammatica scarsità di risorse finanziarie e organizzative necessaria a farvi fronte. Le vie tentate o percorse per riorganizzare i servizi sono diverse. L'esternalizzazione è una di queste: l'ipotesi che la competizione tra soggetti operanti nel sociale desse vantaggi di efficienza ha però dovuto scontare il fatto che con il meccanismo delle «gare al ribasso» si sono manifestate distorsioni che hanno riguardato la qualità dei servizi e le condizioni lavorative degli operatori coinvolti (Lodi Rizzini, *infra*). Un'altra soluzione ricercata dai sistemi di welfare locale per uscire dalla situazione oggettivamente difficile in cui si trovano è quella di reperire di finanziamenti non statali, sia con la presentazione di progetti nei canali già sperimentati (Fondazioni bancarie, fondi europei e regionali), sia attraverso forme più innovative di coinvolgimento dei cittadini (*crowdfunding*, partecipazione attiva nell'erogazione dei servizi).

I limiti di queste esperienze peraltro interessanti sono riportati con molto dettaglio nel saggio di Checchi, Gianesin e Poy in cui si esaminano i progetti sviluppati con il sostegno di una Fondazione bancaria. Dall'analisi emergono con chiarezza che le «via alternative» per il welfare locale sono ricche di suggestioni ma presentano anche molte criticità che comprendono aspetti strutturali (disponibilità di spazi), ambiente sociale, disponibilità personali e condizioni organizzative. Come elemento critico, colpisce soprattutto il fatto, già emerso a seguito della partecipazione a progetti finanziati con i fondi europei, che la sostenibilità di queste iniziative è strettamente legata alla durata del progetto, vale a dire del finanziamento, e che solo in condizioni particolari le iniziative danno luogo a forme di offerta stabile di servizi.

Un'altra modalità per supplire agli attuali limiti dell'offerta pubblica di

servizi di welfare è il cosiddetto «welfare fai da te» che è ritenuto una soluzione adatta a orientare la spesa privata verso servizi di qualità a costi accessibili. Aggregare i bisogni dei cittadini si pensa possa essere un modo per contenere i costi di utenza, preservando la qualità dei servizi, dal momento che la spesa privata è indirizzata verso un'offerta selezionata, più sicura e garantita da intermediari affidabili, come nel caso delle mutue sanitarie territoriali, o verso soluzioni organizzative *low-cost* concordate per la condivisione di servizi a livello di quartieri, condomini, aziende, scuole, associazioni.

Queste modalità di intervento segnano un passaggio delle amministrazioni pubbliche locali da compiti di governo a una funzione di governance, che comporta la capacità di mettere in rete i soggetti della comunità locale, sia quelli che tradizionalmente operano nel sociale, sia nuovi attori, in parte già coinvolti e in parte estranei al sistema di welfare tradizionale (fondazioni bancarie, fondazioni di comunità, assicurazioni, imprese). Lo scopo delle modifiche in atto è di rispondere ai nuovi bisogni con strumenti e modalità più articolate rispetto alla tradizionale offerta pubblica, in una logica di *welfare community* in cui l'ente locale non è più esclusivamente impegnato nella gestione di politiche sociali locali, ma promuove e coordina reti tra tutti i soggetti attivi nel territorio, che partecipano alla progettazione e attivazione dei servizi.

Un'ulteriore esperienza in fase di espansione, descritta nei contributi di Lodi Rizzini e di Maino, è rappresentata dal welfare aziendale. Esso è generalmente inteso come l'insieme di prestazioni e di servizi che le aziende riservano ai propri dipendenti per migliorare aspetti della vita privata e lavorativa. Sono compresi in questo elenco i sostegni al reddito familiare, allo studio e alla genitorialità, alla tutela della salute, a cui si possono aggiungere facilitazioni per il tempo libero e agevolazioni di carattere commerciale.

Un elemento interessante nell'analisi di queste esperienze consiste nel fatto che il welfare aziendale, nel farsi carico di alcuni bisogni dei lavoratori che non sono adeguatamente soddisfatti dalle prestazioni istituzionali del welfare state, diventa anche uno strumento di gestione del personale, avente tra gli obiettivi l'efficienza produttiva dell'impresa, la riduzione dell'assenteismo e la qualità dei prodotti. In altri termini, il welfare aziendale può essere inquadrato come uno strumento volto a creare un rapporto «virtuoso» tra la sicurezza offerta dagli strumenti di welfare e la produttività. La crisi economica di que-

RPS

Gianni Geroldi

sti anni sembra cioè avere indotto alcune imprese a fare ricorso alla contrattazione di secondo livello, aziendale e territoriale, per cambiare le relazioni con il personale allo scopo di coinvolgerlo più strettamente negli obiettivi aziendali. Va detto che queste esperienze, oltre a richiedere una maggiore attenzione da parte dei decisori pubblici, per meglio capire se e come possono essere sostenute, e da parte sindacale per valutare gli effetti sul piano delle relazioni industriali, lasciano già aperto un versante critico che è quello della loro diffusione. Infatti, la difficoltà con cui queste esperienze possono essere trasferite alle piccole e medie imprese, cioè a una componente fondamentale della struttura economica del paese, chiede di essere valutata, onde capire se questo ritardo può e merita di essere colmato, o se invece esso sia un ennesimo segnale di segmentazione sfavorevole che ricade sui lavoratori italiani.

#### 4. Considerazioni conclusive

Per concludere, si può affermare che quanto emerge dai contributi raccolti nella sezione monografica del fascicolo offre una panoramica molto estesa delle situazioni e dei problemi che stanno accompagnando le trasformazioni dei sistemi di welfare locale. Tracciare conclusioni generali per un quadro così fluido non è possibile. Ci sono però tre aspetti che per la loro importanza meritano di essere richiamati. Il primo riguarda l'attuale tendenza alla ricentralizzazione del welfare. Riportando quasi testualmente quanto scritto in uno dei saggi (Polizzi e Tajani, *infra*), questa scelta comporterebbe il rischio di disperdere non solo il patrimonio di innovazioni sviluppato in questi anni nel campo del welfare locale, ma anche le competenze raggiunte da molte amministrazioni locali nell'esercitare un ruolo di regia e di collegamento delle risorse del territorio. Pertanto, rispetto a un ritorno al modello centralistico che ha già mostrato tutta la sua inadeguatezza, sarebbe auspicabile una scelta più avveduta basata su un'articolazione di ruoli tra livelli nazionale, regionale e locale, in cui sia previsto il mantenimento delle prerogative dei livelli territoriali comunali e metropolitani nel costruire assetti locali di welfare, con le relative risorse economiche, sostenuto da un potenziamento delle attribuzioni di programmazione, orientamento e accompagnamento da parte dei livelli nazionali e regionali di governo.

Un secondo aspetto riguarda la scarsa attenzione, o peggio, il coinvolgimento in azioni di saccheggio e di deturpazione del territorio, che ha visto storicamente coinvolte le amministrazioni locali nel settore dell'abitazione. Nel contributo di Lamanna si evidenzia come, con il deterioramento della situazione sociale, le condizioni di precarietà del lavoro di molti giovani e con l'immigrazione, la questione della casa sia tornata a essere uno dei punti dolenti dell'offerta di servizi del sistema di welfare italiano. È auspicabile che sul tema vi possa essere un'attenzione maggiore da parte del legislatore nazionale ma è evidente che anche gli attori locali devono attivarsi per trovare possibili soluzioni per una questione che, come dimostrano le esperienze recenti di alcune grandi città, rischia di diventare esplosiva.

Infine, occorre fare un'ultima annotazione per il ruolo che le organizzazioni sindacali potrebbero avere in questa fase di difficoltà ma anche di rilancio delle problematiche territoriali connesse al lavoro e ai servizi di welfare. Accogliendo le suggestione di Guidotti (*infra*), è del tutto condivisibile che «le complesse e profonde trasformazioni sociali, le scelte, spesso difficili, di riorganizzazione del welfare locale, reclamano una governance complessa in cui si eserciti, accanto a quella prioritaria e irrinunciabile delle istituzioni, la responsabilità dei cittadini e delle organizzazioni sociali di rappresentanza» (*ivi*, p. 141). Da questa premessa, si ricava la necessità di rilanciare «una qualificata e articolata contrattazione sociale» in forme che implicano un raccordo più stretto con le altre espressioni della partecipazione civica impegnate sul territorio e una capacità maggiore di coinvolgere e affiancare i bisogni dei singoli cittadini. Si pensi ad esempio alla situazione delle persone anziane senza reti familiari, che nei rapporti sulla povertà sono segnalate come quelle maggiormente sofferenti. La scelta di ridare centralità alla dimensione territoriale nell'azione sindacale, in particolare sui temi del welfare locale, necessita sicuramente, come è detto nel testo, di «sedi permanenti e formali di confronto, consultazione e partecipazione alle fasi di programmazione e valutazione delle scelte operate» (*ivi*, p. 141), ma è anche una sfida culturale a cui non può mancare una forte spinta innovativa sui modi e sui contenuti di nuove forme di contrattazione «sociale».

RPS

Gianni Geroldi

### Riferimenti bibliografici

- Andreotti A., Mingione E. e Polizzi E., 2012, *Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion*, «Urban Studies», vol. 49, n. 9, pp. 1925-1940.
- Castel R., 2011, *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Piccola Biblioteca Einaudi, Torino.
- Consiglio dell'Unione europea - Comitato per la protezione sociale, 2009, *The Social Impact of the Economic Crisis and of Policy Responses*, Bruxelles, 24 novembre.
- Diamond P. e Lodge G., 2013, *European Welfare States after the Crisis Changing Public Attitudes*, «Policy Network Paper», Ippr, Londra, gennaio.
- Commissione europea, 2011, *Annual Growth Survey: advancing the EU's comprehensive response to the crisis*, Com (2011) 11 final, Bruxelles, 12 gennaio.
- Commissione europea, 2015, *Employment and Social Developments in Europe 2014*, Dg for Employment, Social Affairs and Inclusion, Bruxelles, 21 gennaio.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Jacquot S., 2008, *National Welfare State Reforms and the Question of Europeanization: From Impact to Usages*, «Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe», Recwowe Publication, Edimburgo, disponibile all'indirizzo internet: [www.socialpolicy.ed.ac.uk/recwowejudiac/working\\_papers/](http://www.socialpolicy.ed.ac.uk/recwowejudiac/working_papers/).
- Lindert P.H., 2004, *Growing public: social spending and economic growth since the eighteenth century*, University Press, Cambridge.
- Oates W.E., 1999, *An Essay on Fiscal Federalism*, «Journal of Economic Literature», vol. 37, n. 3, pp. 1120-1149.
- Oates W.E., 2005, *Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*, «International Tax and Public Finance», n. 12, pp. 349-373.
- Sellers J.M. e Lidström A., 2007, *Decentralization, Local Government, and the Welfare State*, «Governance. An international Journal of Policy, administration and Institution», vol. 20, n. 4, pp. 609-632.
- Unione europea, 2015a, *Social Protection Systems in the Eu: Financing Arrangements and the Effectiveness and Efficiency of Resource Allocation*, Report jointly prepared by the Social Protection Committee and the European Commission Services, Lussemburgo, febbraio.

Unione europea, 2015b, *Review of Recent Social Policy Reforms for a Fair and Competitive Europe, 2014 Report of the Social Protection Committee*, Lussemburgo, maggio.

Zeitlin J. e Pochet P. (a cura di), con Magnusson L., 2005, *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Peter Lang International Academic Publishers, Berna.

RPS

Gianni Geroldi

RPS

NUOVE FORME ORGANIZZATIVE DEL WELFARE LOCALE. NOTA INTRODUTTIVA