

MARCO ARLOTTI E COSTANZO RANCI

15. WELFARE LOCALE: PROPOSTE PER UNA MAGGIORE EQUITÀ TERRITORIALE

1. *Introduzione*

La questione delle disuguaglianze e quella territoriale risultano essere, come noto, fortemente intrecciate nel nostro paese. Il dibattito più recente ha messo in evidenza l'esistenza di profonde differenziazioni territoriali nello sviluppo socio-economico che vanno ben oltre lo storico divario fra Nord e Sud [Baldini e Patriarca 2020; Coppola, Lanzani e Zanfi 2020], anche se esso rimane ancora oggi una questione più che mai aperta se si considera l'accesso ai servizi pubblici di cittadinanza [Ascoli e Pavolini 2015], come quelli di welfare locale, i quali si rivolgono attraverso appositi interventi (dal servizio sociale professionale, agli interventi di assistenza domiciliare, diurna, residenziale, ecc.) al sostegno delle fasce più deboli della popolazione.

L'obiettivo di questo contributo è, dunque, quello di analizzare e ricostruire il rapporto esistente fra welfare locale e disuguaglianze territoriali nel caso italiano, tracciando innanzitutto un quadro di sintesi rispetto al contesto di *policy* più generale entro cui si collocano gli interventi di welfare locale (vedi par. 2), per poi indagarne più in profondità il lato delle disuguaglianze territoriali dal punto di vista della traiettoria storica e delle tendenze più recenti (vedi par. 3). Alla luce di questa analisi verranno delineate, infine, alcune proposte operative per rafforzare l'efficacia del welfare locale e ridurre le disuguaglianze territoriali.

2. *Politiche socio-assistenziali e welfare locale*

Le politiche di welfare locale si collocano, nel nostro paese, all'interno della più generale cornice degli interventi

di politica socio-assistenziale che hanno come principale obiettivo la tutela delle fasce più deboli della popolazione. Nonostante l'estrema rilevanza di queste politiche per una piena garanzia dei diritti di cittadinanza sociale, esse presentano forti limiti [Ranci e Pavolini 2015].

Innanzitutto, le risorse investite sono estremamente residuali, sia che si consideri la ricchezza nazionale nel suo complesso, sia nel confronto con gli altri aggregati della spesa sociale. Basti pensare che nel 2019 (ultimo anno disponibile), la spesa per assistenza nel nostro paese è ammontata a circa 53 miliardi di euro, pari al 3% sul Pil e solo a circa l'11% sul totale della spesa sociale (elaborazioni su dati Istat: <http://dati.istat.it/>).

Alla residualità della spesa in assistenza sociale si aggiunge, inoltre, un forte squilibrio fra la quota di risorse che viene destinata all'interno di essa a favore dei trasferimenti monetari e quella destinata ai servizi, cioè il welfare locale. Sempre nel 2019 sono stati spesi, infatti, per trasferimenti monetari assistenziali (prestazioni agli invalidi civili, pensione/assegno sociale, prestazioni per non vedenti/udenti, ecc.) oltre 43 miliardi di euro, mentre in servizi una cifra decisamente inferiore, circa 10 miliardi di euro, ovvero meno del 20% sul totale della spesa in assistenza (*ibidem*).

Questi elementi di marginalità si intrecciano, infine, con un terzo e ultimo tratto problematico, che attiene la forte differenziazione esistente a livello territoriale nello sviluppo del welfare locale con un profondo divario fra Centro-Nord e Sud in termini di capacità di copertura delle reti dei servizi, così come di risorse mobilizzate (vedi fig. 1). Basti pensare che, stando agli ultimi dati disponibili (anno 2017), tra le regioni a statuto ordinario si è passati dai circa 160 euro di spesa pro capite dei comuni emiliano-romagnoli ai 22 euro dei comuni calabresi, che spendono dunque circa sette volte di meno rispetto ai primi. Gli elementi di differenziazione territoriale si riversano, inoltre, anche all'interno delle stesse regioni, fra comuni a maggiore sviluppo e dotazione di servizi e comuni che presentano invece reti di servizi residuali e marginali.

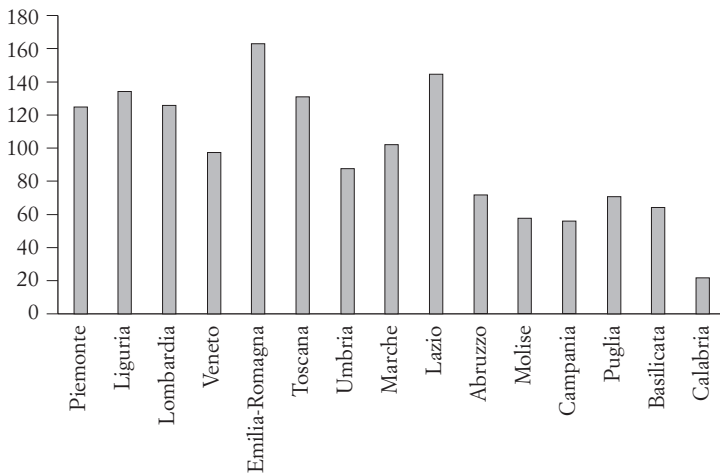


FIG. 1. Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni, valore pro capite, 2017.
 Fonte: Elaborazioni su dati Istat, <http://dati.istat.it/>.

3. *Disuguaglianze territoriali e welfare locale: la traiettoria storica e le tendenze più recenti*

Gli elementi di forte disuguaglianza territoriale che investono la struttura del welfare locale si legano in primo luogo a quello che è stato per lungo tempo, nel nostro paese, un certo disimpegno delle politiche pubbliche a occuparsi delle condizioni dei soggetti più deboli della popolazione. Tale tema è stato, infatti, delegato, tradizionalmente agli enti caritativi e di matrice religiosa, o al più considerato come questione di ordine pubblico [Ascoli 1984]. Basti pensare che le funzioni più rilevanti in materia di assistenza sociale sono state attribuite al Ministero dell'Interno fino a buona parte degli anni Novanta. Solo a partire dagli anni Settanta del secolo scorso viene avviato un importante processo di decentramento e di attribuzione di funzioni e competenze per la gestione dei servizi sociali agli enti territoriali, tuttavia in assenza di una cornice regolativa nazionale in grado di garantire uno «zoccolo» minimo di sviluppo comune del welfare territoriale nel paese [Fargion 1997].

Alla fine degli anni Novanta, con l'approvazione della legge quadro 328/2000 sul sistema integrato degli interventi e servizi sociali, sembrava essere finalmente giunto il momento per l'introduzione di un'uniformità territoriale minima nello sviluppo dei servizi, attraverso anche l'introduzione di specifici dispositivi di coordinamento nazionale (piano sociale nazionale, fondo nazionale delle politiche sociali, livelli essenziali di assistenza) [Kazepov 2009]. Tale disegno è stato, tuttavia, compromesso dalla successiva approvazione della riforma federalista del Titolo V della Costituzione che, attribuendo in via esclusiva alle regioni la competenza sui servizi sociali, ha comportato di fatto uno svuotamento del disegno di riforma tracciato dalla legge 328/2000, nonché un forte contenzioso fra Stato e regioni rispetto alle aree di competenza.

Ma questo non spiega tutto. Infatti, una seconda variabile cruciale ha riguardato un sostanziale disimpegno nel corso degli anni dei governi nazionali sul versante del welfare locale, non solo a fronte della mancata attuazione di importanti competenze di governo rimaste comunque in capo – nonostante la riforma federalista del Titolo V – allo Stato centrale, *in primis* la garanzia dei livelli essenziali di assistenza, ma anche a fronte di una progressiva contrazione delle risorse destinate al finanziamento del welfare locale [Arlotti 2013]. Basti pensare che i trasferimenti destinati a regioni e comuni per il finanziamento dei servizi tramite fondi nazionali, come il Fondo per le politiche sociali, il Fondo non autosufficienze, ecc., sono passati da circa 1 miliardo di euro registrati a inizio anni Duemila, a poco più di 40 milioni del 2012 (vedi fig. 2). A partire dal 2013 si registra una nuova crescita dei finanziamenti statali che ritornano, tuttavia, solo circa vent'anni dopo (nel 2018), alla quota di risorse destinata al welfare locale agli inizi degli anni Duemila.

Lo svuotamento della politica nazionale ha comportato, inevitabilmente, una costante riproduzione delle disuguaglianze nello sviluppo del welfare locale. A questo proposito, i dati sull'andamento della spesa sociale pro capite dei comuni (un indicatore che non permette di cogliere appieno le



FIG. 2. Andamento finanziamenti statali per welfare locale (milioni di euro), 2001-2019.

Fonte: Nostra ricostruzione su analisi decreti di riparto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, <https://www.lavoro.gov.it/>.

diverse strategie di articolazione delle reti di servizi a livello locale, ma che ciononostante, assume comunque una sua indubbia centralità riferendosi direttamente al *quantum* di risorse investite in questo ambito di intervento), mostrano infatti come dal 2003 al 2017 i divari territoriali esistenti sono rimasti pressoché intatti (vedi fig. 3).

La spesa media pro capite nei comuni del Centro-Nord, che si attestava a 107 euro pro capite nel 2003 è aumentata a 129 euro pro capite nel 2017. Nello stesso periodo, fra le regioni del Mezzogiorno, la spesa pro capite dei comuni è passata da 39 euro a 57 euro.

In circa vent'anni, dunque, nel Mezzogiorno le risorse investite nel welfare locale, seppur in crescita, si sono confermate inferiori di due volte rispetto a quanto speso nei comuni delle regioni centrali e settentrionali nonostante, peraltro, nello stesso lasso di tempo, la problematicità delle condizioni socio-economiche di vita nelle regioni del Sud è rimasta tutt'altro che immutata. Basti pensare che l'incidenza percentuale di persone che vivono al di sotto della soglia di povertà fra il 2003 e il 2017 ha visto un aumento di 3 punti

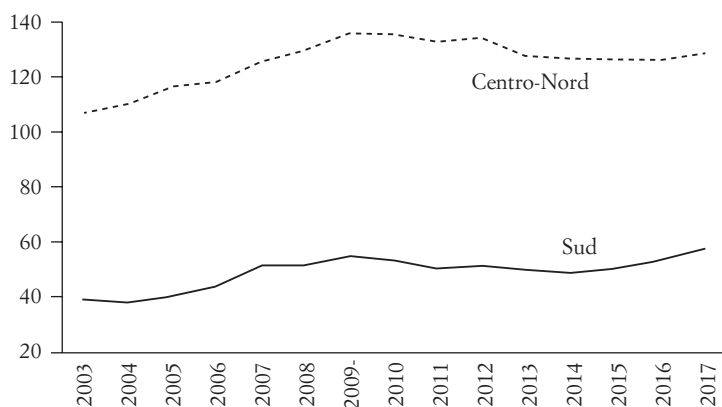


FIG. 3. Andamento spesa sociale pro capite dei comuni (regioni a statuto ordinario), 2003-2017.

Fonte: Elaborazioni su dati Istat censuaria spesa sociale, anni vari.

percentuali nelle regioni del Nord e del Centro (rispettivamente da 5,3% a 8,2% nel primo caso, e da 7,6% al 10,5% nel secondo caso), mentre nel Mezzogiorno l'incremento è stato di 11 punti percentuali (dal 17,5% al 28,2% arrivando a interessare circa un terzo della popolazione) (elaborazioni su dati Istat <https://www.istat.it/it/archivio/16777>).

Le forti disuguaglianze territoriali nello sviluppo del welfare locale non sembrano, dunque, avere alcuna relazione con quella che è la geografia territoriale delle condizioni di problematicità socio-economica che affliggono la popolazione nel nostro paese. Anzi, la relazione è praticamente inversa. I fattori che possono contribuire a spiegare l'esistenza di questa redistribuzione al «rovescio» si allacciano in primo luogo, come si è già detto sopra, alla traiettoria di evoluzione di lungo periodo del welfare locale e, *in primis*, alla mancanza di politiche pubbliche redistributive, su un piano nazionale, in grado di controbilanciare i divari territoriali esistenti nello sviluppo dei servizi a livello locale, anche attraverso una perequazione di risorse mediante trasferimenti centrali a favore degli enti locali collocati nelle aree territoriali più deboli. Al contrario, una strada fortemente battuta

e privilegiata negli anni in ambito assistenziale (anche per il dividendo politico che ne è disceso) è stata piuttosto quella dei trasferimenti monetari diretti, spesso caratterizzata da distorsioni e scambi clientelari (si veda la questione delle pensioni di invalidità) [Ascoli 1984].

La mancanza di una politica centrale perequativa a sostegno di uno sviluppo territoriale uniforme del welfare locale ha fortemente penalizzato gli enti locali del Mezzogiorno, dove il peso dei trasferimenti derivanti da altri livelli di governo nel finanziamento della spesa sociale è decisamente cruciale [Martinelli 2019]. Diversamente i comuni nelle regioni del Nord e del Centro possono avvantaggiarsi di un più largo autofinanziamento della spesa, attraverso risorse proprie a fronte di tassi di sviluppo economico più sostenuti nei propri territori di riferimento. Considerando la composizione delle fonti di finanziamento della spesa sociale locale (anno 2017, solo regioni a statuto ordinario), i dati Istat indicano infatti come fra i comuni del Centro-Nord la quota di spesa sociale finanziata attraverso risorse proprie è risultata di oltre i due terzi (68%), mentre nei comuni delle regioni del Mezzogiorno l'incidenza si è attestata a meno della metà (48%) [Istat 2020].

4. *Che fare? Proposte operative per rafforzare il welfare locale e contrastare le disuguaglianze territoriali*

Abbiamo visto come la struttura del welfare locale rappresenti un'importante dimensione di riproduzione delle disuguaglianze territoriali, anziché di loro contrasto.

La riforma del welfare locale può costituire, dunque, un tassello cruciale nella definizione di una strategia di più ampio respiro volta al contrasto delle disuguaglianze territoriali e alla ricomposizione dei profondi divari esistenti nel nostro paese.

In questo quadro, c'è innanzitutto una strada obbligata che va percorsa: rendere esigibili le prestazioni di welfare locale, a livello centrale, in qualità di diritti soggettivi esigibili. Le differenziazioni territoriali sono, infatti, esito della man-

canza di una politica nazionale che ha demandato ai territori l'erogazione e la garanzia di queste importanti prestazioni di cittadinanza sociale, senza tuttavia alcuna tutela rispetto all'esigibilità delle stesse. Così regioni e comuni hanno edificato i propri sistemi di welfare locale in base non solo agli orientamenti e alle strategie di *policy*, ma anche – e ancor di più – in relazione alle risorse disponibili, esasperando la frammentazione della cittadinanza nel nostro paese.

L'inquadramento delle prestazioni di welfare locale, come diritti soggettivi esigibili a livello centrale al pari di quanto è già previsto per altre prestazioni di assistenza sociale, come i trasferimenti monetari (ad es. pensioni sociali, disabilità, integrazioni al minimo delle pensioni), garantirebbe a parità di condizioni di bisogno un trattamento simile indipendentemente dal luogo in cui si vive. Un pavimento base di prestazioni di cittadinanza sociale al di sopra del quale non dovrebbe essere, comunque, preclusa la possibilità per comuni e regioni di ampliare in modo autonomo tali prestazioni in base ai bisogni specifici dei territori e alle proprie priorità di *policy*.

C'è già una via tracciata per rendere operativo questo obiettivo: l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, una competenza costituzionalmente prevista dal Titolo V in capo allo Stato centrale, ma che ad oggi – nonostante primi importanti segnali di cambiamento che si sono registrati, per esempio, sul versante del contrasto alla povertà (si veda il Piano nazionale contro la povertà, <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-Inclusione-ReI/Documents/Piano-interventi-servizi-poverta.pdf>) – non è stata ancora attuata.

Il nodo fondamentale riguarda qui la questione delle risorse. Inquadrare gli interventi di welfare locale come diritti soggettivi esigibili implica, infatti, l'individuazione e previsione di stanziamenti strutturali nel bilancio dello Stato, in grado di garantire la copertura finanziaria. Nel corso degli anni, la politica nazionale non ha invece considerato il welfare locale fra i settori di *policy* «meritevoli» di attenzione, né tantomeno di investimenti finanziari. Serve, dunque, necessariamente un cambio di agenda che ricono-

sca la centralità di questo settore nella garanzia di diritti di cittadinanza sociale e, conseguentemente, individui e stanzi le risorse necessarie in tal senso.

Nel dibattito, spesso, riforme espansive sul lato della spesa sociale si scontrano tuttavia con la ben nota difficoltà delle finanze pubbliche e dei vincoli di bilancio. La rilevanza di questi aspetti non va disconosciuta, anche se l'estrema marginalità delle risorse investite nel welfare locale (si veda par. 2) indicano come esistano ampi margini di manovra per questo settore, che potrebbero trarre beneficio da un investimento *tout court* di risorse pubbliche aggiuntive, così come da risorse che potrebbero risultare disponibili a partire da una riforma di altre componenti consolidate della spesa sociale, in un'ottica di maggiore equità ed efficacia.

A questo proposito, nell'ambito della spesa assistenziale una questione non trascurabile riguarda l'attuale configurazione del sistema di trasferimenti monetari, stratificatosi nel corso degli anni sulla base anche delle diverse sensibilità politiche e che sconta di una certa problematicità dal punto di vista dell'impatto distributivo, a fronte di criteri di accesso molto differenti fra loro e con scarsa selettività. Basti pensare che nella valutazione della situazione economica per l'accesso a queste prestazioni nazionali si considerano ancora oggi largamente solo i redditi, e non anche le componenti immobiliari e mobiliari del patrimonio che potrebbero rendere, invece, più realistica – in un paese in cui è ben nota la «piaga» dell'elusione e dell'evasione fiscale – una valutazione oggettiva della condizione di bisogno della persona. Uno studio pubblicato alcuni anni fa dall'Inps [2017] ha stimato, non a caso, in circa 5 miliardi di euro l'ammontare di risorse in trasferimenti nazionali di contrasto alla povertà (ad es. pensione/assegno sociale, maggiorazione delle pensioni, integrazioni al minimo, ecc.), erogate tuttavia a favore di fasce «agiate» (dal sesto al decimo decile) della popolazione.

Ma non basta solo trovare le risorse. L'implementazione dei livelli essenziali richiede anche necessariamente un'infrastruttura istituzionale in grado di implementare e di garantire, concretamente, a livello sub-nazionale, gli interventi

di welfare locale nei territori. Un aspetto che si scontra con la ben nota differenziazione territoriale esistente nel funzionamento della Pubblica Amministrazione del nostro paese, così come con l'eccessiva e ipertrofica frammentazione del tessuto istituzionale degli enti territoriali. Elementi che richiedono, dunque, la centralità di una politica nazionale a «tutto tondo», che non si limiti all'individuazione (pur centrale) delle risorse, ma che definisca congiuntamente all'accompagnamento e sostegno delle realtà regionali e locali in cui le condizioni organizzative territoriali sono più deboli, anche un percorso concreto di garanzia dei livelli essenziali a livello territoriale attraverso, per esempio, una definizione chiara e puntuale degli aventi diritto, degli strumenti di valutazione ai fini dell'accesso, del contenuto degli interventi anche dal punto di vista degli standard professionali, dei sistemi di compartecipazione al costo (se previsti), nonché di dispositivi per garantire l'esigibilità delle prestazioni (ad es. ricorsi, sanzioni).

Riferimenti bibliografici

Arlotti, M.

2013 *Regionalizzazione senza risorse: debolezza e differenziazione della spesa sociale nelle regioni italiane*, in Y. Kazepov e E. Barberis (a cura di), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Roma, Carocci, pp. 205-223.

Ascoli, U.

1984 *Welfare state all'italiana*, Roma-Bari, Laterza.

Ascoli, U. e Pavolini, E. (a cura di)

2015 *The Italian Welfare State in a European Perspective. A Comparative Analysis*, Bristol, Policy Press.

Baldini, M. e Patriarca, F.

2020) *Le tante Italie della diseguaglianza*, <https://www.lavoce.info/archives/63028/le-tante-italie-della-diseguaglianza/>.

Coppola, A., Lanzani, A. e Zanfi, F.

2020 *Le cinque Italie su cui dovremmo spendere il Recovery Fund (per non sprecarlo)*, in «L'Espresso», 27 settembre, pp. 22-25.

- Fargion, V.
1997 *Geografia della cittadinanza sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Inps
2017 *Non per cassa, ma per equità*, https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Allegati/2017Non_cassa_ma_equita_Proposta_INPS.pdf.
- Istat
2020 *La spesa dei comuni per i servizi sociali*, Roma, <https://www.istat.it/it/archivio/238650>.
- Kazepov, Y.
2009 *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Roma, Carocci.
- Martinelli, F.
2019 *I divari Nord-Sud nei servizi sociali in Italia. Un regime di cittadinanza differenziato e un freno allo sviluppo del Paese*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 1, pp. 41-79.
- Ranci, C. e Pavolini, E.
2015 *Le politiche di welfare*, Bologna, Il Mulino.

