

Austerità e tagli alle politiche socio-assistenziali, esplodono le critiche alla programmazione sociale di zona.

di *Tommaso Vitale*

In tutta Europa stiamo assistendo a un duro ciclo di austerità, pilotato strettamente dagli Stati. I bilanci per le politiche sociali e assistenziali risentono particolarmente di queste scelte, soprattutto a livello locale. Finora la crisi economica è stata affrontata riducendo la spesa sociale e gli investimenti nelle politiche di coesione, e rinforzando piuttosto i sostegni economici al sistema finanziario (Grossman, Woll, 2014). La rilevanza nei bilanci statali delle risorse impegnate a pagare gli interessi sul debito pubblico è tale da non lasciare grandi margini di azione ai governi nazionali nell'allocazione delle risorse non vincolate. Dal punto di vista dei Comuni, nonostante piccoli aggiustamenti positivi, ancora è lontano il momento in cui si allenterà questa stretta ai trasferimenti per il welfare locale.

Le pressioni sugli enti locali per estendere la copertura assistenziale e migliorarne la qualità sono, tuttavia, inversamente proporzionali alle restrizioni di bilancio (Kazepov, Barberis 2013). I Comuni dedicano grandissimo impegno a cercare di mobilitare risorse e garantire i servizi essenziali che offrivano nel passato, spesso costretti ad alienare parte del loro patrimonio e a eliminare le sperimentazioni, affrontando comunque scelte sempre più tragiche. Il contesto sociale, anche nel Nord Italia, è attraversato da sempre più forti tensioni. La crisi economica iniziata nel 2008 ha portato al fallimento di molte attività produttive e all'aumento della disoccupazione delle persone con più bassi livelli d'istruzione. La disoccupazione si è combinata con la precarizzazione del mercato del lavoro. La vulnerabilità crescente, legata ai cambiamenti demografici, alla fragilità delle solidarietà familiari e all'instabilità delle posizioni occupazionali, ha messo a dura prova la classe operaia e il ceto medio, senza che i sistemi di protezione sociale fossero in grado di ripensare adeguatamente la propria offerta e l'organizzazione dei propri servizi.

In questo quadro le questioni legate alla povertà urbana, alla [marginalità](#)

estrema e visibile, ai senza dimora, all'immigrazione, alle occupazioni abusive, alle baraccopoli e alla disoccupazione sono diventate «un elemento strutturante delle aree metropolitane» (Le Galès, 2010). In Italia questi fenomeni sono particolarmente acuti perché le politiche e gli interventi rivolti alle famiglie, alle persone con disabilità, ai non autosufficienti e a coloro che li accudiscono, al disagio sociale e abitativo sono rimasti negli ultimi venti anni residuali e sottodimensionati se comparati a quelli degli altri Stati europei (Ranci, Migliavacca, 2011). Nessuna politica di contrasto alla povertà basata su una rete di ultima istanza è stata introdotta, né è risultata prioritaria nel dibattito politico.

In questa congiuntura, fatta di austerità e incremento della pressione sui Comuni per l'erogazione di assistenza sociale e socio-sanitaria, la *capacità di governo* diviene ancora più importante. Governare le politiche sociali a livello locale emerge come un imperativo cruciale della fase attuale.

Non tutto può essere affrontato a livello locale, ovviamente. Tutt'altro: le grandi scelte di politica economica dipendono strettamente dalla concertazione fra gli Stati e dalle decisioni dell'Europa politica, e della Commissione Europea in particolare. A livello europeo e nazionale possono essere affrontate le scelte dirimenti che attengono alle politiche d'investimento e di rilancio della produzione, oltre che di "investimento sociale" e quindi di assistenza sociale e socio-sanitaria e di qualificazione del capitale umano a basso livello d'istruzione (Morel, Palier, Palme, 2011). La questione sociale è in primo luogo politica e attiene alla dinamica del consenso su un disegno strategico capace di legittimare il rapporto produttivo fra logiche di ricomposizione dello Stato, investimento anticiclico e benessere dei cittadini. Le risorse già scarse rischiano di assottigliarsi ancor di più per la pressione del ceto medio superiore che vede negativamente le politiche socio-assistenziali, non ne fruisce, e tendenzialmente preferisce politiche securitarie e altre forme di controllo (Lefèvre, Roseau, Vitale 2012). È Chiara Saraceno (2013, p. 10) a ricordare «come il welfare state, in quanto riguarda meccanismi redistributivi, quindi la solidarietà tra gruppi sociali e generazioni, sia un assetto istituzionale relativamente debole sul piano della legittimazione politica e giuridica, esposto alla variabilità delle risorse non solo finanziarie, ma anche di consenso».

Le maggiori responsabilità politiche dei livelli europeo e nazionale, e i problemi di consenso che il welfare riscontra, devono sempre essere ricordati e premessi a qualsiasi ragionamento sulle politiche socio-assistenziali. **Ciò non implica, però, incoraggiare una rappresentazione riduttiva del ruolo politico degli enti locali.** Il fatto che i trasferimenti a loro diretti si siano ridotti non vuol

dire che il ruolo delle autonomie locali venga meno o sia definitivamente corroso. Certo il potere dei Comuni muta con la riduzione dei trasferimenti, e la capacità di governo non si misura principalmente su funzioni distributive. Le politiche sociali vanno governate a tutti i livelli, ed è a livello locale che le esigenze e le necessità dei cittadini si manifestano con maggiore intensità e urgenza.

Diverse ricerche ci hanno iniziato a mostrare che non sempre i governi locali governano ([Le Galès, Vitale, 2013](#)), e il modo di governare le politiche socio-assistenziali da parte dei Comuni fa la differenza. Governare richiede di «prendere decisioni, tassare, risolvere conflitti, produrre e fornire beni pubblici, coordinare e regolare il comportamento degli attori privati, regolare i mercati, organizzare le elezioni, mobilitare delle risorse e spenderle» (Jean Leca, cit. in Favre, 2003, p. 268). Governare le politiche socio-assistenziali a livello locale richiede, quindi, capacità di programmare, cioè di proiettarsi nel futuro con obiettivi misurabili, razionalizzazioni progressive e controlli, creando standard, regole, livelli e norme organizzative capaci di orientare e influenzare il comportamento. E richiede di programmare luoghi e momenti in cui monitorare, verificare e aggiustare gli incentivi individuali e collettivi offerti a agenzie e cittadini attraverso contratti, convenzioni, trasferimenti e servizi ([Vitale, 2010](#)).

Proprio nel momento in cui austerità e questione sociale destabilizzano con maggior forza il welfare locale, le protezioni socio-assistenziali e la promozione sociale dei cittadini singoli e associati, la capacità di governare attraverso la programmazione delle politiche sociali diventa ancora più saliente e necessaria. A differenti stili di governo corrispondono esiti assai differenti per il benessere e la protezione dei cittadini. Diviene cruciale riproporsi una “antica” domanda, base della sociologia delle istituzioni: chi beneficia e chi, invece, non gode delle opportunità create dal welfare? Chi vince e chi risulta sconfitto nell’arena dei potenziali beneficiari? Nella fase attuale di austerità, la riduzione dei trasferimenti *aumenta*, invece di diminuire la posta in gioco del governo delle politiche sociali a livello locale.

Ovviamente, data la politica di austerità, e l’aumento della pressione sui servizi sociali a livello locale, esplodono le critiche alla programmazione sociale. La fase attuale, lungi dal richiedere un abbandono della responsabilità pubblica o una centratura unilaterale su attori pubblici o privati, o vagamente una maggiore interazione fra attori pubblici e attori privati, esige invece **più politica**. Non solo più dibattito come generico meccanismo incrementale di riflessività della pubblica amministrazione. In questo periodo si tende a perdere

fiducia sulla programmazione partecipata, ad esempio i Piani di zona per le politiche sociali e assistenziali. Le ricerche a nostra disposizione mostrano semmai che la fase attuale richiede maggiore capacità di governo e ancor più partecipazione effettiva alla programmazione delle politiche socioassistenziali locali. Mi permetto qui di rimandare in particolare a [Polizzi, Tajani e Vitale \(2013\)](#) che contiene anche molte considerazioni di metodo sulla programmazione, e sui diversi effetti che diverse modalità di programmare i servizi possono produrre sulla cittadinanza.

In una fase in cui le risorse in cui i tagli alla spesa sociale sono all'ordine del giorno di tutti gli enti locali, le scelte sono tragiche e il rischio maggiore è che siano effettuate linearmente e indifferenziatamente. È in questo contesto che la possibilità di proteggere e promuovere i cittadini richiede [capacità politica](#) di selezionare priorità, individuare nuove risorse, riorganizzare e mantenere collaborazioni larghe, riconoscere il pluralismo e la varietà di attori e risorse, evitare le formule estremiste, regolare, programmare e organizzare in maniera appropriata.

Sono banalità tecniche e depoliticizzate? Lo ho detto: le scelte di fondo devono essere condotte ad altri livelli; al contempo difendo l'idea che per gli enti locali la funzione di governo e la capacità d'inclusione nella programmazione sociale siano oggi, ancor più che alla fine degli anni Novanta, una posta in gioco centrale.

Bibliografia

Favre P., 2003, "Qui gouverne quand personne ne gouverne?", in P. Favre, J. Hayward, Y. Schemel (dir.), *Etre Gouverné*, Presses de Sciences Po, Parigi.

Grossman E., Woll C., 2014, "Saving the Banks: The Political Economy of Bailouts", *Comparative Political Studies*, 47, 4, pp. 574-600.

Kazepov Y., Barberis E., (a cura di), 2013, *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma.

Le Galès P., 2010, *Le città europee*, il Mulino, Bologna.

[Le Galès, Vitale, 2013](#), « Governing the Large Metropolis. A Research Agenda », *Working Papers du programme Cities Are back in Town*, Paris, Sciences Po.

[Lefèvre C., Roseau N., Vitale T., 2012](#), "Quels pouvoirs pour les territoires métropolitains ?", *Métropolitiques*.

Morel N., Palier B., Palme J. (eds), 2011, *Towards a Social Investment Welfare State?*

Ideas, Policies and Challenges, Policy Press, Bristol.

Polizzi E., Tajani C., Vitale T., 2013, *Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti*, Roma, Carocci.

Ranci C., Migliavacca M., 2011, "Trasformazioni dei rischi sociali e persistenza del Welfare", in U. Ascoli (a cura di), *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna.

Saraceno C., 2013, *Il welfare. Modelli e dilemmi della cittadinanza sociale*, il Mulino, Bologna.

Vitale T., 2010, "Regulation by Incentives, Regulation of the Incentives in Urban Policies", in *Transnational Corporations Review*, 2, 2, pp. 58-68.

(Pubblicato online il 23 febbraio 2015; indirizzo: <http://www.studi-urbani-gssi.eu/?p=392>)