

La città inclusiva

Riflessioni e proposte sui processi d'inclusione e d'esclusione sociale nelle città'



FIRST World
Cities Management
WORKSHOP
inclusive Cities

NAPOLI – Città della Scienza

27/28 marzo 2009

Intervento del Direttore di Legautonomie Loreto Del Cimmuto

Venerdì 27 marzo

Sessione pomeridiana "Welfare locale, inclusione, strategie e management"

Oggi il tradizionale modello di welfare, quello che abbiamo conosciuto sul versante occidentale del mondo, sta andando in pensione. La spinta politica e sociale mossa dai grandi bisogni collettivi: lavoro, assistenza, istruzione, sanità non trova più nel tradizionale modello di stato sociale la risposta ai bisogni della società. E' un modello largamente inefficiente che non coglie il mutare dei bisogni e protegge di più chi è già protetto.

Stanno venendo meno le vecchie centralità: Stato nazione- welfare nazione, centralità che ruotavano tutte attorno al processo di industrializzazione e al modello fordista di produzione. Lo stato sociale è il frutto delle lotte sociali e civili del 900. Le autonomie locali e il territorio avevano una funzione residuale; meri terminali sul territorio di politiche centralistiche i cui protagonisti erano i grandi soggetti politici e sociali del tempo, anch'essi portatori di una visione nazionale: in primo luogo i partiti politici, i grandi sindacati, la grande impresa.

Non credo si potesse nemmeno lontanamente parlare di welfare locale; almeno se accettiamo l'idea che il welfare locale non è tale perché è un welfare minore, quasi residuale rispetto a quello più grande appannaggio dello stato nazionale.

Il welfare locale non è un sistema di protezione rudimentale costruito su legami comunitari, familiari e di vicinato ma l'articolazione di un sistema istituzionale complesso che deve dare risposte a bisogni e rischi in contesti sempre più diversificati ed eterogenei. Sono proprio la globalizzazione e l'età dell'incertezza a evidenziare l'importanza del livello locale di welfare rispetto ai limiti della standardizzazione operata dalle istituzioni centrali sviluppatesi durante la fase dello sviluppo industriale.

E questa necessità di diversificazione o se volete di personalizzazione dei servizi di welfare interessa anche aree tradizionalmente appannaggio del livello centrale come sanità e istruzione, aree sulle quali si costruiscono i diritti sostanziali di cittadinanza e coesione sociale.

Si pensi, ad esempio, all'inserimento nei sistemi scolastici di immigrati provenienti da paesi di origine con abitudini e culture diverse, dove la presenza nelle diverse località di comunità di immigrati, più o meno organizzate, è estremamente variabile da posto a posto. Il livello locale di implementazione è quindi in prima linea nelle sfide che pone una società individualizzata, instabile ed eterogenea.

Da un lato, infatti, il welfare deve far fronte a una domanda di protezione sempre più differenziata e, dall'altro lato, deve contenere le parallele spinte all'aumento delle diseguaglianze che rischiano di frammentare il sistema dei diritti e doveri di cittadinanza.

Sono le principali sfide che si trovano ad affrontare le città e i territori di fronte ai flussi della globalizzazione.

Quella che ci appare sotto gli occhi, mutuata dalla rappresentazione mediatica, è una società sempre più dominata dalla paura. Sembra siano crollati tutti i filtri che la politica, le formazioni sociali erano in grado di mettere all'opera per assorbire e metabolizzare le pulsioni sociali, le spinte anche partecipative, mediare le istanze che venivano dalla società, per tradurle in proposte, progetti, azione di governo, sintesi. Questo è un altro dei motivi per cui occorre rafforzare il livello locale di intervento sociale, per rafforzare i legami fiduciosi che tengono insieme una società. Per fare relazione, fare connessione, essere una comunità che sa stare insieme, includere, aggregare.

Una società impreparata ad affrontare questa nuova realtà regredisce e si piega su se stessa, è il trionfo della "bio politica".

E' il capitale sociale, proprio questo sistema di relazioni, ricchezza e pluralità di competenze, sensibilità, amalgama sociale che sta venendo meno, proprio in un paese che ha fatto della ricchezza del proprio capitale sociale il fattore più significativo della propria crescita economica e sociale.

Un capitale sociale che si è coagulato nei territori e che ha proiettato nei Comuni, visti non solo come soggetti istituzionali, la propria identità comunitaria.

La stessa capacità di fare piccola e media impresa che sta nel mercato globale è nata dalla ricchezza del territorio, da quel particolare contesto sociale e culturale che l'ha resa possibile perché caratteristico di una società coesa e unita attorno ad alcuni valori fondanti.

Non è stato così in tutto il territorio e in tutto il paese, il mezzogiorno soffre ancora il passaggio incompiuto da un "welfare" comunitario, statico, basato su legami familiari e di vicinato, e senza pienezza di diritti al pieno realizzarsi di un sistema di protezione sociale efficiente ed inclusivo.

I comuni, le autonomie locali in genere, sono il crocevia di questa trasformazione, i soggetti sui quali le tensioni generate dalle difficoltà odierne si scaricano con maggiore evidenza.

Ma sono anche i soggetti che si sono mossi per primi proprio se pensiamo alla crisi economica in atto.

Molte Regioni e molti Comuni hanno fatto ricorso alla loro fantasia creatrice per mettere in campo progetti ed iniziative che, nel limite delle loro possibilità e competenze, potessero andare incontro alle aspettative delle proprie comunità di riferimento: intervenendo sul sistema di protezione sociale; nel sostegno finanziario alle famiglie per il mutuo della casa, nel credito alle piccole e medie imprese, nelle piccole e medie infrastrutture. Essi sono impegnati sempre di più nella ricerca del difficile equilibrio tra risorse disponibili (sempre meno) e dimensione dei costi della protezione sociale e sanitaria (sempre crescente).

Tutto ciò avviene nella generale difficoltà in cui versa la finanza degli enti territoriali che non starò qui a ricordare se non per dire che una interpretazione centralistica delle norme del patto di stabilità ha finora bloccato risorse disponibili per circa 1.700 milioni di euro che potrebbero essere destinati in funzione anti ciclica proprio per contrastare la crisi economica e mantenere gli attuali livelli nei servizi sociali.

Si tratta di risorse che potrebbero fare da volano ad investimenti in piccole e medie infrastrutture immediatamente cantierabili e diffuse uniformemente su tutto il territorio, sostenere politiche di inclusione sociale.

Anche con la recente legge finanziaria, e dopo la manovra estiva, gli enti locali sono costretti a registrare un pesante taglio alle risorse disponibili.

Dal Fondo per le politiche sociali a quello per il servizio civile, dal Fondo per la famiglia a quello per le politiche giovanili dopo anni di tagli continui la spesa socio-assistenziale da erogare a regioni ed enti locali passerà da 3 a poco più di 2,4 miliardi.

La spesa per la protezione sociale vede ancora oggi l'Italia collocata agli ultimi posti fra i maggiori paesi dell'UE. Per l'assistenza in senso stretto siamo fermi a un 3% del PIL (dato 2006), addirittura in regresso rispetto al 3,5 del 1997. La spesa complessiva, che ammonta al 25,5 % del PIL la colloca al 10° posto in Europa.

Tutto questo avrà un impatto dirompente sulle politiche sociali dei comuni che devono far fronte ai consistenti tagli subiti anche negli altri settori nel generale stato di sofferenza della finanza locale. Il risultato sarà una riduzione dei servizi sociali, del livello di copertura della popolazione fragile e un aumento delle quote di partecipazione alla spesa a carico dell'utente.

Quel che assume un particolare interesse è invece il sempre maggior ruolo rivestito dalle fondazioni Bancarie che, a conferma della loro vocazione verso il territorio, nel solo 2007 hanno destinato al settore del welfare locale oltre 700 milioni di euro.

Il fatto è che il 77% delle risorse è erogato per progetti e attività che risiedono nel nord del paese mentre al mezzogiorno d'Italia è destinato solo il 6,9 % degli importi erogati

Dati ISTAT sulla povertà:

in Italia, le famiglie che nel 2007 si trovano in condizioni di povertà relativa sono 2 milioni 653 mila e rappresentano l'11,1% delle famiglie residenti; nel complesso sono 7 milioni 542 mila gli individui poveri, il 12,8% dell'intera popolazione.

Il fenomeno continua ad essere maggiormente diffuso nel Mezzogiorno, dove l'incidenza di povertà relativa è quattro volte superiore a quella osservata nel resto del Paese.

Il nostro paese è interessato da un processo di riforma di tipo federalista che è fortemente voluto dal sistema delle autonomie locali e regionali. Si discute e si è discusso dei caratteri che dovrà avere questa nuova forma dello Stato. E' avvenuto e sta avvenendo attorno alle caratteristiche del federalismo fiscale, approvato in questi giorni dalla camera dei deputati, e al ruolo che i diversi soggetti istituzionali giocheranno dentro questo nuovo sistema di regole che governeranno la finanza pubblica. Ci si chiede, giustamente quali meccanismi interverranno a garantire la coesione e la solidarietà nazionale, come si terranno insieme territori così profondamente diversi per reddito, dotazione di servizi ecc.

Quali sono i costi di questa riforma. Il confronto ci sarà ancora attorno al nuovo ordinamento delle autonomie locali e al disegno delle competenze e delle funzioni che dovranno essere distribuite tra centro e periferia anche in funzione della titolarità del finanziamento delle funzioni medesime . Ma pochi mettono in dubbio la necessità di questo tipo di riforma, il fatto che il nostro sistema istituzionale plasmato secondo la logica dell'uniformità, sia fortemente disancorato dalle dinamiche del paese e dell'economia reale che si muovono secondo una logica decentrata e federale .

La forte imprevedibilità che caratterizza anche l'immediato futuro e la profonda diversità dei territori, della loro composizione sociale, richiede modelli organizzativi e istituzionali flessibili e rapidi nel decidere, capaci di reagire tempestivamente ai mutamenti, spesso rapidi anch'essi , della realtà sociale e d economica; si pensi al fenomeno dell'immigrazione o degli anziani non autosufficienti, ovvero di agevolare e facilitare il sistema delle imprese che si trovano a reagire altrettanto tempestivamente ai mutamenti del mercato globale. Il federalismo è in sostanza una necessità del sistema.

E questo riguarda anche il sistema delle politiche sociali e le modalità del loro finanziamento.

Quello di cui abbiamo bisogno è pertanto un modello di welfare flessibile, che ponga al centro i territori .Il modello a cascata ancora oggi in vigore per cui lo Stato definisce le risorse, che di solito sono spezzettate in diversi fondi che afferiscono a ministeri diversi (Politiche sociali, famiglia, non autosufficienza – asili nido , pari opportunità ecc.) che vengono poi distribuite alle Regioni e da queste ai Comuni non funziona più.

E' un meccanismo deresponsabilizzante che si pone solo l'obiettivo del controllo sulla legittimità della spesa con l'illusione che il moltiplicarsi dei controlli formali ne aumenti l'efficienza senza occuparsi del monitoraggio degli obiettivi , di capire quel' è l'effettivo costo dei servizi, quanto va al cittadino utente e quanto si disperde in passaggi burocratici e nella macchina amministrativa. Soprattutto è un welfare che non pone al centro la domanda e la costruzione di una rete integrata dei servizi.

E' un sistema di welfare che non favorisce l'inclusione, non stimola la partecipazione dei cittadini, delle loro formazioni sociali, che non incoraggia l'implementazione delle forme di sussidiarietà orizzontale attraverso la partecipazione del volontariato e dei soggetti del terzo settore; realtà di cui l'Italia è ricca ma che ancora non ha compiuto quel salto di qualità che la rende indipendente dalla politica e pienamente partecipe della costruzione della welfare community.

Per la verità anche nel nostro paese un tentativo serio e alquanto innovativo è stato fatto per andare verso la costruzione della welfare community e quindi del superamento del ruolo dello Stato gestore diretto e regolatore allo stesso tempo dei servizi di welfare. Mi riferisco alla legge 328 del 2000, precedente alla riforma del titolo V della Costituzione ma che in qualche modo ne anticipava i tempi.

Si è trattato di un tentativo originale di porre al centro delle politiche sociali il territorio, la costruzione di una rete di servizi sulla base della programmazione locale partecipata, la differenziazione dell'offerta calibrata sulle reali esigenze della società locale, lo spirito di apertura verso la società chiamata a concorrere alla definizione delle modalità per il soddisfacimento dei propri bisogni.

I motivi per cui la legge 328 fatica ancora ad affermarsi risiedono principalmente nella mancanza di risorse, nella ancora insufficiente capacità di uscire dalla concezione di un welfare ancora sostanzialmente come welfare riparatore, che interviene cioè a valle, nella fase acuta dell'emergenza, quando questa si è manifestata talvolta anche drammaticamente a seguito di emergenze sociali. Come avviene nel caso della sicurezza urbana, dell'immigrazione clandestina o delle comunità rom. Nella concezione ancora statalista dell'intervento sociale, per cui abbandonare questo modello significa abbracciare automaticamente quello neo-liberista, al massimo compassionevole.

Invece occorre costruire un welfare aperto alla società e alle pratiche della sussidiarietà orizzontale, solo così avremo un welfare inclusivo, in cui il sistema pubblico abbia essenzialmente un ruolo di soggetto regolatore ed in cui questa funzione venga svolta al

livello di maggior prossimità al cittadino, programmando gli interventi e garantendo adeguati, essenziali, standard nelle prestazioni sociali a tutti.

In sostanza il sistema pubblico in quanto soggetto regolatore dovrebbe avere il compito: di garantire i livelli essenziali delle prestazioni sociali uniformemente su tutto il territorio nazionale; di definirne gli standard di qualità e i relativi costi e assicurarne il monitoraggio; di definire le regole e le condizioni di accesso ai servizi e il loro carattere universale; di definire le modalità di controllo sulle effettive erogazioni delle prestazioni.

Questo non significa che lo stato non debba intervenire direttamente nell'erogazione dei pubblici servizi, quando la fa deve però dimostrare la prevalenza dei benefici sui costi, sapendo che un sistema pubblico gestore è difficilmente un buon soggetto regolatore.

In linea di principio andrebbe messo al centro delle politiche di welfare locale la pluralità dell'offerta dei servizi e la libertà di scelta dei cittadini.

Dicevo prima del processo di transizione al federalismo fiscale.

Nel modello di finanza pubblica disegnato dal nuovo dettato costituzionale sparirà proprio il modello a cascata del finanziamento delle politiche sociali.

Al sistema di erogazione dei trasferimenti disposti dal centro si sostituirà un meccanismo basato sulla responsabilità fiscale delle regioni e delle autonomie locali, che dovranno trovare attraverso la propria leva fiscale le risorse per finanziare le prestazioni sociali.

Allo Stato centrale rimarrà la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale e l'erogazione di risorse integrative in funzione perequativa per i territori con minore capacità fiscale.

Allo stato è riservato anche un potere sostitutivo sulle Regioni qualora non siano garantiti questi livelli nelle prestazioni essenziali.

Ma questa perequazione, questo intervento dello Stato, avverrà non più sulla spesa storica fin qui sostenuta, con tutto il carico di inefficienze che si è trascinata dietro, ma sulla base della definizione dei costi standard delle prestazioni sociali essenziali.

La convergenza verso i costi standard, la loro definizione, è forse la sfida principale che sta dietro il disegno federalista, un disegno tutto ancora da attuare ma che rappresenta una sfida da cogliere, perché è una sfida che mette al centro i territori, la responsabilità delle scelte di governo, la trasparenza del prelievo fiscale.