



Alessandro Martelli

# La regolazione locale delle politiche sociali

Un percorso d'analisi

Collana  
di sociologia

**FrancoAngeli**





Alessandro Martelli

# **La regolazione locale delle politiche sociali**

Un percorso d'analisi

**FrancoAngeli**

Il volume è stato realizzato con fondi della ricerca fondamentale orientata (ex quota 60%) dell'Università di Bologna

Copyright © 2006 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

## *Indice*

<b>Introduzione</b>	pag.	7
<b>Prima parte – Transizione del welfare e spesa sociale</b>		
<b>1. La transizione del welfare: un profilo della protezione sociale in Italia tra livello nazionale e locale</b>	»	11
1. Transizione del welfare e territorializzazione delle politiche sociali	»	11
2. La spesa sociale in Italia	»	17
2.1. La spesa per la protezione sociale	»	20
3. La spesa sociale nelle Regioni e nei Comuni	»	21
3.1. La spesa socio-assistenziale nei Comuni	»	25
4. Verso un'ulteriore territorializzazione dell'assistenza: fra autonomia municipale e limiti finanziari	»	33
<b>Seconda parte – La regolazione locale delle politiche sociali</b>		
<b>2. La regolazione locale delle politiche sociali: concetti, dinamiche, attori</b>	»	39
1. Sul processo di localizzazione delle politiche	»	39
2. Regolazione, organizzazione sociale e <i>governance</i> : alcuni concetti di base	»	45
3. La regolazione locale delle politiche sociali: modelli, dinamiche e attori	»	53
4. Questioni aperte	»	65

<b>3. Politiche sociali e sviluppo locale: alcune riflessioni</b>	»	71
1. Premessa	»	71
2. Alcune note sul welfare <i>come</i> sviluppo	»	73
3. La politica sociale come pratica e come linguaggio della qualità sociale	»	77

**Terza parte - La programmazione zonale come esercizio di *governance*. Il caso di Forlì-Cesena**

<b>4. Un quadro socio-economico della provincia di Forlì-Cesena</b>	»	83
1. Premessa	»	83
2. L'evoluzione della struttura demografica	»	83
2.1. Per un bilancio demografico: principali indicatori	»	87
3. La struttura del mercato del lavoro e del sistema produttivo locale	»	93
3.1. Profilo produttivo del territorio e propensione all'imprenditorialità	»	97
4. In sintesi	»	99
<b>5. Risorse e pratiche della regolazione locale</b>	»	101
1. Premessa	»	101
2. Le risorse socio-culturali del territorio: un profilo del capitale sociale	»	102
3. Le risorse socio-culturali del territorio: le dimensioni di base del terzo settore	»	106
4. Pratiche di regolazione locale. Il caso della programmazione sociale nel contesto forlivese-cesenate	»	112
4.1. Quadro della ricerca e principali risultanze	»	113
5. Dalla riflessività condivisa a sistemi di regolazione locale?	»	119
<b>Leggere il welfare come politica locale: vantaggi e rischi</b>	»	125
<b>Riferimenti bibliografici</b>	»	129

## *Introduzione*

L'attuale stagione di riforma della protezione sociale, sotto la spinta di fattori politici, culturali, normativi ed anche finanziari, mostra un'accentuata territorializzazione del sistema di servizi e interventi, soprattutto in relazione alla materia tradizionalmente di competenza delle municipalità e delle comunità locali, vale a dire l'assistenza.

Questa fase non è peculiare solo della trasformazione del welfare, né è attraversata solo dall'Italia. L'insieme dei Paesi occidentali, infatti, sta assistendo ad un'espansione dei poteri e dell'azione locale che riguarda le politiche pubbliche nel loro complesso.

Per quanto concerne la situazione italiana, in particolare, l'accresciuta importanza delle politiche sociali di livello locale si riallaccia, innovandola, alla storia riformistica degli ultimi cinquant'anni, fatta di progressiva deistituzionalizzazione degli interventi e di sperimentazioni programmatiche sul territorio. Il nuovo processo di decentramento, registratosi con maggior intensità a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, ha ulteriormente segnato le differenze fra ruoli e risorse dello Stato e delle autonomie locali. In estrema sintesi, allo Stato la definizione dei livelli essenziali di assistenza e le competenze in materia di previdenza, alle Regioni le competenze programmatiche di quadro, agli enti locali le competenze gestionali e pianificatorie. Il potere di spesa quantitativamente rimane ancora in gran parte nelle 'mani' statali.

La stagione di riforma è ancora in corso e mostra un notevole fermento di idee, modelli culturali, assetti organizzativi, che trova un terreno particolarmente fecondo e ricettivo entro la cosiddetta 'governance' del welfare locale, sebbene alimentandosi al contempo di spunti e concetti provenienti da un dibattito di respiro europeo.



All'interno di un vasto confronto che, quindi, si estende dall'Unione Europea sino ai singoli Comuni, emergono parole chiave che caratterizzano l'intenso sforzo di trasformazione delle politiche sociali di fronte al mutamento socio-economico e degli stili di vita: dalla già nominata *governance*, a sussidiarietà, integrazione, localizzazione, cittadinanza attiva, qualità sociale, coesione, sviluppo. Sui concetti che esse richiamano si strutturano discorsi e pratiche di ridefinizione del rapporto fra centro e periferia del sistema di welfare; del rapporto fra attore pubblico e società civile; del rapporto estremamente delicato fra competitività, equità e benessere sociale, nel quadro della difficile conquista di una nuova regolazione per società alle prese con la transizione post-fordista.

Il volume mette al centro dell'attenzione il versante locale della regolazione delle politiche sociali, osservandone le relazioni con il livello nazionale, a partire dal finanziamento della spesa sociale; effettuando una ricognizione sui principali attori e sulle principali dinamiche rintracciabili nell'articolata configurazione del welfare sul territorio; formulando considerazioni di tipo analitico-interpretativo a partire dallo studio di una pratica molto significativa di regolazione, quale la pianificazione sociale di zona.

Molte sono le persone che mi hanno accompagnato e incoraggiato nella stesura di questo libro, a partire da Paola e Bianca, che hanno combinato in modo sapiente pazienza e richiami di mondo vitale.

Sono grato a Marisa Anconelli, Nicola De Luigi, Flavia Franzoni, Elisabetta Scoccati per aver letto ampie parti del testo nel corso della stesura e avermi fornito indicazioni molto utili. Un ringraziamento va, poi, a Marzia Moscatelli, per il contributo in fase empirica, a Carolina Perrillo e Valerio Vanelli, per il supporto all'analisi del caso forlivese-cesenate e a Paolo Zurla, responsabile dell'indagine più ampia svolta dall'unità di ricerca della Facoltà di Scienze Politiche "R. Ruffilli" di Forlì sulla regolazione dello sviluppo locale. Infine, fondamentale è stato l'aiuto di Luca Accorsi, che ai preziosi commenti ha unito la cura dell'editing complessivo. Naturalmente, la responsabilità per ogni omissione o lacuna di questo scritto è unicamente dell'autore.

*Prima parte*

*Transizione del welfare e spesa sociale*



## *1. La transizione del welfare: un profilo della protezione sociale in Italia tra livello nazionale e locale*

### **1. Transizione del welfare e territorializzazione delle politiche sociali**

L'importanza del welfare nella società contemporanea è testimoniata dal suo forte intreccio con i processi e i fattori fondamentali che la caratterizzano. In prospettiva sociologica, il welfare è un'istituzione sociale che punta ad assicurare protezione e benessere ai cittadini, mettendo al centro del proprio interesse il rapporto tra domanda sociale e possibili risposte socio-assistenziali. Nel fare questo, esso si pone in stretto legame con le condizioni economico-materiali, l'andamento demografico, le culture, il pensiero politico, il capitale sociale, l'identità, l'appartenenza, gli stili di vita, i valori, le aspettative, il consenso, la legittimazione, le pratiche professionali.

Al suo interno ha luogo quella che si potrebbe definire come 'organizzazione della solidarietà': le forme del legame sociale e del riconoscimento, i bisogni di protezione, le costellazioni di interessi vengono ad essere interpretati e tradotti all'interno di un sistema tecnico-amministrativo di servizi e professioni, in cui si affermano e si succedono concezioni politico-culturali, modelli gestionali, scelte redistributive a valenza economica, configurazioni del rapporto fra centro e periferia, relazioni fra pubblico e privato.

Il complicato e incompiuto percorso verso un equilibrio fra libertà (come distribuzione, reciprocità, individualità) e sicurezza (come redistribuzione, uguaglianza e, ancora, reciprocità) su cui si era imperniato il welfare state sino al fulgore raggiunto, nei Paesi occidentali, tra fine anni Settanta e primi anni Ottanta del secolo scorso si trova, similmente al capitalismo maturo di fine Novecento, a vivere una

crisi che si manifesta attraverso un deficit sia di razionalità sia di legittimità<sup>1</sup>.

Se Habermas riteneva che il capitalismo, nel suo incedere, corrodere le basi morali su cui si erigeva, erodendo quindi i suoi sottosistemi e le sue istituzioni (tra cui il welfare stesso), altri con le loro analisi consentono di inquadrare la transizione critica del welfare entro il progressivo maturare della modernità<sup>2</sup>. Alcuni processi, secondo questa prospettiva, proprio sul finire del secolo scorso mostrano infatti il radicalizzarsi di principi propri a quella modernità che ha 'costruito' il Novecento: primo fra tutti, l'individualizzazione della vita sociale, effetto di fattori soggettivi e strutturali.

Altri fenomeni contribuiscono poi, nell'ultimo quarto del XX secolo, a scompaginare l'assetto progettato e praticato entro il modello beveridgiano degli *equal rights*: i flussi migratori diretti verso l'occidente dall'esterno e le loro implicazioni sia socio-economiche sia politico-culturali (modelli di cittadinanza); la flessibilizzazione della vita economica e di quel lavoro che era stato motore della cittadinanza sociale nel Novecento, definito emblematicamente 'il secolo del lavoro'<sup>3</sup>; le dinamiche demografiche<sup>4</sup>, il progressivo erodersi e modificarsi dei modelli di riconoscimento e di solidarietà tradizionali<sup>5</sup>.

Entro tale scenario si raccolgono le profonde modificazioni che caratterizzano sia l'ambito economico-produttivo, con riflessi diretti sull'occupazione, sia quello socio-culturale: si tratta di marcati cambiamenti nella concezione e nell'utilizzo del tempo, nella comunicazione, negli stili di consumo, nella percezione e definizione di sicurezza e, più complessivamente, nelle relazioni sociali che investono la sfera quotidiana ed interpersonale, il rapporto con la tradizione, la partecipazione politica, la trasmissione inter-generazionale.

<sup>1</sup> Cfr. J. Habermas, *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, Laterza, Bari, 1975.

<sup>2</sup> Cfr. U. Beck, A. Giddens, S. Lash, *Modernizzazione riflessiva*, Asterios, Trieste 1999.

<sup>3</sup> A. Accornero, *Era il secolo del lavoro*, il Mulino, Bologna, 2000.

<sup>4</sup> Cfr. G.A. Micheli, *Effetto generazione. Cinquant'anni di trasformazioni demografiche in Italia dal dopoguerra a oggi*, Carocci, Roma, 1999; M. Livi Bacci, "Il Paese dei giovani vecchi", *il Mulino*, n. 3, 2005.

<sup>5</sup> Cfr. A. Ardigò, *Introduzione all'analisi sociologica del welfare state e sue trasformazioni*, in M. La Rosa et. al. (a cura di), *I servizi sociali tra programmazione e partecipazione*, Angeli, Milano, 1985; P. Donati, "Ripensare il welfare in Europa: oltre il lib/lab, verso un nuovo 'complesso societario'", in *Sociologia e politiche sociali*, n. 1, 1998.

Le modificazioni riguardano tutte e tre le aree (mercato, famiglia/comunità, Stato) su cui si sono retti gli equilibri raggiunti nei diversi regimi di welfare capitalism<sup>6</sup>.

Sul fronte del mercato, e in particolare del mercato del lavoro, il combinarsi tra de-industrializzazione e terziarizzazione, in coincidenza con una entrata massiccia delle donne nell'occupazione retribuita, tende a rendere le biografie lavorative più instabili ed eterogenee e a porre in evidenza sempre maggiore l'esigenza di modelli di conciliazione fra lavoro e vita sociale.

Per quanto riguarda i 'modi di fare famiglia' e l'andamento demografico, l'accresciuta longevità, l'instabilità del matrimonio, la diffusione delle famiglie di fatto e delle nascite al di fuori del matrimonio, l'aumento della componente femminile della forza lavoro indeboliscono le capacità regolative e microredistributive che ha avuto nel dopoguerra la famiglia nucleare standard.

Infine, per ciò che concerne il ruolo del soggetto pubblico, appaiono assai ridotte la capacità allocativa e la legittimazione della spesa pubblica e dell'intervento regolativo dello Stato nazionale, proprio in combinazione con un incremento dei bisogni e della eterogeneità degli stessi. Ciò discende dal rallentamento di quel progresso economico su cui scommetteva il progetto di un welfare state sempre più esteso ed universalistico, da un parallelo mutamento della concezione dell'attore pubblico e di ciò che è 'bene pubblico', nonché da un'accresciuta rilevanza del livello locale delle politiche. A questo quadro si aggiunge un processo sempre più evidente e di grande portata: l'emergere di una richiesta di autonomia e legittimità di una società civile sempre più differenziata corrisponde all'entrata in scena di un 'nuovo' attore ormai centrale nel welfare che va ridefinendosi: il terzo settore.

La capacità di adattamento istituzionale dello Stato sociale sembra così incontrare 5 sfide principali:

- 1) l'invecchiamento della popolazione e la necessità di un nuovo patto tra generazioni, rispetto alla ripartizione e alla sostenibilità della spesa sociale;
- 2) il mutamento nella ripartizione del lavoro fra genere maschile e femminile e la necessità di un nuovo patto tra di essi;

<sup>6</sup> Cfr. G. Esping-Andersen, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, il Mulino, Bologna, 2000.

3) il mutamento dei valori e la necessità di un nuovo patto tra Stato e cittadini, rispetto alla legittimazione delle politiche pubbliche e alle forme di partecipazione alla politica in generale<sup>7</sup>;

4) la riscrittura di contenuti e limiti del concetto di cittadinanza a fronte dei flussi migratori che interessano in particolare i Paesi occidentali<sup>8</sup>;

5) l'individuazione di una nuova configurazione regolativa territoriale (governance) che raggiunga un efficace equilibrio fra Stato centrale, amministrazioni locali e comunità, a fronte di processi sia di de-territorializzazione (sulle spinte del processo di globalizzazione) sia di ri-territorializzazione<sup>9</sup>.

Il sistema di welfare, allora, è chiamato ad interpretare le nuove condizioni che la tarda modernità presenta, scaturite anche a seguito della retroazione delle principali istituzioni sociali (il welfare stesso, l'istruzione, il mercato del lavoro, ecc.) sulla società. D'altro canto le politiche sociali, intese in senso ampio, "possono essere lette come uno strumento di istituzionalizzazione e normalizzazione dei corsi di vita [...] In misura e con esiti diversi a seconda del contesto istituzionale e delle circostanze e culture locali, esse offrono non solo risorse, ma definizioni sociali, non solo opportunità, ma vincoli"<sup>10</sup>. Dunque, di fronte al modificarsi del tessuto economico-produttivo e socio-culturale, in una fase attraversata da spinte centrifughe (le dinamiche globalizzanti) e centripete (le dinamiche di neo-localismo), il welfare, che nel recente passato è stato parte attiva nella definizione di un assetto regolativo, si trova a dover riscrivere alcune regole e, al tempo stesso, ad adattarsi a nuovi significati e stili di vita privata e pubblica<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Cfr. P. Flora, *Stato del benessere*, in Istituto della Enciclopedia Italiana, *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, 1991.

<sup>8</sup> S. Scamuzzi, *Lo Stato sociale*, in Istituto della Enciclopedia Italiana, *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, Roma, 2000, Appendice – Tomo I.

<sup>9</sup> Cfr. A. Bagnasco, *Società fuori squadra. Come cambia l'organizzazione sociale*, il Mulino, Bologna, 2003; P. Le Galès, *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, il Mulino, Bologna, 2006.

<sup>10</sup> C. Saraceno, *Introduzione. L'analisi delle dinamiche dell'assistenza economica*, in *Id.* (a cura di), *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*, il Mulino, Bologna, 2004, pp. 8-9.

<sup>11</sup> Cfr. M. Paci, *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, il Mulino, Bologna, 2005.

L'agenda del welfare, da questo punto di vista, è riempita da temi e problemi che si rifanno alle esigenze appena richiamate.

La 'nuova' domanda sociale si esprime attraverso fuochi problematici abbastanza chiari: non autosufficienza, dimensione di genere, condizione giovanile e transizione alla vita adulta, flussi migratori, individualizzazione della vita sociale, destandardizzazione del lavoro. Si tratta di questioni che richiamano tratti peculiari delle trasformazioni precedentemente accennate e che richiedono, evidentemente, la rivisitazione di schemi e modelli sia tecnici, sia organizzativi.

L'ampio movimento di trasformazione organizzativa e istituzionale che si sta sviluppando in Italia negli ultimi anni, che ha una complessiva traduzione politico-culturale nella legge n. 328/2000 ("Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi"), testimonia circa il tentativo di trovare strumenti e assetti più adeguati.

Per quanto riguarda la programmazione, si registra l'avvio dei piani sociali di zona (in alcune realtà già ora piani 'socio-sanitari'); sul versante delle competenze si assiste alla ridefinizione (spesso in forma di ampio ritiro) delle deleghe date in passato dai Comuni alle Aziende sanitarie locali (Asl); in riferimento alla strutturazione dell'offerta si ha la nascita delle Aziende di servizi alla persona (Asp) dalle precedenti Istituzioni per l'assistenza e le beneficenze (I-pab); si registra poi una più generale riconfigurazione dei servizi socio-assistenziali locali (tra valorizzazione di quartieri e unità amministrative infra-comunali, progettazione e implementazione di sportelli sociali, nuovi servizi, domiciliarità, più forte integrazione fra politiche sociali e politiche del lavoro), con una forte collaborazione fra ente pubblico e terzo settore e molteplici forme di esternalizzazione dei servizi e degli interventi.

E non è casuale neppure la continua ridefinizione delle figure e delle competenze professionali, fra tradizione e innovazione, fra esigenze di specializzazione e di coordinamento. Essa da una parte si muove alla ricerca di uno spazio europeo in cui accreditare uno statuto condiviso del *social work* e degli operatori coinvolti, dall'altro offre una ricca sperimentazione di nuove competenze, nuove funzioni, nuovi metodi di lavoro e nuove applicazioni provenienti dalla ibridazione locale fra pubblico e privati in regime di welfare mix.

Il complesso di queste dinamiche di mutamento e innovazione tocca il significato stesso del welfare come politica pubblica, intro-



ducendo questioni che si rifanno ai concetti di bene pubblico e bene collettivo. Rispetto alla 'vecchia' dialettica, ora più conflittuale ora più collaborativa, fra Stato, mercato e terzo settore (il rapporto 'pubblico/privato'), alcuni ritengono oggi più opportuno ragionare in termini di 'istituzioni per la qualità sociale'<sup>12</sup>.

Un diffuso orientamento non solo tecnico-operativo, ma anche giuridico e teorico-disciplinare sembra da tempo indirizzare le aspettative di riforma verso un decentramento del welfare (con provvedimenti di rango superiore come la riforma del Titolo V della Costituzione italiana nel 2001), attraverso due parole d'ordine che echeggiano anche in ambito europeo, quali 'integrazione' e 'localizzazione'.

Le 'nuove' politiche sociali, in altre parole, troverebbero la propria cifra entro un welfare 'municipale' e 'comunitario'.

La strada verso una rivisitazione concreta degli assetti di protezione sociale è sempre percorsa dalla capacità generativa<sup>13</sup> espressa nel corso della miriade di azioni di politica sociale quotidiana e si mostra come percorso, tutt'altro che lineare, più ricco e complesso della dimensione puramente normativa (non sempre adeguata o completa, e rispetto alla quale scatta una sorta di 'onere della prova e della sostenibilità') e incalzato dalla realtà quotidiana più di quanto non lo sia la dimensione ideologico-culturale del dibattito.

Il rischio è che la distanza fra livello retorico-ideativo e legislativo e livello del bisogno reale porti a trascurare i nessi operativi tra l'uno e l'altro, dia luogo ad una asistematicità e frammentazione territoriale degli interventi e degli standard, mantenga e legittimi una separazione fra welfare centrale e welfare locale. In questo senso, uno sguardo alla ripartizione di risorse e alla natura degli interventi in sede centrale e in sede locale consente di rilevare alcuni tratti significativi della transizione del welfare, con le relative implicazioni.

Le politiche sociali, come in generale le politiche pubbliche, si strutturano su un duplice livello: da un lato possono assumere la forma di erogazioni economiche (*cash*), dall'altro quella di presta-

<sup>12</sup> Cfr. O. de Leonardis, *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano, 1998; C. Donolo, "Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di *policies*", in *Stato e Mercato*, n. 73, 2005; sul concetto di sfera pubblica si veda W. Privitera, *Sfera pubblica e democratizzazione*, Laterza, Roma-Bari, 2001.

<sup>13</sup> Cfr. G.F. Lanzara, *Capacità negativa*, il Mulino, Bologna, 1993; O. de Leonardis, *Le istituzioni. Come e perché parlarne*, Carocci, Roma, 2001.

zioni e servizi in natura (*kind*). L'articolato processo di localizzazione del welfare gioca dunque su questa duplice dimensione una partita rilevante, per molti versi in grado di misurare le forze in campo e, così, di svelare il peso reale delle dinamiche di decentramento che, per via sia politico-culturale, sia amministrativa, hanno caratterizzato la scena della protezione sociale a partire dagli anni '90 del secolo scorso.

Sulla base di una ricostruzione delle risorse messe in campo a livello centrale e locale e dei flussi fra l'uno e l'altro si può meglio apprezzare il significato e le implicazioni di temi quali la programmazione degli interventi e dei servizi, la gestione degli stessi (con riferimento ad ampie questioni quali l'accesso e il grado di selettività, l'esternalizzazione, l'accreditamento), la valutazione del bisogno e la condivisione delle informazioni. Ciò, sia detto con chiarezza, senza il livello di approfondimento che richiederebbe competenze di ordine ragionieristico per l'analisi della spesa pubblica, né con la pretesa di voler semplificare aspetti che semplici non sono, ma per definire un quadro contabile di massima entro il quale trarre considerazioni utili ad una più ampia riflessione sul welfare locale.

## 2. La spesa sociale in Italia

Se sotto la voce 'spesa sociale' si includono le risorse destinate a previdenza, assistenza, sanità ed istruzione, come suggeriscono le rilevazioni Istat ed Eurostat<sup>14</sup>, nell'arco di un decennio l'Italia si è collocata costantemente, seppur lievemente, al di sotto della media dei Paesi dell'Unione Europea a 15 sia in riferimento al PIL sia in rapporto alla spesa pubblica totale (in quest'ultima prospettiva, la media europea è passata dal 62,4% del 1996 al 66,3% del 2004, mentre la spesa italiana per lo stesso periodo è salita dal 53,6% al 62,2%, compiendo comunque una rimonta piuttosto consistente<sup>15</sup>).

Come è noto, la spesa delle amministrazioni pubbliche segue una prima classificazione funzionale che si articola in 10 grandi divisio-

<sup>14</sup> Alcune prospettive analitico-interpretative preferiscono includere nel concetto esteso di politiche sociali non già l'istruzione, ma le politiche del lavoro: cfr. M. Ferrera, *Le politiche sociali*, il Mulino, Bologna, 2006.

<sup>15</sup> Cfr. Istat, *Rapporto annuale 2005*, Roma, 2006, in particolare il cap. 6, *Interventi e servizi sociali nel territorio*.

ni: 1) servizi generali delle pubbliche amministrazioni; 2) difesa; 3) ordine pubblico e sicurezza; 4) affari economici; 5) protezione dell'ambiente; 6) abitazioni e assetto territoriale; 7) sanità; 8) attività ricreative, culturali e di culto; 9) istruzione; 10) protezione sociale<sup>16</sup>. L'articolazione dei costi per ciascuna di queste funzioni<sup>17</sup> illustra efficacemente i conti del sistema pubblico italiano<sup>18</sup> (v. Tab. 1).

La spesa sociale, nei diversi Paesi europei, appare associata in maniera direttamente proporzionale ai livelli di reddito medio, configurandosi così come una spesa per 'beni superiori'. Evidentemente essa va compresa in riferimento alle specifiche caratteristiche socio-demografiche di ogni Paese, sapendo che le classi d'età più giovani e più anziane richiedono un maggior investimento nella spesa sociale.

Da questo punto di vista l'Italia, notoriamente caratterizzata da un forte invecchiamento della popolazione, mostra tuttavia un indice di dipendenza strutturale<sup>19</sup> di entità non particolarmente rilevante e tuttora al di sotto del dato del 1980 (55,4%), in ragione del fatto che ad uno dei più elevati indici di vecchiaia (in costante crescita dagli anni '80) combina uno dei più bassi livelli di fecondità (peraltro in lieve recupero dalla metà degli anni '90, soprattutto nelle regioni del Nord e del Centro, dove si fanno più figli e dove risiedono più stranieri, i

<sup>16</sup> La classificazione funzionale delle spese delle Amministrazioni Pubbliche (Cofog) è suddivisa secondo 3 livelli di analisi ed offre la possibilità di classificare in maniera articolata tutte le voci di spesa dell'operatore pubblico. Si hanno 10 Divisioni (funzioni di 1° livello), analizzate al loro interno in Gruppi (funzioni di 2° livello), e successivamente in Classi (funzioni di 3° livello). Le Divisioni rappresentano i fini primari perseguiti dalle Amministrazioni; i Gruppi riguardano le specifiche aree di intervento delle politiche pubbliche e le Classi identificano i singoli obiettivi in cui si articolano le aree di intervento. Cfr. Istat, *Spesa delle Amministrazioni Pubbliche per funzione Serie SEC95 – anni 2001-2004*, Roma, dicembre 2005.

<sup>17</sup> Cfr. *ibidem*. La classificazione funzionale espone i flussi al netto delle transazioni effettuate tra i sottosettori delle amministrazioni pubbliche. Le transazioni escluse dall'analisi sono: interessi passivi pagati da un sottosettore all'altro; trasferimenti di parte corrente tra le amministrazioni pubbliche; imposte dirette; contributi agli investimenti e altri trasferimenti in conto capitale. È in corso la revisione di tutte le serie di Contabilità nazionale che verrà estesa, nel 2006, anche alla spesa delle amministrazioni pubbliche per funzione.

<sup>18</sup> In rapporto alla spesa pubblica italiana complessiva, a causa del forte debito e dei relativi interessi che su di esso lo Stato deve pagare per rimborsare i creditori, si assiste ad un generalizzato sottofinanziamento dei principali settori funzionali, fatta eccezione per la spesa previdenziale, rispetto ai parametri medi europei.

<sup>19</sup> Dato dal rapporto fra la somma di individui con 14 anni o meno e individui con 65 anni o più, da una parte, e la popolazione in età attiva (15-64enni) dall'altra.

quali hanno, in media, livelli di fecondità superiori a quelli degli autoctoni).

*Tab. 1 – Spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche per funzioni. Anni 2001-2004. Valori percentuali e incidenza percentuale sul PIL, al lordo degli interessi passivi per il debito pubblico*

<i>Funzioni</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>
<i>Composizione percentuale</i>				
Servizi generali	19,8	19,1	18,3	17,7
Difesa	2,5	2,7	3,1	2,8
Ordine pubblico e sicurezza	4,1	4,2	4,1	3,9
Affari economici	10,0	9,8	9,4	9,2
Protezione dell'ambiente	0,9	1,0	1,0	1,1
Abitazioni e assetto del territorio	1,5	0,1	1,4	1,5
Sanità	13,0	13,4	13,0	13,9
Attività ricreative, culturali e di culto	1,7	1,7	1,7	1,8
Istruzione	10,3	10,5	10,6	10,4
Protezione sociale	36,2	37,5	37,4	37,7
Totale	100	100	100	100
<i>Incidenza percentuale sul PIL</i>				
Servizi generali	9,7	9,2	9,0	8,6
Difesa	1,2	1,3	1,5	1,3
Ordine pubblico e sicurezza	2,0	2,0	2,0	1,9
Affari economici	4,9	4,7	4,6	4,4
Protezione dell'ambiente	0,5	0,5	0,5	0,5
Abitazioni e assetto del territorio	0,7	0,1	0,7	0,7
Sanità	6,4	6,4	6,4	6,7
Attività ricreative, culturali e di culto	0,8	0,8	0,8	0,9
Istruzione	5,0	5,0	5,2	5,0
Protezione sociale	17,6	18,1	18,5	18,4
Totale	48,8	48,1	49,2	48,4

*Fonte: Istat, Spesa delle Amministrazioni Pubbliche per funzione Serie SEC95 – anni 2001-2004*

Lo sbilanciamento attuale verso la componente anziana della popolazione comporta in ogni caso un carico per le politiche sociali e si traduce soprattutto in una consistente spesa previdenziale e in una crescente spesa sanitaria, ma non in un aumento della spesa assistenziale: solo negli ultimi due anni (2005 e 2006) il tema della non autosufficienza, in ampia parte riferito alle problematiche di cittadini anziani e da tradursi in fondi e servizi ad essa dedicati, ha ricevuto forti attenzioni e ha fatto passi avanti nella predisposizione di strumenti tecnico-finanziari, ancorché sperimentali.