



Struttura Territoriale Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Marche

CORSO

Il Welfare locale: ruolo delle amministrazioni territoriali nel contrasto al rischio di esclusione sociale

Antonio Scialdone

Sistemi di welfare e dimensione territoriale

Ascoli Piceno, 11 giugno 2010



LA DIMENSIONE SOCIALE DELL'EUROPA

“Viviamo tempi eccezionali. Occorre concentrarsi di nuovo, e molto di più, sulla dimensione sociale dell'Europa, a tutti i livelli di governo. Occorrono interventi immediati per combattere oggi la disoccupazione, ma anche per guardare avanti, e in particolare a chi non riesce a trovare un'occupazione a causa di barriere strutturali, come i giovani e i meno qualificati. Al tempo stesso, dobbiamo ricordare i bisogni di una popolazione che invecchia e quelli dei più deboli. È questo l'unico modo per assicurare una forte coesione sociale che è anche il tratto distintivo del modello sociale europeo”
(Discorso del Presidente Barroso, 30 settembre 2009).



LA DIMENSIONE SOCIALE DELL'EUROPA

- Nell'Unione Europea si contano 80 milioni di persone a rischio di povertà (il 20% di questi sono minori).
- 1 europeo su 5 vive in un alloggio insalubre; il 10% vive in un nucleo familiare in cui nessuno lavora; la disoccupazione di lunga durata raggiunge quasi il 4% e il tasso di abbandono scolastico supera il 15%.
- Dal 2008 due anni di crisi economica non hanno migliorato la situazione. Eurobarometro: 84% della popolazione ritiene che la povertà sia aumentata o fortemente aumentata negli ultimi 3 anni.



RAFFORZAMENTO DELLA GIUSTIZIA SOCIALE E DELLA COESIONE ECONOMICA – COM (2007) 620

- Di fronte al fenomeno dell'esclusione sociale dal 1992 la Commissione ha invitato gli Stati membri ad adottare adeguate misure sociali di accompagnamento di persone e gruppi a rischio di esclusione. Da allora sono emersi nuovi rischi sociali legati al passaggio ad un'economia post-industriale della conoscenza e dei servizi, alle evoluzioni demografiche e sociali.
- La Commissione propone una strategia di coinvolgimento attivo: un sostegno al reddito di livello tale da garantire una vita dignitosa, un collegamento con il mercato del lavoro e un miglior accesso a servizi sociali di tipo abilitante. Il successo dell'attuazione del coinvolgimento attivo dipende dalle sinergie tra le varie componenti della strategia.
- I governi nazionali e locali hanno una responsabilità nell'elaborazione, nel finanziamento e nella gestione delle politiche volte all'integrazione delle persone lontane dal mercato del lavoro. A livello locale è essenziale il ruolo svolto dagli erogatori di servizi.
- Per una maggiore efficacia delle politiche pubbliche sono necessarie il coinvolgimento, la consultazione e la responsabilizzazione delle persone svantaggiate.



RAFFORZAMENTO DELLA GIUSTIZIA SOCIALE E DELLA COESIONE ECONOMICA – COM (2007) 620

- Per promuovere la piena integrazione sociale di tutti i cittadini dell'UE è essenziale l'adeguatezza dei meccanismi di reddito garantiti.
- Rispetto al sostegno al reddito dalla raccomandazione del 1992 conservano la loro attualità:
 - il riconoscimento del diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana;
 - il riconoscimento di questo diritto, fatta salva una serie di principi generali tra cui una disponibilità attiva al lavoro o alla formazione professionale finalizzata all'ottenimento di un lavoro per coloro la cui età, salute e situazione familiare permettano una siffatta disponibilità attiva, oppure, se del caso, fatte salve misure di integrazione economica e sociale per le altre persone.
- Tra le politiche da attuare per la domanda di lavoro al fine di garantire l'inclusione:
 - sviluppo dell'economia sociale e di nuove fonti di occupazione.



RAFFORZAMENTO DELLA GIUSTIZIA SOCIALE E DELLA COESIONE ECONOMICA – COM (2007) 620

- Per combattere povertà ed esclusione sociale è necessario migliorare l'accesso ai *servizi sociali di qualità*. Due concetti cruciali nel quadro del metodo aperto di coordinamento e del dialogo con le organizzazioni della società civile:
 - 1) l'accessibilità dei servizi, intesa sia come disponibilità sia come accessibilità economica;
 - 2) la qualità dei servizi, compresi il coinvolgimento dell'utente.

- Altri servizi essenziali prestati direttamente al cittadino, che svolgono un ruolo preventivo e di coesione sociale come:
 - l'assistenza ai cittadini confrontati a difficoltà personali o a momenti di crisi;
 - le attività volte a garantire che gli interessati possano essere completamente reinseriti nella società e nel mercato del lavoro e ad assicurare l'accesso ai servizi per l'infanzia a pressioni ragionevoli;
 - le attività che favoriscono l'integrazione delle persone con problemi di salute o disabilità a carattere cronico;
 - l'edilizia popolare.



AGENDA SOCIALE RINNOVATA

- Nel 2005, anno della prima grande revisione della strategia di Lisbona, nasce la strategia per la protezione e l'inclusione sociale, nota come il metodo di coordinamento aperto "sociale". Tre processi di coordinamento prima distinti sono stati riuniti:
 - 1) per l'inclusione sociale;
 - 2) per i sistemi pensionistici;
 - 3) sui sistemi sanitari, incluse le cure a lungo termine.

- Nel luglio 2008 la Commissione Europea ha presentato l'Agenda Sociale Rinnovata che contiene una serie di proposte, tra cui:
 - assicurare una maggiore visibilità del processo e consolidare l'impegno politico che lo sostiene;
 - incoraggiare l'appropriazione della strategia da parte dei governi nazionali e degli altri attori coinvolti, per stimolare il mutuo apprendimento e favorire la diffusione delle pratiche più avanzate.



COMMISSIONE EUROPEA: PROTEZIONE E INCLUSIONE SOCIALE COM 2009 (58)

- La crisi colpirà più gravemente le famiglie in cui il percettore di reddito si trova in una situazione di svantaggio nel mercato del lavoro e nella società. Per attutire l'impatto della crisi economica e aiutare la ripresa la UE può intervenire fondando le sue attività sui valori della solidarietà, alla base delle sue politiche sociali.
- Il contributo della politica sociale è fondamentale perché mitigherà l'impatto sociale sfavorevole per i più vulnerabili ed attutirà l'effetto della crisi sull'intera economia.
- Protezione sociale: importante elemento anticiclico e stabilizzatore automatico all'interno della spesa pubblica.
- Attuare strategie complete di inclusione attiva che favoriscano l'inserimento, l'accesso ai servizi di qualità e un reddito minimo adeguato.



COMMISSIONE EUROPEA: PROTEZIONE E INCLUSIONE SOCIALE COM 2009 (58)

- Va sostenuto l'impegno degli Stati membri per l'attuazione di strategie complete di lotta alla povertà e all'esclusione sociale dei minori.
- Affrontare la mancanza di domicilio fisso quale forma grave di esclusione.
- Bisogna vigilare perché possono emergere nuovi gruppi a rischio, ad esempio i giovani.
- Necessità delle reti di sicurezza sociale.



IL TRATTATO DI LISBONA E LE POLITICHE SOCIALI

- Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 dai capi di Stato e di governo dei 27 Stati membri, dopo mesi di stallo, entra in vigore il 1 dicembre 2009, con la ratifica dell'ultimo Paese, la Repubblica Ceca.

- Rilevanza del trattato per le politiche sociali:
 - 1) contiene una “clausola sociale” per la quale, nel definire e attuare le varie politiche dell'UE, occorre tener conto degli aspetti sociali;
 - 2) i diritti fondamentali vengono riconosciuti dal Trattato, attraverso un riferimento giuridicamente vincolante alla Carta dei Diritti fondamentali; questa contiene una sezione dedicata alla solidarietà, con una serie di diritti e principi rilevanti in campo sociale, in particolare la sicurezza sociale e l'assistenza sociale. Importante l'art. 34, secondo il quale *al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e abitativa volta a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti.*
 - 3) l'importanza dei servizi di interesse generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione per il ruolo che svolgono nella promozione della coesione sociale e territoriale.

Tabella 1 - Indicatori di sviluppo sostenibile in Europa

Fonte: dati Eurostat

Indicatori	Anno	Eu27	Italia
Tasso di fertilità	2006	1,53	1,35
Abbandono scolastico	2008	14,9	19,7
Tasso di disoccupazione femminile	2009	8,8	9,3
Tasso di occupazione femminile	2009	58,6	46,4
Indice di dipendenza degli anziani	2008	25,2	30,4
Spesa per assistenza agli anziani	2006	0,48	0,12
Tasso di rischio di povertà	2008	17	19
Tasso di rischio di povertà femminile	2008	17	20
Tasso di rischio di povertà per anziani	2008	19	21
Tasso di rischio di povertà per minori	2008	20	25
Spesa per protezione sociale % PIL	2008	0,7	0,3

**Tabella 2: Povertà relativa in Italia**

- Il divario Nord-Sud è sempre in atto, al sud si registra un tasso che è il doppio della media Italia
- Negli ultimi anni il tasso di povertà sembrava aver avuto una stasi, ma nel 2008 è di nuovo in crescita

Fonte: Istat

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ITALIA	10,8	11,7	11,1	11,1	11,1	11,3
Piemonte	7,1	6,4	7,1	6,4	6,6	6,1
Valle d'Aosta	7,7	6	8,1	8,5	6,5	5
Lombardia	4,5	3,7	3,7	4,7	4,8	4,4
Trentino-Alto	8,8	7,4	9,2	6,2	5,2	6,3
Trento	6,8	9,9	6,1	7,1	5,9	5,7
Bolzano	11,1	4,6	4	5,3	4,5	5,8
Veneto	4,2	4,6	4,5	5,0	3,3	4,5
Friuli-Venezia	9,7	5,3	7,2	8,2	6,6	8,4
Liguria	6,3	5,8	5,2	6,1	9,5	6,4
Emilia-Romagna	4,7	3,6	2,5	3,9	6,2	3,9
Toscana	4,2	5,5	4,6	6,8	4,0	5,3
Umbria	8,7	9,1	7,3	7,3	7,3	6,2
Marche	5,8	7,7	5,4	5,9	6,3	5,4
Lazio	6,5	8,1	6,8	7,0	7,9	8
Abruzzo	15,8	16,6	11,8	12,2	13,3	15,4
Molise	23,2	22,4	21,5	18,6	13,6	24,4
Campania	21,2	24,9	27	21,2	21,3	25,3
Puglia	20,4	25,2	19,4	19,8	20,2	18,5
Basilicata	25,6	28,5	24,5	23,0	26,3	28,8
Calabria	24,2	25	23,3	27,8	22,9	25
Sicilia	25,8	29,9	30,8	28,9	27,6	28,8
Sardegna	13,3	15,4	15,9	16,9	22,9	19,4



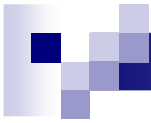
DAI TRASFERIMENTI MONETARI AI SERVIZI

- Con la legge 328/2000 e la successiva riforma del titolo V della Costituzione il profilo istituzionale delle politiche di assistenza ha fatto registrare una doppia torsione:
- Servizi che arricchiscono le tradizionali misure monetarie.
- Accentuazione delle gestioni decentrate rispetto ad una gestione centrale delle leve di intervento.



DAL CENTRO AI TERRITORI

- Pertinenza del livello territoriale come ambito specifico dell'integrazione e dell'attuazione delle politiche.
- L'agenda dei governi locali diventa più articolata e complessa.
- Necessità di una qualificazione dei sistemi di welfare fisicamente più vicini e connessi alle domande di cittadinanza.
- Contesto italiano:
 - consolidamento della polarizzazione territoriale dei fenomeni di esclusione e disagio;
 - Assenza di diminuzione del divario nord e sud;
 - responsabilità delle istituzioni decentrate le cui capacità di risposta, presidio dei problemi ed efficienza amministrativa sono poco omogenee.
- Differenze tra Nord e Sud del Paese:
 - debolezza economica del Mezzogiorno;
 - sistemi di welfare territoriali meno sviluppati che rischiano di esporre maggiormente le categorie sociali più deboli.



Spesa sociale dei Comuni

Valore pro-capite

Fonte: Ministero
degli Interni



**Tavola 3 – Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni per regione -
Anno 2006 (val. % e spesa pro-capite)**

	REGIONE	Spesa %	Spesa pro-capite
Spesa pro-capite: NO: 117,5	Piemonte	9,4	128,2
	Valle d'Aosta	0,8	359,5
	Lombardia	17,6	110,4
	Trentino - Alto Adige	3,9	234,6
Spesa pro-capite: NE: 145,6	<i>Bolzano - Bozen</i>	1,8	215,1
	<i>Trento</i>	2,1	253,3
	Veneto	8,7	109,0
	Friuli - Venezia Giulia	4,0	197,3
Spesa pro-capite: Centro: 113,8	Liguria	3,0	112,1
	Emilia - Romagna	10,7	151,0
	Toscana	7,4	121,9
	Umbria	1,2	84,9
	Marche	2,5	98,2
	Lazio	10,6	117,4
	Abruzzo	1,3	59,5
Spesa pro-capite: Sud: 44	Molise	0,2	41,3
	Campania	4,3	44,5
	Puglia	3,2	47,1
	Basilicata	0,5	49,3
	Calabria	0,8	25,0
	Sicilia	6,3	75,3
	Sardegna	3,3	120,0
	ITALIA	100,0	101,0

Tavola 4 - Spesa 2006 per interventi e servizi sociali dei comuni (val.% per riga)

REGIONE	AREA DI UTENZA						
	Famiglie e minori	Anziani	Disabili	Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	Immigrati e nomadi	Dipendenze	Multiutenza
Piemonte	37,84	23,74	21,44	5,25	2,91	0,41	8,42
Valle d'Aosta	23,08	62,40	6,98	6,42	0,99	0,00	0,14
Lombardia	40,93	24,35	20,80	5,29	2,33	0,80	5,50
Trentino - Alto Adige	20,87	28,48	35,53	7,87	2,46	0,97	3,82
<i>Bolzano</i>	7,95	32,57	43,21	9,83	4,31	2,13	0,00
<i>Trento</i>	31,41	25,14	29,25	6,27	0,96	0,03	6,94
Veneto	26,99	25,37	28,20	4,85	2,00	2,66	9,92
Friuli - Venezia Giulia	26,01	28,20	28,30	7,21	3,48	0,37	6,43
Liguria	34,07	24,53	12,15	5,39	1,07	1,23	21,56
Emilia Romagna	48,72	21,52	15,21	3,78	2,86	0,70	7,21
Toscana	40,19	21,81	16,73	9,07	3,10	0,56	8,54
Umbria	47,35	17,42	15,23	5,40	5,27	3,08	6,24
Marche	34,67	17,51	26,92	4,40	2,35	0,60	13,56
Lazio	44,56	17,38	20,31	9,48	4,68	1,09	2,50
Abruzzo	44,57	23,25	22,58	3,02	0,95	1,19	4,44
Molise	36,37	26,80	20,47	11,43	0,84	2,43	1,67
Campania	41,52	20,52	12,28	14,05	1,06	1,25	9,30
Puglia	46,19	18,20	12,22	10,86	2,06	4,63	5,84
Basilicata	50,16	16,74	18,72	7,42	1,77	1,25	3,95
Calabria	41,52	14,44	15,34	21,67	1,55	1,34	4,13
Sicilia	40,49	24,49	20,53	9,18	0,88	0,77	3,66
Sardegna	31,54	23,11	27,80	11,83	0,73	0,94	17 4,05
ITALIA	38,7	23,0	20,7	7,1	2,5	1,1	6,8

Tavola 5 - Redistribuzione % della spesa 2006 per area di utenza e per macro-area di interventi e servizi sociali comparando totale comuni e grandi comuni

AREA DI UTENZA	MACRO-AREA DI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI (totale)			MACRO-AREA DI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI (Grandi comuni) ⁽¹⁾		
	Interventi e servizi	Trasferimenti in denaro	Strutture	Interventi e servizi	Trasferimenti in denaro	Strutture
Famiglia e minori	18,86	23,74	57,40	13,1	12,1	74,7
Anziani	48,48	22,45	29,07	60,4	17,1	22,4
Disabili	50,23	22,24	27,54	57,6	19,3	23,1
Povert� e disagio adulti	29,23	53,94	16,83	18,4	43,7	37,9
Immigrati	40,23	26,55	33,21	29,2	11,0	59,8
Dipendenze	51,36	25,35	23,29	16,4	39,9	43,6
Multiutenza	100,00			100,0	0,0	0,0
Totale	39,35	23,75	36,90	34,3	16,6	49,1

Tavola 6 - Spesa pro-capite 2006 per interventi e servizi sociali dei comuni

REGIONE	AREA DI UTENZA							
	Famiglie e minori	Anziani	Disabili	Povertà e disagio adulti	Immigrati	Dipendenze	Multiutenza	Totale
Piemonte	141,8	135,0	3.134,8	10,8	67,1	0,6	10,8	128,2
Valle d'Aosta	235,9	1.103,8	3.735,9	36,1	83,8	0,0	0,5	359,5
Lombardia	126,1	137,3	2.822,2	9,1	35,1	1,0	6,1	110,4
Trentino - Alto Adige	124,0	375,1	18.009,2	29,3	97,4	2,7	9,0	234,6
<i>Bolzano</i>	42,0	418,2	21.145,6	33,6	167,0	5,5	0,0	215,1
<i>Trento</i>	207,8	338,3	15.276,4	25,2	38,5	0,1	17,6	253,3
Veneto	80,2	143,3	3.977,3	8,3	31,0	3,4	10,8	109,0
Friuli - Venezia Giulia	155,3	245,0	6.042,7	22,6	120,9	0,8	12,7	197,3
Liguria	122,4	103,3	2.009,7	10,1	24,8	1,5	24,2	112,1
Emilia Romagna	226,3	142,9	3.544,8	9,1	60,0	1,2	10,9	151,0
Toscana	144,6	114,2	2.312,1	17,8	60,9	0,8	10,4	121,9
Umbria	117,7	63,4	1.369,1	7,4	63,3	3,0	5,3	84,9
Marche	95,1	76,1	3.643,2	7,0	37,1	0,7	13,3	98,2
Lazio	140,5	105,9	2.464,0	17,4	97,9	1,5	2,9	117,4
Abruzzo	64,6	64,9	1.414,3	2,9	16,0	0,8	2,6	59,5
Molise	35,4	50,3	967,9	7,7	24,4	1,2	0,7	41,3
Campania	36,5	59,2	377,5	9,9	28,6	0,7	4,1	44,5
Puglia	45,3	49,3	493,4	8,1	79,0	2,6	2,8	47,1
Basilicata	54,2	41,4	796,7	5,9	78,6	0,7	1,9	49,3
Calabria	21,8	19,7	326,4	8,6	22,6	0,4	1,0	25,0
Sicilia	63,3	102,1	1.321,3	11,1	43,5	0,7	2,8	75,3
Sardegna	88,9	155,8	3.130,4	21,4	77,8	1,3	4,9	120,0
ITALIA	98,8	117,0	2.184,3	11,4	53,5	1,3	6,9	101,0



RIDEFINIRE LE AZIONI DI WELFARE. QUESTIONI TEORICHE SULLO SFONDO

- Stato sociale da provider a enabler
- Dimensione dell'intervento pubblico. *Pubblico* è sempre meno il requisito di un soggetto ma il carattere di un'azione, che è tale quando:
 - è trasparente e vista da tutti;
 - è informata da percorsi comuni;
 - produce beni pubblici;
 - diviene oggetto di agire coordinato.
- Creazione di aree ibride e instabili. Ridefinizione dei confini tra sfere della pubblicizzazione del privato e privatizzazione del pubblico.



RIDEFINIRE LE AZIONI DI WELFARE. QUESTIONI TEORICHE SULLO SFONDO

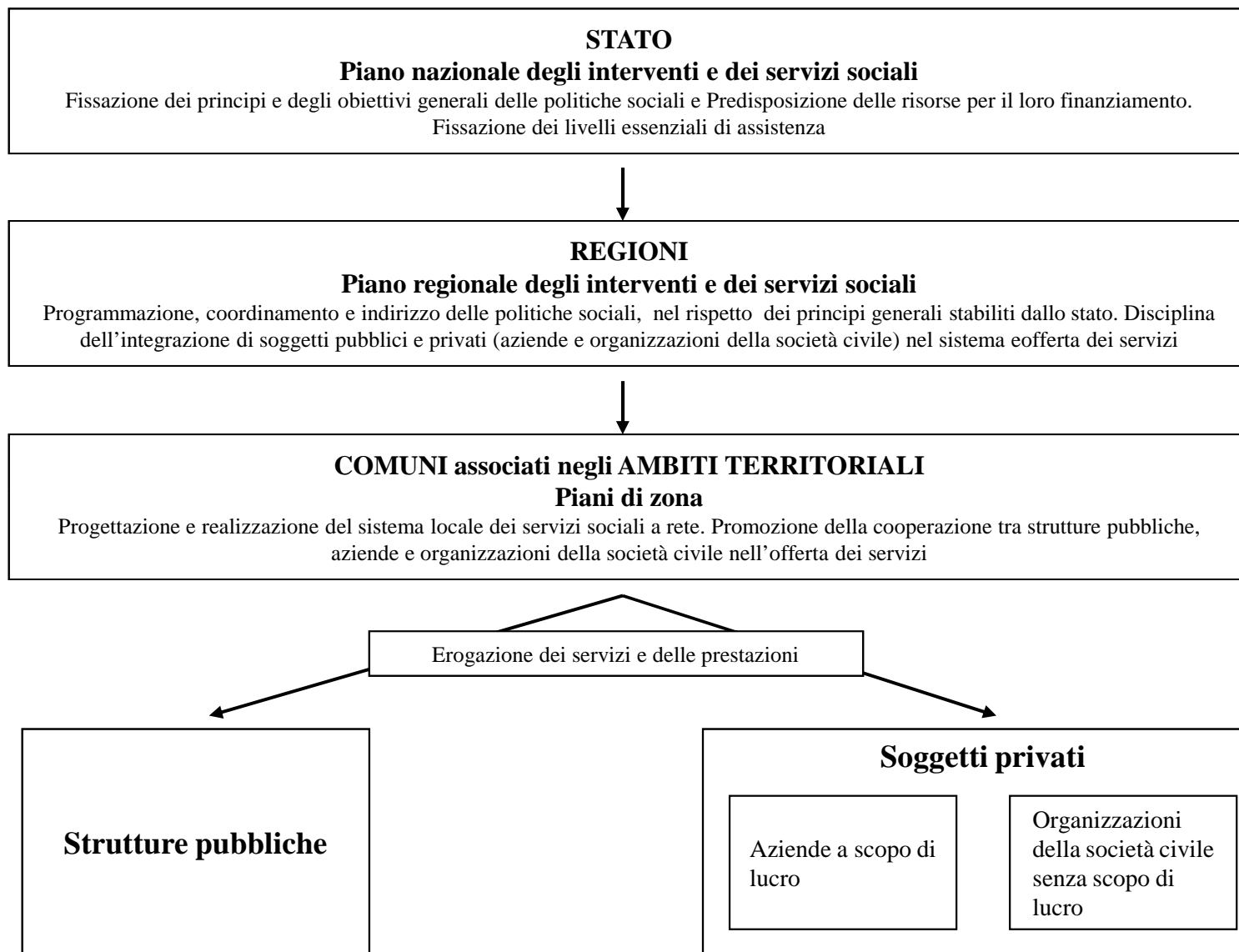
- *Governance*: riarticolazione del campo amministrativo valorizzando le risorse del territorio.
- Promettono bene le formule organizzative incardinate sul principio della messa in connessione (reciprocità, comunicazione, responsabilità diffuse).
- La valorizzazione degli apprendimenti specifici esige non tanto dispositivi tecnici quanto configurazioni specifiche delle relazioni e delle reti dell'azione pubblica.



RIDEFINIRE LE AZIONI DI WELFARE. QUESTIONI TEORICHE SULLO SFONDO

- Amministrazione catalitica (Osborne): sostanza che non partecipa direttamente ad una reazione ma la favorisce.
- Nel modello della governance l'autorità politica cede stabilità:
 - sia in termini di *locus*: —————> dov'è il baricentro?
 - sia in termini di *focus*: —————> ambito dialogico
- Trade-off tra l'ampiezza dell'arena e la pertinenza della deliberazione.

Il decentramento previsto dalla legge 328/2000





RIFERIMENTI ESSENZIALI L.328/2000

■ ARTICOLO 1:

- **Comma 3:** La programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali compete agli enti locali, alle regioni ed allo Stato secondo i principi di *sussidiarietà, cooperazione, efficacia*.
- **Comma 4:** EE.LL., Regioni e Stato *agevolano il ruolo* degli organismi non lucrativi di utilità sociale, della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose.
- **Comma 5:** Alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché gli organismi non lucrativi di utilità sociale, della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati.

■ ARTICOLO 3:

- **Comma 2:** Principi della programmazione:
 - a) integrazione con sanità, istruzione, formazione, lavoro;
 - b) concertazione e cooperazione tra i diversi livelli istituzionali.

■ ARTICOLO 5:

- **Comma 2:** gli enti pubblici possono ricorrere a forme negoziali “che consentano ai soggetti operanti nel terzo settore la piena espressione della propria progettualità”.



RIFERIMENTI ESSENZIALI L.328/2000

- ARTICOLO 6:
 - **Comma 3:** tra le funzioni dei Comuni forme di consultazione dei soggetti del terzo settore per valutare la qualità e l'efficacia dei servizi.

- ARTICOLO 7:
 - **Comma 1:** Funzioni delle Province:
 - raccolta dei dati per analisi dei bisogni;
 - analisi dell'offerta assistenziale
 - promozione dell'aggiornamento
 - definizione dei piani di zona

- ARTICOLO 17:
 - **Comma 1:** i Comuni possono prevedere titoli per l'acquisto di servizi sociali.

- ARTICOLO 19:
 - **Comma 1:** Nella programmazione sociale di ambito vanno definiti: obiettivi strategici, priorità di intervento, strumenti, modalità organizzative, risorse, requisiti di qualità, forme di rilevazione dei dati, coordinamento.

- *Lo strumento-cardine è il piano di zona.*



CRITICITÀ DEI PIANI DI ZONA

- Le questioni più rilevanti rispetto ai piani di zona riguardano:
 - la differenziazione della composizione demografica (circa 600 ambiti con una dimensione media nazionale pari a 85.000; dai 30.000 della Val d'Aosta a 130.000 della Lombardia);
 - il contesto istituzionale e la geometria variabile che ne discende quanto a precondizioni di operatività della programmazione zonale;
 - la consistenza del profilo organizzativo, senza cui il piano corre il rischio di essere una semplice enunciazione di principi e di linee politiche;
 - la corretta tematizzazione dei bisogni e l'autonomia decisionale dei *policy makers* locali;
 - le luci e ombre della dimensione partecipativa;
 - lo scollamento tra le retoriche del nuovo welfare e le scelte concrete, assestate su un'impostazione conservativa di interventi destinati a tradizionali fasce di fragilità sociale;
 - il condizionamento esercitato dagli aspetti amministrativi e dai vincoli di bilancio.



MONITORAGGIO ISFOL-UPI DEI PIANI DI ZONA

- Il monitoraggio ha coinvolto 346 ambiti sociali appartenenti a 16 territori regionali. Modalità di rilevazione: questionario via posta elettronica. Nelle aree del centro nord ci sono stati tassi di ritorno assai significativi, con copertura dell'universo di riferimento pari al 72,4%. Punte più elevate delle risposte nelle zone:
 - venete 90,9%;
 - friulane, 89,5%;
 - marchigiane, 87,5%;
 - lombarde, 80,6%;
 - abruzzesi, 80%.

- Nel territorio meridionale i ritorni sono stati meno incoraggianti: percentuale media delle risposte è 30,5%.

- Rispetto alla tempistica della formulazione dei piani, allo stato attuale convivono piani di diversa generazione; nel 2006 risulterebbero essere stati ridefiniti i due terzi dei piani mappati nel nord-ovest. Nel 2008 dovrebbe essere giunto a scadenza poco meno della metà dei piani vigenti sul territorio nazionale.



MONITORAGGIO ISFOL-UPI DEI PIANI DI ZONA

- Gli ambiti indagati fanno in maggioranza riferimento a bacini demografici compresi tra 50 e 100 mila abitanti (34,7%) o appena inferiori, da 20 a 50 mila abitanti (24,6%).
- La dimensione media dell'area di utenza è superiore nei piani del centro nord rispetto al Mezzogiorno: in Veneto si rilevano i piani che fanno riferimento ai contesti più popolosi.
- Solo nel 22,1% delle risposte valide si registra che i confini della zona sociale *non* coincidono con quelli del distretto sanitario: in particolare nell'Italia centrale è evidente la scelta di rendere sovrapponibili i profili territoriali e amministrativi di riferimento. Questa è alla base del giudizio positivo che i responsabili intervistati danno intorno all'integrazione con il contesto dei servizi sanitari innescata dalla programmazione zonale.



MONITORAGGIO ISFOL-UPI DEI PIANI DI ZONA

- Elemento di maggiore omogeneità: presenza diffusa di strutture dedicate specificamente alle attività in esame. A Sud esistono uffici di piano solo in due terzi degli ambiti indagati, più di 20 punti percentuali sotto il corrispettivo valore nazionale.
- Gli uffici di piano delle aree più avanzate del paese hanno una dotazione di risorse umane più ricche e un mix di professionalità e competenze più articolate; includendo ad esempio la presenza di personale proveniente da istituzioni diverse dai comuni (ASL in primo piano).



PIANI DI ZONA – CONOSCENZA DEL TERRITORIO

- I profili di programmazione zonale si sforzano di mettere in mostra un apprezzabile livello di conoscenza dei contesti di riferimento. Dal monitoraggio emerge un'ampia diffusione delle procedure di analisi dei bisogni e della domanda dei servizi presenti ad esempio nella totalità dei piani di zona mappati in Piemonte, Trentino-Alto Adige, Lazio e Sardegna ed in misura appena inferiore in Abruzzo e Friuli.
- Si utilizzano prevalentemente sistemi informativi interni e per poco più di metà del campione fonti esterne all'ambito: informazioni provenienti da osservatori sociali provinciali ed il ricorso ad indagini ad hoc, mediamente più presente nei piani del centro Italia.
- Nei piani si attesta una ricostruzione dei dati dell'offerta garantita da organismi pubblici, ma risulta minoritaria l'attenzione riservata ai servizi erogati da soggetti privati.



PROGRAMMAZIONE SOCIALE DI AMBITO

- Tra gli ambiti si registra un'elevata dispersione della distribuzione dei budget. È diverso il peso che a livello di zona il piano assume nel finanziamento e nella gestione di tutti gli interventi di natura socio-assistenziale.
- Nel nord-ovest le dotazioni dei piani sono assimilabili all'incirca alla metà della spesa sociale complessiva degli ambiti di riferimento. L'incidenza sale al 66% nel nord-est mentre si situa ad un livello intermedio (57%) per le altre ripartizioni.
- In alcuni territori resta fuori dalla cornice di programmazione una discreta parte dei finanziamenti finalizzati alla gestione di azioni di welfare. In altri ambiti il piano riveste una effettiva centralità e capacità di catalizzazione delle dotazioni finalizzate alle politiche sociali.



PROGRAMMAZIONE SOCIALE DI AMBITO

- Tipologie prevalenti di intervento:
 - servizi domiciliari ed interventi di promozione sociali (attestate in più di tre quarti delle risposte);
 - sussidi economici (63,1%);
 - servizi semiresidenziali (62,4%);
 - interventi volti a contrastare emergenze sociali (61,8%).

- Complessivamente si premia il sostegno alle responsabilità familiari e di cura: anziani ed infanzia come riferimenti elettivi nell'85% dei casi.

- Area della salute: privilegiati interventi in tema di disabilità. Risultano meno considerati i profili di dipendenze diverse e di patologie quali Aids.

- Poco rilevanti nella media generale gli interventi per immigrati e rifugiati, le vittime di violenza e di tratta, la sicurezza sociale e le politiche abitative.



PROGRAMMAZIONE SOCIALE DI AMBITO

- Azioni per la lotta all'esclusione (sussidi economici + interventi volti al fronteggiamento di emergenze sociali) presenti in più di 6 piani su dieci.
- La questione delle povertà economiche (la più presente nell'ambito delle politiche di inclusione) viene tematizzata in più di due terzi dell'universo in esame; è presente:
 - sopra l'80% negli ambiti di Emilia Romagna ed Abruzzo;
 - 77,8% in Liguria;
 - 73,3% nel Lazio;
 - 72,7% in Puglia.
- Per i trasferimenti monetari il primato di una maggiore diffusione è detenuto dalle zone di:
 - Veneto, 82,4%;
 - Emilia Romagna, 80,8%;
 - Liguria, 77,8%;
 - Lombardia, 72,7%;
 - Abruzzo, 72%;
 - Toscana, 71,4%.
- Mezzogiorno: netta diversificazione tra il dato pugliese, in linea con la media nazionale, e quello lucano, che fa registrare la percentuale più bassa, 16,7%.



PROGRAMMAZIONE SOCIALE DI AMBITO

- Non c'è una particolare correlazione negativa tra le dimensioni del budget e la varietà delle tipologie di attività finanziate.
- La completezza della gamma dei servizi non viene significativamente inficiata dalle dotazioni finanziarie. L'articolazione di interventi è da valutarsi positivamente o rimanda ad una relativa impermeabilità dell'agenda rispetto al quadro finanziario e ad una resistenza ad individuare le priorità effettive?



IL PUNTO SUI PIANI DI ZONA SPI-CGIL

- Una ricerca Spi-Cgil appena presentata attesta che a dieci anni dalla riforma dell'assistenza (legge 328), l'utilizzo dei Piani di zona è cresciuto in tutto il Paese. d'altro canto permangono profonde differenze tra territorio e territorio, tra Sud e Nord, tra Comuni e Comuni, con marcati divari presenti sia nell'organizzazione delle attività sia, soprattutto, nelle dotazioni finanziarie dei Piani. Al Sud, mediamente, il piano di zona gestisce risorse pari al 40% di un Piano attivato nelle regioni del Nord e circa il 60% degli organismi attivati nelle aree territoriali del Centro.
- La ricerca contiene approfondimenti su un campione di 118 Piani di zona e sui bilanci dei Comuni con più di 30 mila abitanti. Dodici le regioni in cui la ricerca si è svolta: Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Lazio, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria e Sicilia.
- La dotazione di risorse destinate alle infrastrutture sociali (case di riposo, asili nido, centri diurni ecc.) è rimasta pressoché stabile negli ultimi 5 anni, con un'incidenza percentuale sul totale delle spese in conto capitale, inferiore al 3%.



IL PUNTO SUI PIANI DI ZONA SPI-CGIL

- Si rileva che nel 40% dei Piani di zona riformulati nel triennio 2007-2009 è stata prevista l'attivazione di almeno un nuovo intervento o servizio (finanziato con la spesa corrente), rispetto alla tradizionale gestione del singolo Comune. In particolare tra i nuovi interventi risaltano quelli destinati a anziani, infanzia, persone disabili.
- Inadeguati la quota di interventi e risorse destinati al contrasto della povertà e gli sforzi verso l'integrazione tra sistema sociale e servizi per l'occupazione, l'istruzione e la formazione.

LA RIPARTIZIONE DEGLI INTERVENTI-Spi-Cgil

Tipologia prevalente	Caratteristiche	Regioni	% interventi
Promozione sociale	Socialità e finalità socio-culturali, prevenzione, integrazione sociale	Lazio, Umbria, Campania, Puglia, Sicilia, Piemonte	34%
Servizi domiciliari	<u>Adi</u> , <u>Sad</u> , telesoccorso, prevenzione	Toscana, Emilia Romagna, Veneto	28%
Assistenza economica, Sussidi	Contributi, voucher, assegni di cura	Calabria, Sicilia (trasferimenti), Lombardia (voucher), Emilia Romagna (assegni)	26%
Contrasto alla povertà	Emergenza abitativa, senza fissa dimora, immigrati	Lazio, Lombardia, Piemonte	12%



ESTERNALIZZAZIONI

- L'esperienza del Piano sociale di zona è stata accompagnata dalla progressiva esternalizzazione delle funzioni sociali comunali. Nel 2008 il fenomeno sembra più marcato nelle aree più sviluppate del Paese, in particolare nel Nord-Ovest dove il 46% dei comuni presi in esame ha fatto ricorso ad almeno un soggetto esterno (nel Sud solo 1 comune ogni 17). In un quarto dei casi indagati l'esternalizzazione riguarda aziende speciali.
- Circa il 20% delle esternalizzazioni riguardano asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori.
- Le amministrazioni che utilizzano di più le esternalizzazioni sono Mantova, Bolzano e Grosseto. La compartecipazione ai costi da parte dell'utenza registra forti differenze geografiche.



RICERCA SSPAL SUL WELFARE TERRITORIALE - 2008

- Obiettivo dell'indagine: caratterizzare la valutazione di Segretari generali ed Assessori con delega alle politiche sociali di 415 comuni intorno alle strategie di welfare poste in essere dagli enti locali.
- Per più di due terzi degli intervistati (73,8% nei comuni meridionali) il potenziamento dei servizi alla persona viene percepito come obiettivo primario -e non derogabile- del dettato della legge quadro.
- Proiezioni future: perde nettamente di importanza il consolidamento dei servizi alla persona e cresce vistosamente l'intenzione di investire nell'integrazione tra sistemi, che riguarderà anche i piccoli comuni. In questo spostamento è implicito un giudizio sul compimento di una prima fase di attuazione della legge 328 che riguarda l'organizzazione di un sistema di offerta su base locale ben avviato e la necessità di incrementare la qualità dell'azione istituzionale garantendo l'effettiva disponibilità di una rete di servizi destinati al cittadino ed alla comunità.
- Previsione:
 - la promozione di interventi finalizzati all'inclusione finirebbe per assorbire una quota di risorse pari al 16,2%. In questo incremento pesano particolarmente le valutazioni dei comuni piccoli e del centro.
 - In crescita le stime riferite alla necessità di diversificare e personalizzare gli interventi. Questo è più rilevante nel nord-ovest e tra i comuni più densamente abitati.

Tabella 7 - Politiche su cui il comune ha puntato di più e investirà in futuro, per ripartizione geografica (valori percentuali)

	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud ed isole	Totale
Negli ultimi anni					
Potenziamento dei servizi alla persona	70,5	62,6	65,1	73,8	68,7
Diversificazione e personalizzazione degli interventi	14	14,5	12	7,5	11,9
Integrazione fra politiche sociali, sanitarie, del lavoro	9,3	13,3	15,7	7,5	10,9
Valorizzazione delle professioni sociali	0,8	2,4	2,4	2,8	2
Promozione di azioni per l'inclusione sociale	5,4	7,2	4,8	8,4	6,5
Totale	100	100	100	100	100
In futuro					
Potenziamento dei servizi alla persona	21,2	29,1	19,7	24,7	23,5
Diversificazione e personalizzazione degli interventi	22,9	10,1	10,5	16,5	15,9
Integrazione fra politiche sociali, sanitarie, del lavoro	39,8	44,3	44,8	34	40,3
Valorizzazione delle professioni sociali	4,2	5,1	-	6,2	4,1
Promozione di azioni per l'inclusione sociale	11,9	11,4	25	18,6	16,2
Totale	100	100	100	100	100

Tabella 8 - Politiche in cui il Comune ha puntato di più e investirà in futuro, per classe dimensionale, val. %

	Ampiezza			Totale
	Fino a 20 mila	20-50 mila	Oltre 50 mila	
Negli ultimi anni ...				
Potenziamento dei servizi alla persona	69,1	69,7	63,0	68,7
Diversificazione e personalizzazione degli interventi	13,8	10,7	8,7	11,9
Integrazione fra politiche sociali, sanitarie, del lavoro	10,1	10,1	17,4	10,9
Valorizzazione delle professioni sociali	1,1	3,0	2,2	2,0
Promozione di azioni per l'inclusione sociale	5,9	6,5	8,7	6,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
In futuro...				
Potenziamento dei servizi alla persona	19,1	28,8	22,7	23,5
Diversificazione e personalizzazione degli interventi	19,1	11,1	20,5	15,9
Integrazione fra politiche sociali, sanitarie, del lavoro	42,1	38,6	38,6	40,3
Valorizzazione delle professioni sociali	3,5	3,9	6,8	4,1
Promozione di azioni per l'inclusione sociale	16,2	17,6	11,4	16,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0



RICERCA SSPAL: PROFILI PERCEPITI COME EMERGENZE

- 4 risposte su 10 fanno riferimento al sostegno a famiglie e minori in condizioni di povertà, con una più elevata concentrazione per le amministrazioni centro-meridionali.
- Seguono l'assistenza agli anziani, particolarmente avvertita nei comuni settentrionali; l'intervento destinato a persone in condizioni di disagio abitativo, apparentemente meno rilevante al Sud.
- La distribuzione delle risposte per classi dimensionali evidenzia:
 - le problematiche relative alla condizione abitativa crescono di rilevanza al crescere della consistenza demografica;
 - criticità legate alla presenza degli immigrati e dei nomadi percepita di più nelle amministrazioni più grandi.
- Hanno scarsa visibilità fenomeni di dipendenza da droghe ed alcool.

Tabella 9 - Temi che rappresentano un'emergenza verso cui convogliare risorse, per ripartizione geografica, val. %

Tema	Ripartizione geografica			
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Sostegno per famiglie e per minori in condizioni di povertà	32,2	38,0	45,9	46,9
A ssistenza e sostegno ai disabili	6,2	-	3,5	12,6
A ssistenza e sostegno agli anziani	20,0	19,6	12,9	9,9
Interventi per adulti in stato di povertà o disagio	5,4	13,8	8,2	12,6
Integrazione e sostegno a immigrati e nomadi	8,5	6,9	7,1	0,9
Contrasto alla dipendenza da droghe o alcool	2,3	4,6	-	9,9
Contrasto al lavoro nero	-	1,1	-	1,8
Contrasto al lavoro minorile	0,8	-	-	-
Sostegno per le persone in condizioni di disagio abitativo	21,5	14,9	22,4	5,4
Altro	3,1	1,1	-	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 10 - Temi che rappresentano un'emergenza verso cui convogliare risorse, per classe dimensionale, val. %

Tema	Ampiezza		
	Fino a 20 mila	20-50 mila	Oltre 50 mila
Sostegno per famiglie e per minori in condizioni di povertà	34,2	47,8	36,8
Assistenza e sostegno ai disabili	6,3	6,3	4,1
Assistenza e sostegno agli anziani	23,2	8,0	14,3
Interventi per adulti in stato di povertà o disagio	10,5	8,6	10,2
Integrazione e sostegno a immigrati e nomadi	6,8	3,4	10,2
Contrasto alla dipendenza da droghe o alcool	5,3	4,6	-
Contrasto al lavoro nero	0,5	0,6	2,0
Contrasto al lavoro minorile	0,5	-	-
Sostegno per le persone in condizioni di disagio abitativo	11,6	19,0	22,4
Altro	1,1	1,7	-
Totale	100,0	100,0	100,0



RICERCA SSPAL: RISORSE E BISOGNI DEI CITTADINI

- Poco più di un terzo degli intervistati esprime un giudizio positivo sull'adeguatezza delle risorse disponibili rispetto ai bisogni della cittadinanza. Questo dato nazionale copre importanti differenze geografiche. Il 50,8% dei giudizi positivi sono del nord-ovest e diminuiscono man mano che si scende verso le altre regioni.
- I rappresentanti dei comuni del sud valutano severamente la questione della disponibilità attuale delle risorse rispetto ai fabbisogni del territorio. Emergono in maniera considerevole le valutazioni di inappropriatazza delle amministrazioni meridionali (84,7% - 20 punti sopra la media nazionale).
- Negli altri contesti lo scarto e il giudizio di insufficienza rinviano ad ambizioni delle strategie politiche, nel Mezzogiorno la coperta è considerata oggettivamente troppo corta rispetto al carico sociale.

Tabella 11 - Ammontare di risorse per il *welfare* giudicato sufficiente ai bisogni dei cittadini, per ripartizione geografica, val. %

	Ripartizione geografica				Totale
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Sì	50,8	43,7	29,8	15,3	35,4
No	49,2	56,3	70,2	84,7	64,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0