

«Prima agli italiani»: la spesa dei comuni per i servizi sociali

Mattia Vitiello

L'ambito territoriale proprio degli enti locali è la principale dimensione spaziale dei processi di integrazione degli immigrati e la spesa che i comuni sostengono per l'implementazione dei servizi sociali rappresenta lo strumento fondamentale per la loro attivazione e per il governo dei processi di inclusione degli immigrati. La retorica politica anti-immigrati denuncia l'esistenza di una presunta spesa sociale per la popolazione immigrata che drena risorse agli italiani. Ma la valutazione della spesa sociale

indirizzata agli immigrati mostra tutt'altra realtà. Non esiste nessuna linea preferenziale e nemmeno un travaso di risorse dalla spesa sociale complessiva verso quella dedicata agli immigrati. Al contrario, è ancora ispirata da una gestione emergenziale dell'immigrazione, concentrata prevalentemente sulla spesa per le strutture di prima accoglienza. Insomma, la spesa sociale per l'immigrazione sembra essere ancora attardata rispetto ai cambiamenti della presenza immigrata e ai suoi nuovi bisogni.

1. Quali spese, per quali immigrati e chi le paga

La brusca frenata degli ingressi per motivi di lavoro e la contemporanea impennata degli arrivi via mare sposta e focalizza l'attenzione dell'opinione pubblica, della politica e anche dei ricercatori sulla novità rappresentata dal deciso aumento degli sbarchi dei bisognosi di protezione e della trasformazione dell'Italia in un paese di asilo. Questa novità oscura la maturazione dei processi di integrazione, la questione delle seconde generazioni e dei loro bisogni di cittadinanza, per ridurre questo composito fenomeno al tema dei rifugiati e alle problematiche dell'accoglienza. Ma è proprio sull'accoglienza dei richiedenti asilo e sui suoi costi che la retorica anti-immigrazione ha trovato il cavallo di Troia per fare breccia nell'elettorato italiano.

La spesa per i servizi sociali e quella per l'accoglienza dei richiedenti asilo e i rifugiati sono in realtà due linee di costo diverse con diversi destinatari e diverse fonti di finanziamento. La prima riguarda i costi

sostenuti dai comuni per l'erogazione di servizi e interventi sociali istituiti dalla legge 328 del 2000 per sette aree di utenza: famiglia e minori; disabili; dipendenze; anziani; immigrati e nomadi; povertà, disagio adulti e senza fissa dimora; multiutenza. Questo articolo intende esaminare solamente la spesa sociale dei comuni e non analizza né il regime di welfare italiano e le sue trasformazioni né prende in considerazione le misure di contrasto alla povertà più recenti quali il reddito di inclusione (Rei), poi sostituito dal reddito di cittadinanza (Rdc), che ancora non hanno dispiegato i loro effetti sulla popolazione immigrata (Toso, 2016).

L'accesso degli immigrati al sistema di welfare italiano è regolato dal Testo unico sull'immigrazione (legge 286 del 1998) che stabilisce i diritti degli immigrati ma anche i requisiti che questi devono possedere per usufruire dei servizi che scaturiscono dal riconoscimento dei loro diritti. Inoltre, nell'inclusione di questa popolazione opera anche la legge quadro 328 del 2000 che identifica in questi un'apposita area di utenza denominata «immigrati e nomadi».

La seconda linea di spesa invece è rappresentata dai costi sostenuti per l'accoglienza e la gestione delle richieste di asilo politico e per l'integrazione dei richiedenti a cui è stato riconosciuto il titolo di rifugiato. Questa trova la sua principale fonte di finanziamento nel Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (Fnpsa) a sua volta finanziato dal fondo Fer (Fondo europeo per i rifugiati) per gli anni che vanno dal 2007 al 2013, e dal «Fondo asilo migrazione e integrazione» (Fami) per il periodo 2014-2020. Questi sono fondi dell'Unione europea vincolati, cioè destinati esclusivamente a finanziare azioni per l'integrazione dei cittadini appartenenti a paesi non Ue e dei rifugiati.

Per quanto riguarda la spesa per i servizi sociali, la principale fonte statale di finanziamento della rete ordinaria di interventi e servizi sociali è il Fondo nazionale per le politiche sociali (Fnps). Le sue risorse sono ripartite annualmente in unica soluzione tra le regioni, attraverso i decreti del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, d'intesa con la Conferenza unificata (legge 289/2002, art. 46, c. 2). Le regioni, a loro volta, sulla base delle rispettive programmazioni sociali, attribuiscono le risorse agli enti gestori della funzione socioassistenziale (comuni, ambiti territoriali, ecc.). In riguardo al sistema di welfare italiano, come configurato e regolato dalla legge 328 del 2000, ricordiamo che per gli immigrati sono stabiliti due livelli di inclusione: quello relativo agli interventi di assistenza sociale prima citati e quello di sostegno all'integrazione, regolato dalle politiche per gli immigrati. Questo significa che

gli immigrati possono accedere sia ai servizi a loro dedicati in quanto cittadini non italiani sia ai servizi dedicati alla popolazione italiana residente, filtrati però dalle politiche di integrazione contenute dal Testo unico sull'immigrazione, cioè secondo una stratificazione civica ben precisa (Spinelli, 2005).

Tra le due linee di spesa prima descritte, quella che i comuni sostengono per l'implementazione dei servizi sociali a sostegno dei processi di integrazione della popolazione immigrata rappresenta quella più significativa in quanto l'ambito territoriale proprio degli enti locali rappresenta lo scenario dei processi di integrazione della popolazione immigrata.

A fronte di una popolazione in continua crescita in cui i processi di integrazione comportano la moltiplicazione dei bisogni e della domanda di servizi specifici, la spesa sociale dei comuni assume un rilievo crescente che dovrebbe portare a una loro strutturazione territoriale sempre più ampia, articolata e organica. Negli ultimi anni i servizi territoriali hanno conosciuto una moltiplicazione della domanda contrapposta a una progressiva restrizione dell'offerta. In un contesto territoriale segnato dalla crescita dei rischi di povertà ed esclusione sociale la riduzione dei servizi e degli interventi sociali non può non generare dei conflitti distributivi tra gli utenti del sistema di welfare. Questa potenziale competizione tra utenti per un bene scarso viene ideologicamente rappresentata come un conflitto agito tra l'italiano e l'immigrato in cui quest'ultimo fa la parte dell'accaparratore e della causa della scarsità dei servizi.

Concentreremo la nostra analisi sulla valutazione della spesa sociale dei comuni indirizzata agli immigrati in quanto terreno di scontro politico e fulcro della retorica anti-immigrazione. In primo luogo opereremo un'analisi della dinamica della spesa sociale per gli immigrati in rapporto alle altre componenti di spesa. Inoltre, saranno rilevati gli interventi e i servizi finanziati dalla spesa sociale per gli immigrati allo scopo di capire se quest'ultima si presenta come una spesa strutturale e coerente adeguata ai bisogni di integrazione della popolazione immigrata oppure se è ancora improntata su una gestione emergenziale dell'immigrazione, concentrata prevalentemente sulla spesa per le strutture di prima accoglienza.

2. La spesa dei comuni per i servizi sociali: caratteristiche, entità e dinamiche

Per rispondere a queste domande prenderemo in esame i dati dell'indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e

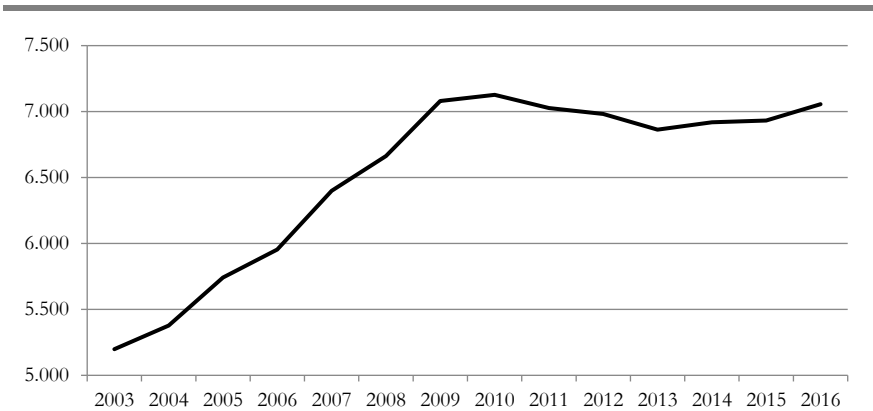
RPS

Marta Vitello

associati che l'Istat pubblica ogni due anni. Questa indagine riporta le informazioni sugli utenti e sulla spesa sostenuta dai comuni per erogare i servizi sociali alla popolazione residente (Istat, 2019).

Per cominciare prendiamo in considerazione la dinamica della spesa sociale complessiva dei comuni dal primo anno di rilevazione, corrispondente al 2003, fino all'ultimo dato disponibile al momento della preparazione di questo articolo, cioè al 2016.

Figura 1 - Spesa complessiva dei comuni singoli e associati per interventi e servizi sociali (milioni di euro). Anni 2003-2016



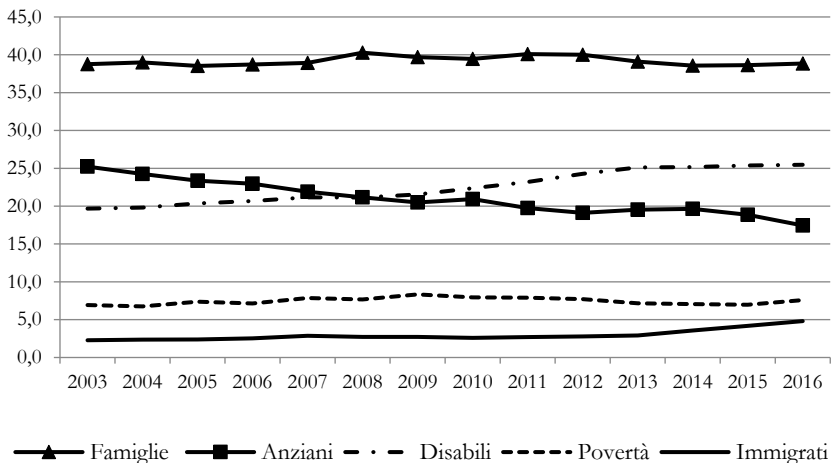
Fonte: Istat, *Gli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati - Tavole dati, 2005-2019*, Roma.

Dalla figura 1 si evince che la spesa sociale complessiva registra una decisa crescita dal 2003 al 2009 mentre dal 2010 in poi comincia un calo che solo nell'ultimo biennio si inverte verso la restaurazione dei livelli di spesa precedenti. La reale caduta della spesa sociale non è però visibile più di tanto a livello globale, che esprime un dato medio, quanto invece al livello territoriale proprio degli enti locali, in particolare nelle regioni meridionali (Del Pino e Pavolini, 2015).

Uno dei principali motivi del calo della spesa registrato nell'ultimo decennio è da imputare alle conseguenze della crisi finanziaria del 2011 e alle misure di bilancio restrittive intraprese dai vari governi italiani negli anni seguenti. Fra queste citiamo quelle che hanno un'attinenza diretta con l'argomento che stiamo trattando: i tagli ai fondi statali destinati al Fnps; i tagli ai fondi statali destinati ai comuni e i vincoli di spesa fissati

dal Patto di stabilità interno. La recente ripresa della spesa sociale dei comuni registrata dall'Istat è presumibilmente dovuta ai cambiamenti nelle regole di controllo dei conti pubblici quando le regole del Patto di stabilità interno sono state sostituite dal criterio meno restrittivo del saldo di bilancio non negativo che ha attribuito maggiore libertà di spesa a quei comuni che disponevano delle necessarie disponibilità finanziarie (Istat, 2019, p. 2). Comunque il dettaglio territoriale proprio degli enti locali, che qui non possiamo affrontare per motivi di spazio, non fa registrare questo lieve incremento della spesa dei comuni nell'ambito sociale. Il rapporto annuale sulla finanza comunale dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (Ifel) dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (Anci) segnala al contrario una dinamica delle spesa sociale improntata a una progressiva riduzione (Ifel, 2019, p. 45). Quello che ai nostri fini è più importante però riguarda l'informazione circa l'andamento della spesa secondo le sette macro aree di utenza. In particolare, prenderemo in considerazione le dinamiche dell'incidenza della spesa per le singole aree di utenza (Istat, 2014) su quella globale, illustrate dalla figura 2.

Figura 2 - Spesa dei comuni singoli e associati per interventi e servizi sociali secondo le principali aree di utenza (valori percentuali sul totale della spesa). Anni 2003-2016



Fonte: Istat, *Gli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati - Tavole dati, 2005-2019*, Roma.

La figura 2 mostra che la spesa dei comuni per famiglie e minori resta quella più importante per l'intero periodo rilevato dalle indagini. Essa rappresenta mediamente il 40 per cento del totale. Quella per gli anziani invece conosce un significativo decremento della sua incidenza contrariamente a quanto avviene per la spesa destinata all'area della disabilità. La spesa che finanzia le misure di contrasto alla povertà si mantiene costantemente e nettamente inferiore alla soglia del 10 per cento, registrando anche un decremento negli anni che vanno dal 2010 al 2015. Infine, la spesa per l'area di utenza composta da immigrati e nomadi rappresenta quella più marginale sia in valori assoluti sia in termini relativi, non superando mai il 5 per cento della spesa aggregata. Occorre però far notare che quest'ultima nel 2013 segna un'inversione di tendenza verso una lieve crescita in un andamento altrimenti stagnante. In sostanza, le aree di utenza rappresentate da famiglia e minori, anziani, persone con disabilità sono rispettivamente i principali destinatari della spesa sociale dei comuni. Insieme ricevono circa l'82 per cento delle risorse impegnate dai comuni nel 2016. Questa percentuale non varia nell'arco di tempo considerato. Il restante viene distribuito tra le altre aree di utenza, in cui quelle delle dipendenze e degli immigrati rappresentano le voci di spesa più marginali.

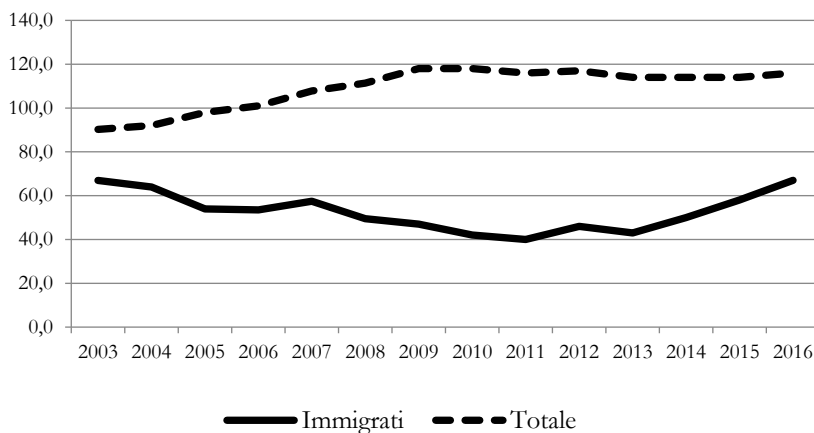
Per una corretta lettura delle dinamiche della spesa sociale dei comuni occorre tenere conto dell'entità delle popolazioni che rappresentano il bacino delle aree di utenza. In particolare, bisogna considerare la spesa pro capite, cioè rapportarla alla popolazione residente. Un aumento di questa popolazione prevedibilmente potrebbe portare a un aumento della domanda di servizi che, di conseguenza, comporterebbe una maggiore spesa per aumentare l'offerta in maniera adeguata all'aumento della domanda. Come ultima conseguenza dovrebbe aumentare anche la spesa pro capite o perlomeno restare costante. Per valutare se ciò è avvenuto prendiamo in considerazione l'andamento della spesa complessiva pro capite e della spesa pro capite per l'area di utenza degli immigrati illustrato dalla figura 3.

La figura 3 mostra che la spesa pro capite¹ complessiva ha un andamento coerente con quello della spesa sociale complessiva. Ciò potrebbe significare che, in termini generali, nel primo decennio la spesa

¹ I valori medi pro capite sono calcolati prendendo come riferimento la popolazione residente in Italia nell'anno nel caso della spesa pro capite collettiva e la popolazione straniera residente in Italia nell'anno nel caso della spesa pro capite per l'area di utenza rappresentata dagli immigrati.

totale è aumentata in misura maggiore rispetto alla popolazione di riferimento. Nel decennio seguente invece è diminuita sensibilmente rispetto alla dinamica della popolazione residente in Italia. La spesa pro capite per l'area degli immigrati invece ha conosciuto un andamento speculare. È diminuita in maniera significativa dal 2003 al 2013, fondamentalmente a causa della forte crescita della popolazione straniera registrata in questo periodo non compensata da un adeguato aumento della spesa per l'area di utenza degli immigrati. Dal 2013 al 2016 invece si passa da una spesa pro capite pari a 43 euro per arrivare a una spesa pro capite di 67 euro.

Figura 3 - Spesa complessiva dei comuni per interventi e servizi sociali e spesa dei comuni per l'area immigrati (valori pro capite). Anni 2003-2016



Fonte: Istat, *Gli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati - Tavole dati, 2005-2019*, Roma.

In questo caso la maggiore spesa per gli immigrati potrebbe essere adeguata all'aumento della popolazione straniera residente, ma questo aumento nell'entità della spesa potrebbe non essere adeguato ai reali bisogni e all'aumento della domanda dei servizi della popolazione immigrata. Occorre dunque capire non solo la provenienza di questo aumento ma anche la sua natura. In altri termini, occorre capire da quali fondi proviene questo aumento di spesa e per quali servizi c'è stata più spesa dal 2013 in poi.

3. Prima gli italiani, ma dove? La spesa dei comuni per utenza e tipo di servizi

In primo luogo, per capire meglio da dove viene questo aumento, facciamo riferimento alle fonti di finanziamento della spesa sociale dei comuni. In seguito, per capire quali interventi e servizi ha finanziato questo aumento di spesa, faremo riferimento alla spesa dei comuni secondo i tipi di interventi e servizi per l'area di utenza degli immigrati e nomadi. Nel primo caso capiremo chi ha finanziato l'aumento di Spesa, nel secondo se questo aumento è stato destinato a finanziare più servizi per l'integrazione degli immigrati e delle loro famiglie perché sono cresciuti i bisogni legati ai processi di integrazione.

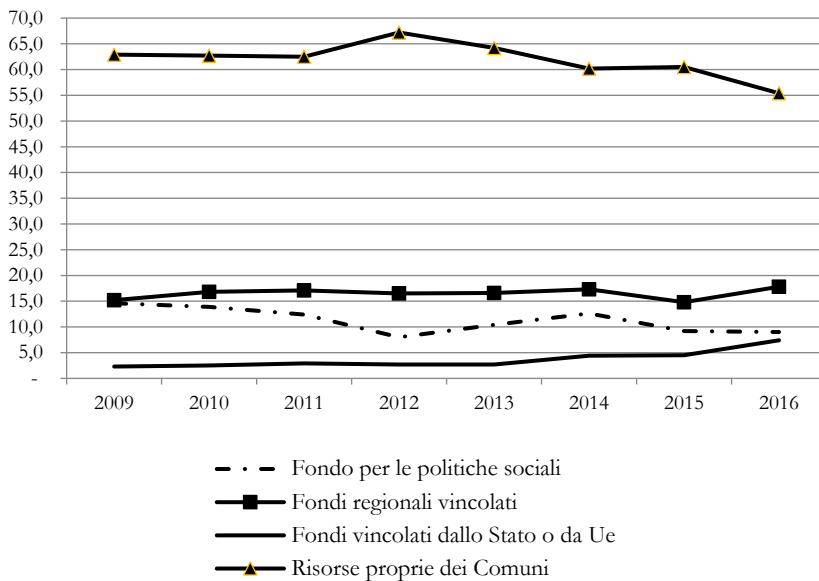
Per quanto riguarda la prima domanda, purtroppo non è disponibile l'informazione riguardante il contributo delle singole fonti di finanziamento per la spesa dei comuni secondo le singole aree di utenza e nemmeno è disponibile l'informazione sull'entità dei contributi delle singole fonti di finanziamento in termini assoluti ma solo come incidenza sul totale della spesa. Infine, anche se il dato è disponibile dal 2006, la percentuale dei comuni che non hanno risposto fino al 2008 è risultata significativa e pertanto per motivi di coerenza dei dati faremo partire la serie dal 2009. Comunque, nonostante queste limitazioni, il grafico 4 fornisce alcune significative risposte.

In particolare, dalla figura 4 si nota con chiarezza che per tutto il periodo preso in esame i comuni hanno finanziato in misura prevalente la loro spesa ricorrendo a risorse proprie. Questo significa che gli enti locali gestiscono la funzione socioassistenziale direttamente con risorse ricavate all'interno del proprio bilancio. Ma quella che è a tutt'oggi la principale fonte per la spesa sociale dei comuni dal 2009 al 2016 ha conosciuto la riduzione più rilevante. Se nel 2009 essa copriva quasi il 63 per cento delle spese sociali dei comuni, con una punta massima del 67 per cento raggiunta nel 2012, nel 2016 la copertura della spesa sociale con risorse proprie dei comuni è scesa al 55 per cento. Anche la fonte di finanziamento rappresentata dal Fondo indistinto per le politiche sociali² ha registrato una significativa riduzione nella partecipa-

² Ricordiamo che questo fondo è costituito sia dal trasferimento regionale delle risorse indistinte attribuite alle regioni nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui alla legge 328/2000 (quota nazionale), sia dalle risorse messe a disposizione dalla regione nel Fondo socio-assistenziale regionale (quota regionale).

zione alla copertura della spesa sociale dei comuni, passando dal finanziamento del 15 per cento registrato nel 2009 al 9 per cento nel 2016. Questi dati sono il frutto delle cosiddette politiche di austerità, cioè dei tagli alle spese per ridurre il deficit pubblico. In particolare, lo sforzo fiscale imposto ai comuni è servito al risanamento dei conti dell'amministrazione centrale, mentre le risorse disponibili per finanziare servizi e investimenti locali hanno registrato una pesante contrazione soprattutto per quel che riguarda il contributo statale agli investimenti degli enti territoriali (Ifel, 2019, p. 31).

Figura 4 - Spese sociali dei comuni secondo le fonti di finanziamento più significative (valori %). Anni 2009-2016



Fonte: Istat, *Gli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati - Tavole dati*, 2005-2019, Roma.

La riduzione del contributo pubblico alla spesa sociale è stata parzialmente compensata ricorrendo alle risorse di altri enti pubblici e privati, ai fondi regionali vincolati e, soprattutto, ai fondi vincolati dello Stato e dell'Unione europea che hanno registrato l'incremento più significativo, passando dal 2 per cento del 2009 a circa l'8 per cento del 2016. Considerando che questi sono fondi vincolati, cioè destinati esclusivamente a determinate figure sociali/giuridiche (ad esempio i cittadini di

paesi non appartenenti all'Unione europea) e a finanziarie precise attività, sulla scorta di quanto sostenuto nel paragrafo precedente circa l'aumento della spesa particolarmente concentrato nell'area della disabilità e dell'immigrazione si può ipotizzare che l'aumento registrato dal 2013 al 2016 della spesa destinata a finanziare i servizi per gli immigrati sia in larga parte imputabile all'aumentato ricorso ai fondi vincolati statali o dell'Unione europea. In particolare ci riferiamo ai già citati fondi Fer e Fami, a cui dobbiamo aggiungere il Fondo europeo per l'integrazione (Fei). Quest'ultimo ha finanziato gli interventi dei comuni, dei consorzi di comuni, dei piani di zona e del Terzo settore in partenariato con gli enti locali, per favorire l'inclusione sociale dei cittadini di paesi terzi dal 2007 al 2013 poi sostituito, come il Fer, dal fondo Fami. Un ruolo fondamentale è stato svolto da questi fondi che hanno sostenuto e tuttora sostengono finanziariamente il sistema di accoglienza italiano, in particolare il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar).

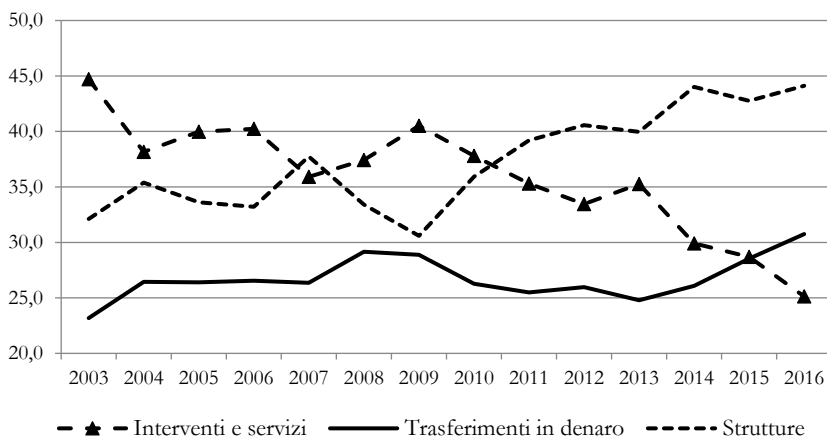
Lo Sprar, ora Siproimi, è costituito da una rete di enti locali che intendono accogliere e integrare rifugiati. Gli enti locali appartenenti alla rete Sprar, in partenariato con le organizzazioni del Terzo settore, possono accedere al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo per la realizzazione dei progetti di accoglienza integrata. Negli ultimi anni questa rete si è notevolmente ampliata. Dai 151 progetti in capo a 128 enti locali aderenti allo Sprar messi in opera nel 2013 si passa ai 652 progetti in capo a 555 enti locali registrati nel 2016. Anche nel numero dei posti finanziati si è registrato un altrettanto significativo ampliamento. Nel 2013 erano disponibili circa 9.000 posti nello Sprar, nel 2016 questi aumentano fino a superare la cifra di 26.000 posti disponibili (Sprar, 2018). L'aumento del numero di comuni aderenti al sistema Sprar e l'aumento dei posti disponibili spiegano l'aumento della spesa sociale per gli immigrati e identificano anche la fonte finanziaria di questo aumento. Ma aiutano anche a capire a quali tipi di servizi sia stato destinato l'aumento della spesa, cioè a finanziare la gestione e l'accoglienza dei nuovi arrivi.

Il dato riguardante la spesa dei comuni secondo il tipo di interventi o servizi finanziati per l'area di utenza degli immigrati, riportato nella figura 5, fornisce ulteriori conferme a questa ipotesi.

Dalla figura 5 si evince chiaramente che dal 2003 al 2016 la spesa dei comuni per finanziare interventi e servizi destinati agli immigrati è diventata progressivamente la voce più marginale, arrivando a coprire il 25 per cento delle spese nel 2016 contro il 45 per cento circa del 2003.

Al contrario, la spesa per strutture cresce di significatività arrivando a essere la prima voce nel 2016, passando da poco più del 32 per cento per il 2003 al 44 per cento del 2016. Infine, anche i trasferimenti monetari diretti per il pagamento di interventi e servizi fanno registrare un aumento, con una significativa accelerazione dal 2013, anno in cui rappresentavano poco più del 23 per cento delle spese, raggiungendo il 31 per cento nel 2016. Questi dati rilevano che nell'ultimo triennio si è stabilita una chiara tendenza alla concentrazione della spesa sociale dei comuni nelle strutture residenziali comunitarie e nella loro gestione.

Figura 5 - Spesa dei comuni secondo le macro-aree di intervento e servizio per l'area di utenza immigrati e nomadi (%). Anni 2003 e 2016



Fonte: Istat, *Gli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati - Tavole dati*, 2005-2019, Roma.

Disaggregando le tre macro-aree di spesa secondo i singoli servizi e interventi sociali finanziati, come illustrato nella tabella 1, si ricavano nuove e più dettagliate informazioni circa i reali servizi territoriali finanziati dai comuni destinati all'area di utenza degli immigrati e nomadi. I dati illustrati dalla tabella 1 chiariscono con ogni evidenza che la concentrazione della spesa sociale dei comuni dedicata agli immigrati nelle strutture residenziali è principalmente indirizzata all'accoglienza alloggiativa. A cominciare dall'aumento dei trasferimenti monetari nella forma di contributo per l'alloggio e per l'inserimento nelle strutture di accoglienza e la loro gestione.

Tabella 1 - Spesa dei comuni per l'area di utenza immigrati e nomadi secondo i singoli interventi e servizi sociali più significativi erogati negli anni 2003 e 2016

	2003		2016		2003-2016 Variazione %
	v. a.	%	v. a.	%	
Servizio sociale professionale	19.528.740	16,5	32.268.899	9,5	65,2
Intermediazione abitativa e/o assegnazione alloggi	6.576.927	5,5	2.011.810	0,6	- 69,4
Altro	2.216.826	1,9	4.083.570	1,2	84,2
<i>Totale attività di servizio sociale professionale</i>	<i>28.322.493</i>	<i>23,9</i>	<i>38.364.279</i>	<i>11,3</i>	<i>35,5</i>
Interventi per integrazione sociale dei soggetti deboli o a rischio	-	-	19.707.519	5,8	(34,2*)
Attività ricreative, sociali, culturali	-	-	2.392.772	0,7	(- 74,2*)
Servizi di mediazione culturale	-	-	5.543.892	1,6	(- 54,7*)
<i>Totale integrazione sociale</i>	<i>18.133.085</i>	<i>15,3</i>	<i>37.916.042</i>	<i>11,2</i>	<i>109,1</i>
Interventi e servizi educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo	4.349.199	3,7	4.793.053	1,4	10,2
<i>Totale interventi e servizi</i>	<i>52.979.248</i>	<i>44,7</i>	<i>85.270.793</i>	<i>25,1</i>	<i>61,0</i>
Retta per prestazioni residenziali	4.805.507	4,1	48.932.880	14,4	918,3
Contributi economici per alloggio	8.311.099	7,0	29.085.797	8,6	250,0
Contributi economici ad integrazione del reddito familiare	6.527.987	5,5	19.446.310	5,7	197,9
<i>Totale trasferimenti in denaro per il pagamento di interventi e servizi</i>	<i>27.468.800</i>	<i>23,2</i>	<i>104.345.682</i>	<i>30,8</i>	<i>279,9</i>
Strutture residenziali	24.386.937	20,6	112.168.546	33,1	360,0
Area attrezzata per nomadi	7.735.433	6,5	6.957.325	2,1	- 10,1
<i>Totale strutture comunitarie e residenziali</i>	<i>38.066.111</i>	<i>32,1</i>	<i>149.689.916</i>	<i>44,1</i>	<i>293,2</i>
<i>Totale immigrati</i>	<i>118.514.159</i>	<i>100,0</i>	<i>339.306.391</i>	<i>100,0</i>	<i>186,3</i>

* I valori per queste voci di spesa sono stati riportati per la prima volta nella rilevazione del 2007. Le variazioni percentuali sono state calcolate sulla base delle spese compiute nel 2009.

Fonte: Istat, *Gli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati - Tavole dati*, 2005-2019, Roma.

Questa voce registra i contributi economici per il pagamento della retta per prestazioni residenziali, cioè il contributo monetario dato dai comuni all'utente in difficoltà economica per garantire la copertura della retta per il soggiorno in strutture residenziali. Tra tutte le voci di spesa per i servizi fatte dai comuni dal 2003 al 2016, quella registrata come retta per prestazioni residenziali ha conosciuto la crescita in percentuale – pari a quasi il 920 per cento – più alta. Arrivando a rappresentare più del 14 per cento delle spese dei comuni per servizi agli immigrati nel 2016, contro il poco più del 4 per cento del 2003.

Lo stesso andamento si è verificato per la spesa in strutture residenziali o semiresidenziali gestite direttamente dai comuni o affidate in gestione a soggetti esterni che dal 2003 al 2016 sono cresciute del 250 per cento. Arrivando a costituire più dell'8 per cento del totale delle spese sociali per gli immigrati nel 2016. Sommando le voci di spesa che implicano un contributo monetario in sostituzione dell'erogazione diretta di interventi e servizi, arriviamo a una quota del 75 per cento circa sul totale della spesa per il 2016. La stessa quota era pari al 55 per cento nel 2003 e al 59 per cento nel 2009.

La monetizzazione dei servizi è una tendenza che interessa quasi tutte le aree di utenza anche se non con la stessa intensità. Solitamente interviene in quelle situazioni sociali più difficili a sostituzione degli interventi complessi e articolati che molti comuni non sono più capaci di pianificare, erogare e soprattutto sostenere. Oltre alla maggiore economicità e semplicità, c'è un altro motivo che fa preferire la monetizzazione all'erogazione diretta dei servizi sociali da parte dei comuni. Il contributo monetario genera un sollievo immediato dalla situazione di difficoltà dell'utente che lo rende preferibile a un percorso nei servizi che si presenta complesso e precario. Sia per l'ente territoriale che per l'utente è preferibile un risultato concreto nel breve periodo, seppure effimero, piuttosto che inseguire un obiettivo di lungo periodo la cui realizzazione appare sempre più incerta. Infine, in un quadro di contenimento della spesa pubblica, una risposta in forma di contributo monetario serve a tamponare le situazioni di emergenza sociale e ad attenuare le situazioni di crisi più acute, agendo anche in direzione del mantenimento del consenso. Sulla preferenza per la monetizzazione del welfare come strategia di fronteggiamento della domanda sociale proveniente dalle classi sociali periferiche incidono ovviamente i vincoli di bilancio dei comuni citati in precedenza ma non bisogna trascurare neanche il peso dell'orientamento più tradizionale dei welfare mediterranei (Ascoli e Pavolini, 2015).

Proprio per questo, se a volte nei servizi erogati dai comuni vengono prima gli immigrati, non significa che ci sia una preferenza politica per questi, ma che essi vivono in una situazione di maggiore bisogno rispetto agli italiani per cui godono di una priorità che potremmo definire sociale. Questa non invidiabile priorità assume però un significato di preferenza politica agli occhi degli esclusi da questi interventi proprio perché ci troviamo in un contesto di welfare segnato da una continua restrizione della spesa per gli interventi sociali in forma di servizi universali a favore di una crescita del contributo monetario residuale. Le

politiche di contrasto alla povertà e la politica abitativa ne rappresentano un buon esempio.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il rapporto Istat sulla situazione sociale del paese per l'anno 2017 individua nella famiglia a basso reddito con stranieri il gruppo sociale a più alto rischio di caduta nell'area della povertà assoluta (Istat, 2018, p. 56). Le famiglie a basso reddito con stranieri costituiscono più di un quarto (il 27 per cento) di tutte le famiglie che si trovano in situazione di povertà assoluta. Inoltre, le famiglie di soli immigrati mostrano l'incidenza della povertà assoluta, pari al 29 per cento, più elevata rispetto a quelle di soli italiani, che registrano solo il 5 per cento (Istat, 2018, p. 16). In sintesi, le famiglie immigrate a basso reddito sono il gruppo sociale che vive in condizioni di maggiore vulnerabilità e sono più esposte al rischio di esclusione sociale.

La situazione non cambia di molto anche in riferimento alla questione abitativa che rappresenta uno degli aspetti fondamentali dei processi di integrazione della popolazione immigrata e sicuramente in questi anni è anche stato il maggiore elemento di sofferenza per tutte le famiglie immigrate. Per una sua breve disamina faremo riferimento a due indicatori: il titolo di proprietà dell'immobile in cui vivono le famiglie e l'affollamento abitativo³. Secondo i dati dell'indagine del 2016 sui bilanci delle famiglie condotta ogni due anni dalla Banca d'Italia, il 76 per cento delle famiglie intervistate con capofamiglia nato all'estero non possiede un immobile. Contrariamente a quelle con capofamiglia nato in Italia, in cui il 73 per cento circa possiede l'abitazione dove vive (Banca d'Italia, 2018, p. 58). Per quanto riguarda i livelli di affollamento, dal 2006 al 2016 per le famiglie con capofamiglia nato in Italia continuano a permanere condizioni di sovraffollamento abitativo pressoché costanti, per quelle con capofamiglia nato all'estero le condizioni di sovraffollamento sono cresciute in maniera significativa. L'indice di sovraffollamento di queste ultime, dal 28 per cento del 2006, è cresciuto fino al 45 per cento nel 2016 (Idem, p. 65).

L'estensione dell'area della povertà economica tra la popolazione immigrata che si è registrata negli ultimi anni ha comportato un significativo aumento della domanda di sostegno al reddito da parte delle famiglie immigrate che hanno trovato risposta nella forma di contributo monetario per alleviare le situazioni di emergenza sociale che però non

³ Un'abitazione si considera sovraffollata quando la sua superficie è inferiore a 30, 50, 65, 80, 110 e 125 metri quadrati a fronte di un numero di occupanti pari, rispettivamente, a uno, due, tre, da quattro a sei, sette e otto e oltre.

rappresentano misure di intervento sociale per la fuoriuscita dall'esclusione sociale. Di contro, la povertà abitativa e la domanda di abitazione delle famiglie immigrate è stata affrontata con una riduzione della spesa per i servizi in forma di intermediazione abitativa e assegnazione di alloggi. I servizi finalizzati a garantire a persone singole o ai nuclei familiari in stato di bisogno l'accesso ad una abitazione a tariffe agevolate, ad esempio l'assegnazione di case di edilizia residenziale pubblica e i servizi di intermediazione per il reperimento di alloggi, rispetto al 2003 sono calati in termini percentuali di quasi il 70 per cento, come si legge dalla distribuzione della spesa sociale dei comuni secondo i singoli interventi e servizi per l'area di utenza immigrati e nomadi.

RPS

Marta Viriello

4. Conclusioni

Il quadro delle spese sociali dei comuni si presenta alquanto complesso e frammentato ma i dati analizzati nei paragrafi precedenti fanno ipotizzare che vi sia in atto una graduale monetizzazione a scapito dell'erogazione diretta dei servizi e degli interventi sociali da parte degli enti territoriali. La restrizione dei servizi e degli interventi sociali riguarda tutte le aree di utenza, seppure con intensità differenti, la loro monetizzazione invece viene focalizzata su quegli utenti che vivono le situazioni di maggiori difficoltà e che sono a più alto rischio di esclusione sociale. Tra questi, gli immigrati sono i più esposti. Pertanto il contributo monetario, riservato agli ultimi nella scala sociale come identificata dall'indicatore della situazione economica equivalente (Isee), vede negli immigrati il destinatario prioritario, in quanto primi nella gerarchia del bisogno. In questo caso il contributo monetario è destinato alla gestione delle emergenze sociali, cioè a coprire i bisogni di accoglienza degli immigrati appena arrivati e, in ultima analisi, a finanziare l'accoglienza dei bisognosi di protezione e asilo.

I dati hanno mostrato chiaramente che le spese destinate all'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati hanno conosciuto un aumento reale finanziato prevalentemente dalla Commissione europea, mentre la spesa sociale dei comuni negli ultimi anni ha conosciuto una lieve propensione al calo.

La colpevole frammistione della spesa per le politiche sociali, di cui gli immigrati sono solamente una delle aree di utenza, e di quella per l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati serve a nascondere come nella realtà dei fatti la spesa sociale per i servizi destinati agli immigrati abbia

seguito lo stesso destino avuto dalla spesa sociale in generale. La confusione dei livelli di spesa, dei beneficiari e dei fondi di finanziamento, aggiunta all'invenzione di servizi per i rifugiati inusitati, dipingono un quadro del rifugiato come fonte di tutti i disservizi, sprechi e problemi della società italiana che diventa presto egemone nell'opinione pubblica. La ratio escludente sottesa allo slogan anti-immigrati «prima gli italiani» non è storia di oggi ma trova le sue origini nella legge n. 189 del 2002, conosciuta anche come Bossi-Fini, la quale inaugura un nuovo corso per le politiche di immigrazione italiane. Un corso fatto di interventi legislativi miranti a una progressiva chiusura delle frontiere, al rafforzamento del controllo della presenza straniera e all'inasprimento delle condizioni di accesso ai servizi sociali. Non si toccano i principi fondamentali della non discriminazione e del rispetto dei diritti fondamentali della persona ma si creano le condizioni per cui questi diritti siano sempre meno esigibili e meno garantiti a quei cittadini di paesi non appartenenti all'Unione europea. Nonostante queste politiche sempre più riottose nei confronti dell'immigrazione, la popolazione immigrata negli ultimi due decenni ha conosciuto un aumento considerevole e si è progressivamente integrata nella società italiana fino a diventarne una componente significativa. E l'atteggiamento anti-immigrazione della parte destra della politica italiana per molti anni non è riuscito a diventare egemone nella società italiana come anche non è riuscito a diventare trasversale nell'elettorato rispetto agli schieramenti politici. In altri termini, non ha catalizzato i voti a prescindere dal posizionamento politico dell'elettore.

Da questo punto di vista il cosiddetto decreto Minniti, cioè il decreto legge n. 13 del 2017, ha rappresentato un vero e proprio punto di svolta. Questo provvedimento sdogana un'attitudine anti-immigrazione anche in ambiti politici in precedenza connotati da posizioni più solidali, e al contempo avvia il processo di saldatura di questo sentimento proprio della politica italiana con una parte rilevante dell'opinione pubblica, non più intorno alla figura dell'immigrato «clandestino» ma a quella del «rifugiato».

La criminalizzazione della solidarietà, cioè l'imputazione alle associazioni che si sono occupate dell'accoglienza dei casi di cattiva gestione delle risorse nell'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati, è servita a rendere colpevoli quelle che nella realtà sono le vittime degli sperperi delle spese per l'accoglienza, cioè i rifugiati.

I motivi di questo mutamento dell'opinione pubblica nei confronti del fenomeno dell'immigrazione sono sicuramente molteplici ma molti di

questi trovano la principale ragione nelle conseguenze della crisi economica e nelle politiche di austerità che hanno peggiorato le condizioni di vita delle famiglie monoreddito con disoccupati e che non hanno ricevuto un sostegno adeguato da parte del sistema di welfare italiano. Questa fusione tra politica e opinione pubblica per la prima volta nella storia dell'immigrazione straniera in Italia esonda dal tradizionale bacino elettorale dello schieramento politico anti-immigrati e attrae quote crescenti di elettorato di schieramenti politici tradizionalmente non contrari all'immigrazione. Per la prima volta la questione immigrazione attrae più voti per i partiti che ne fanno un uso discriminante in senso negativo nell'agenda politica rispetto a quelli che invece sono più favorevoli.

L'aumento dei rischi di esclusione sociale e di impoverimento in combinazione con l'aumento della percezione di questi rischi non hanno fatto altro che aggiungere un sentimento di precarietà esistenziale a condizioni di precarietà economica e sociale. Il sentimento di precarietà esistenziale e le condizioni economiche difficili fuggano ogni speranza e producono il timore che la situazione possa peggiorare nel futuro. La paura del futuro viene amplificata quando coloro che dovrebbero fuggirla, cioè i gestori della cosa pubblica/i governanti, additano i nuovi arrivati come la minaccia alla nostra sicurezza economica e sociale.

I nuovi arrivati sono definiti come poveracci, disperati, bisognosi e noi vediamo in loro la nostra immagine deformata e abbiamo paura. Abbiamo paura che il nostro futuro ci riservi un destino simile al loro e voltiamo lo sguardo. In una situazione in cui la paura del domani domina i nostri sentimenti e pensieri, la perdita della speranza zittisce/uccide ogni sentimento di solidarietà. Lasciando spazio ai soli sentimenti di autoconservazione, alla ricerca della sopravvivenza del proprio sé e del proprio corpo sociale. Sentimenti che si nutrono di principi di distinzione e di esclusione dell'altro da sé. Non è il semplice egoismo che fa dire «prima gli italiani», ma è la percezione chiara e nitida della disgregazione del legame sociale in atto. In un vuoto di progettualità altra, di proposte alternative per la ricostruzione del legame sociale su basi egualitarie e solidaristiche, la soluzione più semplice e immediata è quella di identificare un nemico esterno che non funzioni solamente come capro espiatorio ma anche come elemento unificante. Se io affermo: «prima gli italiani!», dico che gli italiani siamo noi e che noi siamo più importanti. A questo livello del discorso non ho bisogno di dire chi sono gli italiani perché io mi identifico con gli italiani in quanto voglio essere primo e voglio stare in buona compagnia, cioè con i primi. Ma questo discorso è destinato a una rapida usura perché i due poli (italiani

RPS

Marta Viriello

e non italiani) hanno bisogno di ulteriori definizioni per continuare a svolgere la loro funzione rassicurante. Per evitare che la loro usura ci porti verso derive più escludenti occorre proporre un progetto alternativo di ricostruzione del legame sociale.

RPS

Riferimenti bibliografici

- Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), 2015, *The Italian Welfare State in a European Perspective: a Comparative Analysis*, Policy Press, Bristol.
- Banca d'Italia, 2018, *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2016*, Roma.
- Del Pino E. e Pavolini E., 2015, *Decentralisation at a Time of Harsh Austerity: Multilevel Governance and the Welfare State in Spain and Italy Facing the Crisis*, «European Journal of Social Security», vol. 17, n. 2, pp. 246-270.
- Ifel, 2019, *La finanza comunale in sintesi. Rapporto 2018*, Ifel Fondazione Anci, Roma.
- Istat, 2005-2019, *Gli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati - Tavole dati*, Roma.
- Istat, 2014, *Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli o associati. Glossario*, Roma.
- Istat, 2018, *Rapporto annuale 2017. La situazione del Paese*, Roma.
- Istat, 2019, *La spesa dei comuni per i servizi sociali*, Roma.
- Spinelli E., 2005, *Immigrazione e servizio sociale*, Carocci, Roma.
- Sprar, 2018, *Rapporto annuale Sprar 2017 - Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Atlante Sprar 2017*, Anci-Cittalia, Roma.
- Toso S., 2016, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, il Mulino, Bologna.