

**Problemi e prospettive di finanziamento del welfare locale.
Il caso di Modena**

Massimo Baldini, Paolo Bosi, Maria Cecilia Guerra,
Giorgio Prampolini, Paolo Silvestri.

Novembre 2006

Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche
Dipartimento di Economia politica
Facoltà di Economia, Modena
www.capp.unimo.it

Indice

- 1 Introduzione: per un welfare locale universale e di qualità*
- 2 Valori di base, modelli di WS e possibili trade-off*
- 3 Le politiche per l'infanzia e per la conciliazione*
 - 3.1 Tendenze di fondo*
 - 3.2 Gli obiettivi per i prossimi anni*
- 4 Le politiche per gli anziani non autosufficienti*
- 5. Le politiche per una società multietnica*
- 6. Gli strumenti finanziari disponibili per le politiche di welfare locale*
- 7. Alcune riflessioni conclusive*

1. Introduzione: per un welfare locale universale e di qualità¹

In queste pagine vogliamo fornire un contributo alla discussione sul futuro del welfare cittadino a Modena. Negli ultimi anni per i comuni italiani sono aumentate le difficoltà di bilancio, a causa della progressiva riduzione dei trasferimenti centrali e dell'ancora limitato grado di autonomia impositiva loro riconosciuto. Queste difficoltà interessano anche il comune di Modena, che dispone di una capillare rete di servizi di welfare di alta qualità, e per il quale si pone quindi il problema di come garantire anche per il futuro l'offerta di servizi di alto livello e destinati a tutta la popolazione.

Ma c'è di più: la domanda che i cittadini esprimono per i servizi del welfare locale sta crescendo, trainata sia da fattori demografici che da cambiamenti nell'organizzazione e nella struttura delle famiglie; occorre quindi studiare come poter trovare nuove risorse destinate non solo a conservare, ma anche ad estendere la rete di protezione offerta dal welfare locale.

Dopo una sintetica illustrazione dei valori di fondo che dovrebbero guidare l'intervento dell'ente locale nel campo del welfare, ci concentriamo dapprima sui servizi destinati ai bambini fino a 5 anni, e quindi su quelli agli anziani. La descrizione delle tendenze socio-demografiche in atto costituisce un necessario presupposto per la quantificazione delle risorse aggiuntive che nei prossimi anni dovranno essere investite in questo ambito, se si vuole mantenere fede all'impegno di estendere e valorizzare ulteriormente la rete dei servizi offerti.

2. Valori di base, modelli di welfare state e possibili trade-off

Nel nostro paese, il dibattito e la pratica politica vedono contrapporsi almeno tre modelli di welfare. Anche se potrà apparire alquanto scolastico, non è inutile darne una rapida caratterizzazione, che ha soprattutto lo scopo di collocare fin dall'inizio il nostro punto di vista su questi aspetti di fondo.

a) Modello filo-liberista: basato su idee individualistiche, tende ad affidarsi di più al mercato sulla base di piccoli incentivi monetari alle famiglie (deduzioni fiscali, bonus per i nuovi nati) o alle imprese (agevolazione per nidi aziendali). Favorisce le esternalizzazioni alla ricerca di un'offerta "efficiente", che minimizzi cioè i costi. Si fa un forte affidamento al criterio secondo cui il miglior giudice di tutto è la famiglia, con enfasi quindi sul concetto di "libertà di scelta". Scarso è il rilievo assegnato al problema dell'integrazione della popolazione extracomunitaria.

Nell'ottica liberista delle scelte individuali manca ogni attenzione alle ricadute collettive delle scelte individuali (esternalità positive). Non si tiene cioè conto del fatto che dei servizi legati all'educazione, all'istruzione, all'integrazione sociale, ecc. non beneficiano soltanto gli utenti dei servizi ma anche la collettività in cui sono inseriti.

L'effetto è uno stato sociale più ridotto, ma soprattutto discriminato. Nel pubblico le famiglie povere e gli esclusi sociali, nel privato o nella famiglia gli altri.

¹ Ringraziamo Daniela Bortolotti, Mauro Francia, Francesca Maletti, Adriana Querzè e Mario Scianti per le discussioni e i commenti al testo.

b) Welfare mix: un welfare non solo per gli ultimi ma per l'intera cittadinanza. Modello Emilia. Forte coordinamento e parziale gestione pubblica per garantire capacità di regolamentazione della parte esternalizzata (evitandone in particolare lo scadimento di qualità che spesso accompagna la riduzione dei costi). Tendenziale copertura completa del bisogno e alta qualità dell'offerta. Si caratterizza per una gestione partecipata dei servizi e tende ad irrobustire la coesione sociale e a garantire i diritti dei singoli.

L'impostazione è "paternalistica", nel senso che prende atto del fatto che l'individuo (la famiglia) non ha sempre informazioni e conoscenze sufficienti per valutare i servizi, multidimensionali e complessi, che gli vengono offerti e per confrontare soluzioni alternative. Vi sono infatti problemi di miopia (nel valutare costi e benefici delle diverse soluzioni, in un'ottica intertemporale) e difficoltà nel cogliere interdipendenze ed esternalità. Si tende a valorizzare l'interesse dell'intera collettività e l'attenzione ai bisogni dei minori e dei soggetti non autosufficienti, a prescindere dalla mediazione del contesto familiare. E' forte l'attenzione ai problemi dell'integrazione.

Il suo problema centrale è la tendenza alla lievitazione dei costi e quindi la necessità di ricorrere a entrate crescenti, che disturbano il cittadino.

c) Modello comunitario: simile al welfare mix ma con accentuazione del ruolo del terzo settore, secondo modalità che non sono così strettamente sottoposte alla regolamentazione dell'ente locale. Enfasi sull'aspetto motivazionale, considerato distintivo del settore non profit, e sulla comunanza nei valori fra produttori e utenti. Vincoli troppo stretti da parte di un regolatore sono considerati limitativi delle specificità e priorità tipiche del terzo settore. Maggiore attenzione alle soluzioni spontanee che nascono dalla comunità familiare e di quartiere sulla base del principio della sussidiarietà. L'effetto è il ruolo molto forte attribuito alla famiglia nel contribuire all'offerta, che può essere aiutata non solo con la prestazione di servizi, ma anche con i trasferimenti di moneta dallo stato e dall'ente locale, che ne aumentano i gradi di libertà.

La differenza fondamentale tra welfare mix e modello comunitario sta nella minore produzione diretta del servizio, nell'approccio comunitario, da parte dell'ente pubblico, che si limita invece a finanziare e coordinare le iniziative del terzo settore. Il rischio maggiore del modello comunitario è la "cattura" del regolatore da parte dei soggetti no profit che dovrebbero essere regolati, ma che, essendo gli unici a fornire il servizio, finiscono con il diventare possessori esclusivi di un complesso di conoscenze e pratiche che, nel tempo, diventano sempre meno comprensibili all'ente pubblico. Il comune rischia così di diventare un semplice erogatore a piè di lista della spesa di welfare.

Un'enfasi eccessiva sugli aspetti motivazionali può poi incontrare due rischi di grande rilievo. In primo luogo, il modello comunitario, come quello neoliberista, si fonda su una presunta libertà di scelta degli utenti che rischia di premiare i consumatori più informati. In secondo luogo, il modello è fortemente esposto a rischi di stratificazione per caratteristiche del servizio e reddito del consumatore: ad esempio servizi di qualità per soggetti ricchi, oppure servizi di cui fruiscono solo gli appartenenti a una certa confessione religiosa o di una certa provenienza geografica o di un certo censo (*peer effect*). La stratificazione potrebbe quindi facilmente sconfinare nella segregazione.

Il modello che preferiamo è il welfare mix, in cui pubblico, privato no profit e volontariato si integrano, ma dove il pubblico, e quindi tutta la collettività, mantiene una diretta capacità gestionale, e di conseguenza una migliore conoscenza dell'intero processo di produzione e fornitura dei servizi. In questo sistema, il settore pubblico non si limita a distribuire fondi fra i diversi soggetti erogatori accreditati, pubblici, privati e non profit, ma correttamente considera la globalità del servizio offerto, la sua capacità di far fronte,

qualitativamente e quantitativamente, ai bisogni dei cittadini, favorendone l'espressione, non affidandosi esclusivamente alla scelta dei cittadini ma esercitando un ruolo attivo di programmazione dell'offerta.

La scelta del modello di welfare di riferimento ha implicazioni importanti sulla risoluzione dei seguenti trade-off:

Tutela dei bisogni latenti/libera scelta: La tutela dei bisogni latenti sembra eticamente giustificata per la valutazione educativa dei servizi di asilo nido e di scuola materna. Le indagini scientifiche disponibili sono concordi nel concludere che la frequenza dell'asilo nido è molto importante per aumentare le capacità di socializzazione e integrazione del bambino e il suo rendimento scolastico futuro (Heckman e Carneiro 2003, Esping-Andersen 2002).

Universalismo nella quantità: Si può andare dall'estremo dei modelli completi, vale a dire modelli che indipendentemente dalle forme organizzative dell'offerta (pubblica o privata) soddisfano integralmente la domanda, all'estremo opposto della tolleranza verso modelli incompleti (ad esempio la tolleranza di un po' di code, ma anche di forme di offerta totalmente lasciate al privato).

Universalismo nella qualità: La scelta del modello di welfare a cui aderire ha implicazioni anche sul grado di universalismo nel livello qualitativo a cui i servizi vengono forniti: da un lato si può decidere che tutti devono avere accesso a servizi di pari livello qualitativo, oppure si può accettare una tolleranza nella qualità che evidentemente porta a discriminazioni tra chi può (vuole) pagare e chi no. Nel modello del welfare mix, Gli standard di qualità vengono decisi dal pubblico, sentite le organizzazioni degli utenti e degli esperti.

Valore del lavoro femminile: uno degli obiettivi del welfare locale consiste nel garantire la libertà di scelta della donna per il lavoro extra-familiare. Questo obiettivo ha a monte due possibili giustificazioni alternative: quella produttivistica, secondo cui il lavoro produce ricchezza di mercato e quindi contribuisce alla crescita dell'economia, o quella femminista (il lavoro esterno è uno strumento di emancipazione della donna). A fronte di ciò vi è la posizione moderata che accetta, se non favorisce, il lavoro della donna in casa; anche questa posizione può avere due diverse motivazioni: quella cattolica conservatrice tradizionale e della cultura islamica o quella della valorizzazione sociale del lavoro non pagato, quando questo sia frutto di una libera scelta.

Società multi-etnica. Le persone migranti diventano sempre più importanti sia dal lato della domanda (asili nido e scuole di infanzia) sia dal lato dell'offerta (forza lavoro nelle case protette e assistenti, baby sitting, ecc.). In provincia di Modena negli ultimi anni un neonato su cinque proviene da famiglie di recente immigrazione extracomunitaria; i nidi possono quindi essere uno strumento fondamentale per contrastare le tendenze a segregazioni razziali e per favorire l'integrazione. Nel Comune di Modena, finita l'emergenza, si tratta di mettere in campo politiche strutturali.

Tutti affermano che sia i cittadini italiani sia gli extracomunitari devono avere gli stessi diritti e doveri, ma nelle posizioni filoliberiste si colgono spesso riserve, nel senso che il diritto dell'extracomunitario è riconosciuto solo se si è convinti che il suo ruolo nella comunità (benefici versus costi) sia positivo. E all'interno delle posizioni filoliberiste ci sono punti di vista diversi: alcuni sostengono ad esempio che, da un punto di vista puramente contabile, gli immigrati sono per il welfare state più un costo che un vantaggio; altri pensano il contrario.

Anche il modello comunitario, come si è ricordato, può favorire la segregazione, nella misura in cui punti su una omogeneità di valori (culturali, religiosi) fra chi offre il servizio e chi vi accede.

L'onere del finanziamento di un modello completo. Se si vuole aumentare l'offerta del servizio, sarà necessario cercare nuove risorse, e quindi aumentare la pressione fiscale o tariffaria. Questo potrebbe risultare inaccettabile da un punto di vista politico, e comunque potrebbe ridurre il consenso da parte dei contribuenti. Il problema è accentuato laddove è scarsa la consapevolezza dell'utente circa i costi complessivi del servizio o dove sia scarsa l'adesione ai valori che ispirano il welfare locale.

Costi presenti e benefici futuri. L'aumento della fornitura dei servizi di welfare impone alla collettività maggiori costi nell'immediato, a fronte di vantaggi che in parte sono immediati (come l'aumento dell'offerta di lavoro femminile reso possibile dalla presenza degli asili nido), ma che in parte saranno percepiti solo nel futuro, ad esempio le maggiori capacità cognitive e relazionali dei nuovi bambini ammessi ai nidi, o i vantaggi di una maggiore integrazione dei bambini stranieri. Se i benefici sono futuri, e per di più non facilmente percepibili, diventa difficile ottenere maggiori risorse dalla collettività.

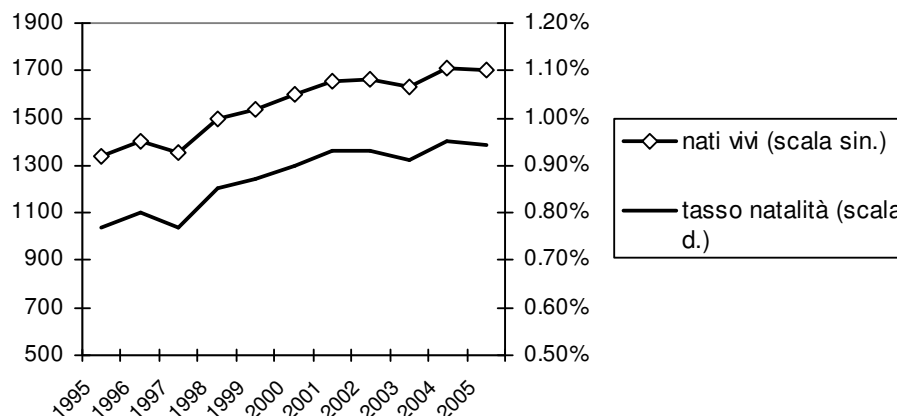
Su questi punti è necessario esprimere le proprie opzioni. L'aspetto che riteniamo più importante è quello di evitare un welfare state dualistico: soluzioni pubbliche per poveri e segmenti della comunità a rischio di esclusione sociale e soluzioni private per gli altri. I modelli non liberisti hanno problemi di costi diretti o indiretti. Quello che ha più costi diretti è il welfare mix, ma anche gli altri ne hanno di indiretti (minore partecipazione femminile al lavoro.)

3. Le politiche per l'infanzia e per la conciliazione

3.1 Tendenze di fondo

La domanda dei servizi è crescente. Anche a Modena stiamo infatti assistendo, negli ultimi anni, ad una ripresa delle nascite, come mostra la figura 1, in cui sono rappresentati gli andamenti, negli ultimi dieci anni, del numero dei nati vivi e del tasso di natalità (nati vivi/popolazione) nel comune di Modena.

Fig. 1 - Nati vivi e tasso di natalità (nati vivi / popolazione) nel comune di Modena



L'incremento della natalità ha come conseguenza un aumento della domanda per il servizio asili nido. La domanda aumenta anche a causa dell'assottigliarsi delle reti familiari che tradizionalmente hanno sopperito alle carenze dei servizi pubblici. E' inoltre in crescita la tendenza femminile a partecipare al mercato del lavoro, anche in provincia di Modena.

In Italia, dal 2000 al 2005 il numero dei bambini che frequentano il nido è aumentato del 38%, passando da 118.517 a circa 163.500, anche se le percentuali dei bambini da 0 a 2 anni che lo frequentano restano in Italia molto inferiori a quelle emiliane (Istituto degli Innocenti, 2006): il 9,9% dei bambini italiani frequenta il nido, contro il 23,85% di quelli emiliani. Nell'intera provincia di Modena questa percentuale sale ulteriormente al 25,2%. Meglio, nella regione, fanno solo le province di Reggio Emilia, con il 26,35%, e di Bologna, con il 28,35% (Regione Emilia Romagna, 2005).

I dati disponibili mostrano che, tra le motivazioni che spiegano perché le madri mandano i bambini al nido, la custodia *non* è quella prevalente: altrettanto importante è la socializzazione, il voler far stare il proprio bambino (sempre più spesso figlio unico) con altri coetanei². L'aumento dell'offerta di servizi per bambini nella fascia di età prescolare serve anche a ridimensionare il rischio che la donna, obbligata a lasciare il lavoro per 2-3 anni per accudire il bambino, possa poi non riuscire più a trovare una occupazione. Questo è un rischio insito in tutte le politiche che incentivano il distacco temporaneo dei genitori dal lavoro alla nascita di un bambino, dai congedi parentali agli assegni di maternità comunali.

E' inoltre significativo il mutamento della composizione della domanda dei servizi nella scuola dell'infanzia e negli asili con una forte crescita, sia assoluta che relativa, della componente extracomunitaria. La domanda è molto differenziata a seconda di situazioni personali, per lo più riguardanti la partecipazione al lavoro della donna, intermittente e mutevole (soprattutto nel caso degli anziani). Gli utenti hanno diversi valori di prezzo di riserva (tariffa massima che sono disposti a pagare rispetto a soluzioni private/familiari), su cui sappiamo pochissimo.

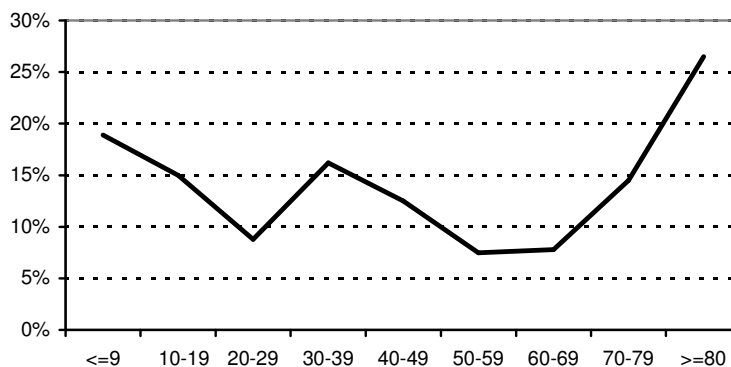
Sul lato del finanziamento, ci sono molti problemi. Vengono al pettine strozzature di finanziamento che erano già emerse in occasione della campagna elettorale del sindaco: lo strumento degli oneri di urbanizzazione non è eterno e comunque non costituisce una corretta fonte di finanziamento per il welfare, vengono meno forme di entrata *tantum*, la Tarsu è interamente finalizzata alla copertura dei costi dei servizi inerenti i rifiuti solidi urbani, l'Ici è ormai quasi completamente spremuta, e ha una base imponibile che non cresce allo stesso tasso dei redditi dei residenti, e nemmeno dei costi di produzione dei servizi dell'ente locale. Pesano i limiti della politica del governo: non si può, per ora, usare l'addizionale Irpef.

Tra le tante funzioni svolte dai servizi a favore dei minori, una delle più significative consiste nella prevenzione del rischio di povertà. Se definiamo come povero chi vive in una famiglia che dispone di un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% della mediana della distribuzione del reddito disponibile equivalente, calcolata con riferimento all'intera provincia di Modena, otteniamo un andamento del rischio di povertà nel ciclo vitale che, nella nostra provincia, assume un andamento a W. E' piuttosto elevato nei primi anni di vita, poi decresce nella fascia di età 20-29 e quindi risale nella successiva classe. Dopo un minimo nella fascia di età tra i 50 e i 69 anni, l'incidenza della povertà aumenta nell'ultima fase del ciclo vitale. Questo andamento dipende dal fatto che spesso i bambini piccoli convivono con le persone della fascia di età 30-39, così come i ragazzi più grandi vivono assieme a genitori

² Nell'indagine sugli aspetti della vita quotidiana svolta dall'Istat nel 2005, alla domanda relativa alle motivazioni per cui si mandano i propri figli al nido la risposta che ha ottenuto la percentuale più alta è "è una esperienza importante dal punto di vista educativo", col 45,5%; segue "lo mando al nido per farlo stare con altri bambini" col 27,3%. Solo il 23,3% dice di non avere altri familiari disponibili a tenere il bambino, e il 4,4% che le baby sitter costano troppo.

più anziani, al culmine della carriera lavorativa. Merita anche di essere sottolineata la grande differenza che passa tra la quota di poveri tra gli anziani “giovani”, fino a 69 anni, e quelli con età più elevata. Se consideriamo che i servizi del welfare locale si indirizzano soprattutto a favore dei bambini e delle persone molto anziane, possiamo quindi concludere che il welfare locale è rivolto proprio alle fasce di età con maggiore rischio di povertà.

Fig. 2 - Quota di persone povere per classe di età in provincia di Modena



Fonte: Baldini, Bosi e Silvestri (2004).

Per quanto riguarda i bambini tra 0 e 2 anni, la tab. 1 riporta alcuni dati relativi al numero dei posti disponibili nei nidi della città, e al numero delle domande presentate. La colonna A presenta l'evoluzione del numero dei posti negli asili nido comunali e convenzionati nel comune di Modena negli ultimi dieci anni. Se a questi aggiungiamo i posti disponibili presso strutture private non convenzionate o aziendali³, ma sempre sotto la regia del pubblico, otteniamo il numero totale di posti disponibili. Questi posti non sono però sufficienti per soddisfare tutta la domanda, dal momento che alla fine di ogni anno scolastico c'è un certo numero di bambini che non riesce a trovare posto (colonna C). La colonna D mostra appunto il numero totale di domande per tutti i nidi del comune. Questi dati escludono le domande presentate a cui però non ha fatto seguito la disponibilità ad accettare il posto.

L'incremento del numero dei posti disponibili è stato decisamente superiore a quello del numero della platea potenziale, cioè del numero totale dei bambini tra 0 e 2 anni, contenuto nella colonna E. La quota di bambini che frequentano il nido è così aumentata dal 25% di inizio periodo al 34% di oggi (colonna F). Ciononostante, è sempre presente una domanda insoddisfatta (colonna C). Se consideriamo anche i bambini che rimangono esclusi, si può stimare che oggi la domanda effettiva (escludendo cioè le rinunce) per posti in asili nido coinvolga circa il 38% dei bambini tra 0 e 2 anni (ultima colonna).

³ Ad oggi, nel comune di Modena sono presenti due nidi aziendali: Pozzo e Tetra-Pak.

Tab. 1 – Alcuni dati sugli asili nido nel comune di Modena

	A	B	C	D=A+B+C	E	F=(A+B)/E	G=(A+B+C)/E
	Bambini 0-2 anni frequentanti i nidi comunali e convenzionati	Bambini 0- 2 anni frequentanti i nidi privati e aziendali	Riserve non ammesse a fine anno	domande per tutti i nidi al netto delle rinunce	Bambini 0- 2 anni residenti	Bambini frequentanti i nidi / bambini residenti	Totale domande (soddisfate o no) / totale residenti
1995/96	1028		84	1112	4072	25%	27%
1996/97	1076		180	1256	4096	26%	31%
1997/98	1120		186	1306	4244	26%	31%
1998/99	1142		221	1363	4384	26%	31%
1999/00	1219		241	1460	4585	27%	32%
2000/01	1240		384	1624	4739	26%	34%
2001/02	1326		260	1586	4813	28%	33%
2002/03	1363		245	1608	4861	28%	33%
2003/04	1403		302	1705	4868	29%	35%
2004/05	1500	134	224	1858	4868	34%	38%
2005/06	1548	134	143		4879	34%	
V. perc. 95-06	51%			67%	20%		

Nota: per ogni anno scolastico, i dati sul numero dei bambini residenti si riferiscono all'anno terminale

Molto probabilmente la quota del 38% è destinata ad aumentare nei prossimi anni, per le seguenti principali ragioni.

- E' possibile che oggi vi siano famiglie che non presentano domanda perché scoraggiate dalle restrizioni dal lato dell'offerta: ritengono di avere probabilità nulle di essere ammesse (famiglie con un solo figlio con madre casalinga ad esempio).
- Se prosegue la tendenza a fare figli verso i 30-35 anni, i nonni saranno sempre più anziani, e scarsamente in grado di custodire i nipoti.
- La riforma del sistema pensionistico indurrà molti lavoratori a ritardare l'uscita dal mondo del lavoro, con la conseguenza di una riduzione del numero dei cinquanta-sessantenni disponibili per il lavoro di cura.
- Il tasso di occupazione delle donne modenesi è molto alto, ma potrebbe aumentare ulteriormente.
- L'aumento medio dei livelli di istruzione dei genitori dovrebbe portare le famiglie a valorizzare ulteriormente la funzione di socializzazione del nido, e quindi ad aumentarne la domanda.
- Il crescente livello di scolarizzazione delle donne tenderà progressivamente ad elevare l'età media in cui si fa il primo figlio.
- L'aumento della speranza media di vita provocherà un incremento nel numero di alcune nonne che saranno impegnate nel futuro ad accudire i propri genitori, e quindi non saranno disponibili per i nipoti.
- Dovrebbe ulteriormente aumentare nella collettività la consapevolezza del valore del nido.

Ad avvalorare tale analisi viene in aiuto la recente indagine campionaria sulle nascite svolta dall'Istat⁴ nel 2002 con riferimento all'intero territorio nazionale, che mostra come all'aumentare del livello di istruzione delle *madri lavoratrici* aumenti la domanda di nidi (e - per converso- diminuisca il ricorso ai nonni: se in media in Italia il 55% delle madri lavoratrici affida ai nonni la cura dei bimbi piccoli, questa percentuale scende al 43% per quelle con titolo di studio alto). Dall'indagine emerge inoltre che il 28% delle madri lavoratrici che non fanno ricorso al nido in realtà lo avrebbero preferito, ma hanno dovuto rinunciare per carenza di offerta e, in misura minore, per le rette troppo alte. Risulta infine confermato che il ricorso ai nonni per la cura dei bambini è sensibilmente più elevato quando questi sono "giovani", ma si riduce in misura sensibile all'aumentare dell'età e all'aumentare del numero di nipoti.

Partendo dalle previsioni sul numero totale di bambini 0-2 anni che saranno presenti nel comune di Modena nei prossimi 10 anni, la tabella 2 formula alcune ipotesi, che inevitabilmente presentano margini di incertezza, circa il numero di domande che nel prossimo futuro potrebbero interessare il servizio asili nido. Le previsioni sul numero di residenti sono state formulate tre anni fa dal servizio statistico della provincia di Modena (colonna A). Dal momento che i numeri di queste previsioni ufficiali si sono rivelati leggermente inferiori a quelli effettivamente fatti registrare nel 2003 e nel 2004, li abbiamo aumentati dell'1% (colonna B). Partendo da questa base, abbiamo calcolato l'incremento del numero dei posti nei nidi necessario per soddisfare tutta la domanda futura (e quindi azzerare le liste di attesa), considerando tre ipotesi alternative circa la quota di bambini che nel futuro chiederanno di essere ammessi ai nidi.

1) Domanda costante: il tasso di domanda effettiva rimane al 38%, cioè lo stesso del 2005, per i prossimi dieci anni.

2) Domanda lievemente crescente: il tasso passa dal 38% al 40%, un incremento quindi molto limitato.

3) Domanda molto crescente: il tasso va al 50%. Si tratta di un livello forse superiore a quello che sarà effettivamente raggiunto, ma le considerazioni svolte sopra ci inducono a ritenere che la domanda crescerà in maniera sensibile nei prossimi anni, quindi è utile considerare un caso che presenti un incremento molto significativo, ma non irrealistico, di incremento della pressione della domanda sul servizio.

Confrontando i numeri delle domande per posti nei nidi che emergono da queste ipotesi con i posti disponibili nel 2005, emerge la misura della domanda che rimarrà insoddisfatta nel futuro, se a Modena l'offerta non sarà ampliata (per le tre diverse ipotesi, vedi le colonne D, F, H della tabella 2).

Nell'ipotesi più restrittiva di tasso di domanda costante ai valori attuali, caratterizzata secondo noi da bassa probabilità, mancherebbero circa 200 posti fino al 2010, e circa 250 in seguito (colonna D).

Se però, come sopra discusso, il tasso di domanda effettiva (quella cioè a cui non fa mai seguito una rinuncia) dovesse in futuro aumentare, la domanda insoddisfatta sarebbe molto più alta. Nel caso 2, con un incremento di 2 soli punti, dal 38% al 40%, allora mancherebbero, per soddisfare tutta la domanda, circa 300-350 posti (colonna F). Infine, se le domande finiranno per coinvolgere metà dei bambini della fascia 0-2 anni il numero delle richieste inevase salirebbe a circa 800-850 posti (ultima colonna).

⁴ Prati et al., 2003.

Tab. 2 – Stime del numero di posti in asili nido nel comune di Modena necessari per eliminare le liste d’attesa

	A	B	C	D	E	F	G	H
			IPOTESI 1 (38%): previsione n. posti necessari per soddisfare tutta la domanda (=0.38*colonna B)	IPOTESI 1 (38%): differenza rispetto al numero dei posti disponibili nel 2005	IPOTESI 2 (40%): previsione n. posti necessari per soddisfare tutta la domanda (=0.40* colonna B)	IPOTESI 2 (40%): differenza rispetto al numero dei posti disponibili nel 2005	IPOTESI 3 (50%): n. posti necessari per soddisfare tutta la domanda (=0.50*colonna B)	IPOTESI 3 (50%): differenza rispetto al numero dei posti disponibili nel 2005
	Previsione dell' ufficio provinciale di statistica sui bambini 0- 2 residenti	previsione corretta (= colonna A*1.01)						
2006	4831	4879	1854	172	1952	270	2440	758
2007	4862	4911	1866	184	1964	282	2455	773
2008	4895	4944	1879	197	1978	296	2472	790
2009	4927	4976	1891	209	1991	309	2488	806
2010	4961	5011	1904	222	2004	322	2505	823
2011	4992	5042	1916	234	2017	335	2521	839
2012	5017	5067	1926	244	2027	345	2534	852
2013	5036	5086	1933	251	2035	353	2543	861
2014	5053	5104	1939	257	2041	359	2552	870

Da qui al 2008, il Comune di Modena ha già in programma di aumentare l’offerta di posti in nidi comunali e convenzionati di circa 177 unità. Da ciò segue che, nell’ipotesi base, questo incremento sarà sufficiente per soddisfare le richieste fino al 2010, mentre in seguito si dovrebbe procedere ad un ulteriore incremento dei posti. E’ però sufficiente un piccolo incremento nella propensione a fare richiesta di ammissione al servizio, che noi riteniamo probabile, per generare un nuovo gap da colmare.

La conclusione generale che si può trarre da queste simulazioni è che se si vuole soddisfare tutta la domanda, **nei prossimi anni occorrerà con buona probabilità andare oltre l’aumento di posti previsto, e incrementare l’offerta attuale di posti al nido di almeno 250 unità**. Considerato però che vi sono molti fattori che agiscono nel senso di spingere verso un aumento della quota di famiglie che richiederanno l’ammissione al nido, è **molto probabile che questa cifra sia destinata ad aumentare ulteriormente, e che per soddisfare tutte le domande tra 10 anni saranno necessari almeno 400 posti in più**.

Possiamo ripetere l’esercizio di previsione sulle future esigenze anche per i bambini delle scuole dell’infanzia, nella fascia di età 3-5 anni (tab. 3). Considerato che oggi la domanda viene soddisfatta al 100%, risulta che anche per questo gruppo nei prossimi dieci anni si registrerà un incremento della domanda, che dovrebbe raggiungere alla fine del periodo i 400 posti circa. Un modo per aumentare significativamente i posti disponibili senza gravare sui costi consiste nell’aumento di una unità il numero medio di bambini per sezione, che oggi nelle scuole materne comunali e convenzionate si attesta attorno a 25 (vedi appendice). Incrementando in tutte le scuole dell’infanzia la dimensione media di ogni sezione di una unità, l’aumento del numero dei posti necessario in nuove sezioni diminuisce di quasi 200 unità (colonna D).

Tab. 3 – Stima della domanda futura di posti nelle scuole dell’infanzia nel comune di Modena

	A	B	C	D
	<u>Previsione bambini 3-5 residenti</u>	Previsione corretta (=colonna A *1.01)	Incremento posti necessario per soddisfare tutta la domanda	incremento posti necessario per soddisfare tutta la domanda, al netto dell'aumento di un bambino per sezione
2006	4935	4984	313	120
2007	4878	4927	256	63
2008	4868	4917	246	53
2009	4900	4949	278	85
2010	4930	4979	308	115
2011	4963	5013	342	149
2012	4996	5046	375	182
2013	5030	5080	409	216
2014	5061	5112	441	248

3.2 Gli obiettivi per i prossimi anni

L’obiettivo di fondo delle politiche di welfare comunali dovrebbe essere non solo la conservazione, ma anche *l’aumento* dell’offerta dei servizi. Il caso degli anziani verrà trattato nella sezione successiva. Nel caso della prima infanzia, ci sono almeno due motivazioni a favore di una espansione della copertura dei servizi:

- Per contrastare il declino demografico, sarebbero opportune politiche nazionali (fiscali, ecc.) che però non vengono da molti anni attuate. L’aumento dei nidi potrebbe essere uno strumento importante per garantire alle donne la possibilità di poter continuare a lavorare anche dopo la nascita di un figlio. L’aumento dell’offerta di nidi potrebbe quindi favorire una ripresa del tasso di fecondità.
- L’offerta di posti nei nidi è un importante strumento per favorire l’integrazione dei bambini (e genitori) extracomunitari, in forte aumento numerico.

L’obiettivo minimo, nel caso dei nidi, dovrebbe essere la soddisfazione di tutte le domande esistenti, con la possibilità che, se aumenta l’offerta, a parità di costo, possa emergere nuova domanda, oggi scoraggiata dalle restrizioni dal lato dell’offerta. Alla luce delle stime formulate nel paragrafo precedente circa il numero futuro delle richieste di posti ai nidi, è possibile formulare alcune previsioni anche dell’incremento di spesa per il comune necessario non solo per annullare le liste di attesa, ma anche per fare fronte a tutte le nuove domande che molto probabilmente emergeranno in futuro.

La tabella 4 contiene una previsione della spesa futura che il comune dovrà sostenere per soddisfare tutto l’incremento della domanda di posti sia ai nidi che alle scuole dell’infanzia. Le stime sono ottenute semplicemente moltiplicando il costo medio annuo di ogni bambino⁵ per il numero di bambini, ipotizzando come prima tre diversi casi di

⁵ Nel caso dei nidi, il costo medio è differenziato a seconda che si tratti di nidi comunali (8152 euro annui per bambino) o convenzionati (4007 euro per bambino). Per le scuole materne, si è considerato solo il costo a carico del comune, nell’ipotesi che in futuro si mantenga la stessa suddivisione dei bambini tra i diversi tipi di scuola osservabile oggi. In pratica, per il comune ogni bambino ha un costo pari alla media ponderata dei costi unitari che il comune sostiene per i bambini dei diversi tipi di scuola, con pesi dati dalla quota dei bambini che frequentano le varie scuole (39% comunali, 18% statali, 10% private convenzionate, 34% private fism).

incremento della domanda per i nidi (al 38%, al 40% e al 50% dei residenti nella fascia 0-2 anni), e il soddisfacimento totale dell'incremento dei posti nelle scuole dell'infanzia (ultima colonna).

Nel caso dei nidi, il costo medio a carico del comune è differenziato a seconda che si tratti di nidi comunali (8152 euro annui per bambino) o convenzionati (4007 euro per bambino). Per le scuole materne, si è considerato solo il costo a carico del comune, nell'ipotesi che in futuro si mantenga la stessa suddivisione dei bambini tra i diversi tipi di scuola osservabile oggi. In pratica, per il comune ogni bambino ha un costo pari alla media ponderata dei costi unitari che il comune sostiene per i bambini dei diversi tipi di scuola, con pesi dati dalla quota dei bambini che frequentano le varie scuole (39% comunali, 18% statali, 10% private convenzionate, 34% private fism).

Poiché, nel caso dei nidi, il costo unitario che il Comune deve sostenere per un posto in un asilo comunale è molto superiore a quello relativo ad un nido convenzionato, nelle previsioni si sono considerati due casi: a) i futuri nidi saranno per il 30% dei posti comunali, e per il 70% convenzionati, seguendo cioè la tendenza degli anni più recenti; b) tutti i posti futuri saranno in convenzione. Uno dei problemi più rilevanti che il comune si trova a dover affrontare riguarda il continuo incremento dei costi unitari dei servizi di welfare, che si colloca da alcuni anni ben al di sopra del tasso di inflazione e anche del tasso di incremento delle tariffe che le famiglie con bambini ai nidi o alle scuole di infanzia pagano. Nella parte B della tabella abbiamo quindi ipotizzato un incremento costante del 3% all'anno dei costi unitari per bambino. Tutti i valori contenuti in tabella si riferiscono ai costi che il comune dovrà sostenere, già al netto delle entrate da tariffe⁶.

Per quanto riguarda i nidi, nella più conservativa delle ipotesi (38% di copertura della fascia di età 0-2), occorre circa 1 milione di euro per far fronte a tutte le richieste, una cifra che cresce fino a quasi 2 milioni alla fine del periodo. Se ipotizziamo però che una quota crescente di famiglie deciderà di richiedere l'accesso ai nidi, i costi crescono rapidamente. Il ricorso a soli nidi convenzionati permetterebbe di risparmiare fino a più di un milione di euro, a seconda dei casi.

⁶ Si ipotizza quindi che anche le tariffe crescano al 3% annuo.

Tab. 4 – Stima del costo futuro dei *nuovi* posti nei nidi e nelle scuole dell’infanzia nel comune di Modena necessari per soddisfare tutta la domanda

A) Senza aumento costi unitari

	IPOTESI 1: 38% Nidi 30% comunali, 70% convenzionati	IPOTESI 1: 38% nidi 100% convenzionati	IPOTESI 2: 40% nidi 30% comunali, 70% convenzionati	IPOTESI 2: 40% nidi 100% convenzionati	IPOTESI 3: 50% nidi 30% comunali, 70% convenzionati	IPOTESI 3: 50% nidi 100% convenzionati	Scuola dell’infanzia
2006	903,715	689,634	1,416,038	1,080,592	3,977,652	3,035,384	314,042
2007	966,178	737,300	1,481,788	1,130,767	4,059,840	3,098,103	163,818
2008	1,032,671	788,041	1,551,781	1,184,179	4,147,330	3,164,867	137,463
2009	1,097,148	837,244	1,619,652	1,235,972	4,232,169	3,229,609	221,799
2010	1,165,656	889,523	1,691,765	1,291,002	4,322,311	3,298,397	300,864
2011	1,228,119	937,189	1,757,516	1,341,177	4,404,499	3,361,115	387,836
2012	1,278,492	975,630	1,810,540	1,381,641	4,470,780	3,411,695	474,807
2013	1,316,776	1,004,844	1,850,839	1,412,393	4,521,153	3,450,135	564,414
2014	1,351,030	1,030,984	1,886,895	1,439,908	4,566,224	3,484,529	646,115

B) Con aumento costi unitari del 3% all’anno

	IPOTESI 1: 38% Nidi 30% comunali, 70% convenzionati	IPOTESI 1: 38% nidi 100% convenzionati	IPOTESI 2: 40% nidi 30% comunali, 70% convenzionati	IPOTESI 2: 40% nidi 100% convenzionati	IPOTESI 3: 50% nidi 30% comunali, 70% convenzionati	IPOTESI 3: 50% nidi 100% convenzionati	Scuola dell’infanzia
2006	903,715	689,634	1,416,038	1,080,592	3,977,652	3,035,384	314,042
2007	995,163	759,419	1,526,242	1,164,690	4,181,635	3,191,046	168,733
2008	1,095,560	836,033	1,646,284	1,256,295	4,399,903	3,357,608	145,835
2009	1,198,884	914,880	1,769,837	1,350,580	4,624,606	3,529,081	242,366
2010	1,311,956	1,001,166	1,904,097	1,453,034	4,864,799	3,712,375	338,625
2011	1,423,726	1,086,459	2,037,442	1,554,792	5,106,022	3,896,454	449,608
2012	1,526,587	1,164,953	2,161,880	1,649,751	5,338,345	4,073,742	566,945
2013	1,619,468	1,235,832	2,276,298	1,737,065	5,560,448	4,243,231	694,158
2014	1,711,444	1,306,019	2,390,263	1,824,032	5,784,356	4,414,097	818,479

All’espansione dei costi contribuirà non solo l’auspicato tentativo di espandere l’offerta dei servizi, ma ovviamente anche l’incremento del costo unitario dei servizi attualmente offerti. La tabella 5 fornisce una sintesi dei maggiori costi netti per il comune, richiesti dai nidi e dalle scuole dell’infanzia nei prossimi anni. L’incremento minimo da qui al 2014 è quello necessario per finanziare l’offerta attuale. Si tratta (parte superiore della tabella) di circa 5,9 milioni di euro. A questi, per soddisfare tutta la maggiore domanda futura, bisogna aggiungere quasi 1 milione per i nuovi posti nelle materne, e da 1,3 a circa 6 milioni, nella più generosa delle ipotesi, per i nidi. Se consideriamo ragionevole un moderato aumento delle domande per i posti al nido, ed un esclusivo ricorso a nidi in convenzione, **l’incremento complessivo dei costi che riteniamo più probabile si colloca attorno a 8,5**

milioni di euro (penultima riga della tabella 5). Il costo totale aumenta di circa mezzo milione di euro se invece il 30% dei futuri nidi sarà comunale⁷.

Tab. 5 - Sintesi: Incremento costo totale nidi e materne dal 2005/06 al 2014/15

<i>A) per mantenere il numero attuale di posti:</i>	
nidi a parità di numero posti, come nel 2005/06	2,707,261
Materne a parità di numero posti, come nel 2005/06	3,161,859
totale (incremento certo)	5,869,119
<i>B) Ulteriore incremento dei costi totali con aumento posti:</i>	
Nidi, copertura 38% della domanda, nuovi nidi 30% comunali, 70% conv.	1,711,444
Nidi, copertura 38% della domanda, nuovi nidi 100% conv.	1,306,019
Nidi, copertura 40% della domanda, nuovi nidi 30% comunali, 70% conv.	2,390,263
Nidi, copertura 40% della domanda, nuovi nidi 100% conv.	1,824,032
Nidi, copertura 50% della domanda, nuovi nidi 30% comunali, 70% conv.	5,784,356
Nidi, copertura 50% della domanda, nuovi nidi 100% conv.	4,414,097
Materne, copertura totale della nuova domanda	818,479
<i>Totale complessivo, solo 100% nidi convenzionati:</i>	
a) Nidi copertura 38%, materne totale	7,993,617
b) Nidi copertura 40%, materne totale	8,511,630
c) Nidi copertura 50%, materne totale	11,101,695

4. Le politiche per gli anziani

Il tema più caldo per le politiche sociali locali del prossimo futuro sarà però costituito dalle politiche a favore degli anziani non autosufficienti, sfida importante per misurare il tasso di civiltà di una società. Tutti abbiamo consapevolezza del processo di invecchiamento che è molto accentuato in Italia, e ancora di più a Modena⁸. In futuro, all'incremento della dimensione delle coorti più anziane contribuiranno anche gli immigrati.

Le politiche per la non autosufficienza sono più difficili da affrontare di quelle a favore dei bambini perché più costose in termini unitari e perché richiedono risposte ancora più flessibili e mutevoli. Esse si connettono poi in modo molto stretto con le politiche sull'immigrazione di forza lavoro femminile che supplisce alle carenze istituzionali, cioè il fenomeno del badantanto, che altro non è che un aspetto della globalizzazione, con implicazioni serie sugli equilibri del mercato del lavoro.

La stessa dimensione quantitativa del fenomeno non è agevole da identificare. Con riferimento al 2004, secondo indicazioni fornite dalle fonti amministrative del Comune, la situazione risulta descritta dalla tabella 6 che segue. Il numero complessivo di anziani residenti a Modena che hanno manifestato una domanda di assistenza in ragione della loro non autosufficienza può essere stimato intorno a 4200 unità, di cui 3600 circa domiciliati e 563 ricoverati in RSA o case protette.

I ricoveri in residenze protette vedono una maggiore partecipazione in Case protette rispetto alle RSA. La stima delle code di attesa, relativa a soggetti che possiamo immaginare assistiti da altri servizi offerti dai Comuni, è di quasi 300 unità.

⁷ Queste stime non tengono conto del possibile aumento del numero medio di bambini per ogni istruttrice sia nei nidi che nelle materne, che ovviamente avrebbe per il Comune l'effetto di diminuire il costo medio di ogni bambino.

⁸ Vedi la tab. A4 in Appendice.

Tra gli anziani domiciliati il gruppo più folto è quello che usufruisce di servizi di Assistenza domiciliare integrata (quasi 2700) ma con presenze anche nei centri diurni (168). Sono segnalati 536 fruitori di assegni di cura e quasi 250 soggetti inclusi nel progetto Serdom. Anche se le tipologie indicate non individuano con certezza soggetti confinati in casa, il loro grado di non autosufficienza è presumibilmente molto elevato e quindi non troppo discosto dal livello che nelle indagini sullo stato di salute dei cittadini italiani svolta dall'Istat (Multiscopo), relativa al 2000, vengono classificati come "confinati in residenza protette o in casa". La tabella 6 contiene anche, nella penultima colonna, una stima del costo unitario annuo in euro di ciascun servizio.

Tab. 6 – Anziani e politiche per gli anziani a Modena nel 2004

		Numero		Costo unitario annuo del servizio in euro	% costo a carico del comune
1	Popolazione totale	180000	100,0		
2	Popolazione > 65	39700	22,1		
3	Popolazione >75	19600	10,9		
4	RSA	98		47685	49.8%
5	Case protette (compresi 40 posti Cialdini)	465		39479	46.4%
6	(in lista di attesa)	282			
8	NA in residenze (5+6)	563			
				6100 per adi 1, 1650 per adi 2 o 3	
9	Assistenza domiciliare (adi)	2691			
10	Centri diurni	106		13823	51.6%
11	Assegno di cura	536		2406	0%
12	Serdom	244			
13	Totale a domicilio (9+10+11+12)	3639			
14	Totale complessivo (8+13)	4202	2,3		
15	Stima (%E-R)	4234			

Nota: i dati sono relativi al numero dei posti e delle unità di assistenza disponibili, che nel corso dell'anno possono interessare un numero superiore di anziani.

Con riferimento all'Emilia Romagna, il numero di anziani confinati è stato stimato (ricerca Agenzia sanità E-R, vedi tabella 2 in Appendice) in circa 95 mila unità, cioè circa uno ogni 50 abitanti. Se si assume che questa proporzione valga anche per il comune di Modena, si può avere una stima indiretta di non autosufficienti dell'ordine di 4200 individui, un dato riferito al 2000 e quindi coerente con le stime desunte dalle fonti del Comune sopraindicate, relative ai fruitori dei servizi. Le grandezze stimate riguardano la domanda espressa: il fenomeno della non autosufficienza si rivelerebbe di dimensioni maggiori se fosse possibile identificare coloro che per diverse ragioni (censo, mancata conoscenza dei servizi disponibili, altro) non ritiene di rivolgersi, in una forma o nell'altra, al servizio pubblico. Secondo valutazioni molto presuntive si segnala che la stima di bandanti presenti a Modena si aggira sulle 6000 unità: ciò lascia intuire l'esistenza di un segmento non piccolo che non viene intercettato dai servizi sociali del Comune.

L'offerta pubblica di servizi ai non autosufficienti (NA) rappresenta uno dei punti più delicati di un modello di welfare, in cui si incrociano principi etici fondamentali riguardanti il rapporto tra stato, mercato e famiglia e il rapporto tra mercato del lavoro autoctono e di

immigrazione, quei valori che nella premessa abbiamo indicato come “valore del lavoro femminile” e “società multietnica”.

Le politiche sono costrette in trade-off molto difficili in cui devono essere conciliati i diritti e la dignità di più soggetti: l'*anziano* che ha bisogno di assistenza, la *famiglia*, in particolare le componenti femminili della stessa, su cui ricadono principalmente i compiti di caregiving, i *lavoratori dei servizi pubblici*, quelli dei servizi appaltati dal pubblico sulla base di criteri di qualità rigorosi e dei diversi CCNL, e quelli dei servizi acquistati sul mercato, spesso irregolare, spesso offerti da o dei servizi acquistati sul mercato, spesso offerti da personale femminile immigrato (*badanti*).

La partecipazione al lavoro della donna, su cui quasi sempre grava un doppio onere, nel mercato e nella famiglia, confligge con il principio della domiciliarità, che tutti ritengono essere molto importante per il benessere e la dignità dell'anziano. La soluzione di un maggiore intervento pubblico cozza contro vincoli di bilancio sempre più forti, attribuibili alla dinamica della domanda e dei costi unitari, e spinge alla ricerca di soluzioni non troppo costose. Queste finiscono per scontrarsi con la tutela del lavoro delle immigrate che svolgono in questa fase storica una funzione di supplenza delle carenze del sistema di welfare del nostro paese. La questione del costo del lavoro è senza dubbio decisiva.

La scelta di una linea di policy corretta a livello locale risulta poi complicata dall'interdipendenza tra politiche locali e il contesto normativo e istituzionale nazionale e regionale. Da tempo si parla di Fondo per la NA a livello nazionale, ma sappiamo anche che l'art. 119 del Titolo V pone un ostacolo alla legittimazione di un fondo di tale natura. Ancora a livello nazionale la definizione di politiche rilevanti potrà essere realizzata solo nel contesto della definizione dei LIVEAS (livelli essenziali di assistenza), che non si può sperare sia realizzata in tempi brevi. Più libere sono le mani per il governo regionale e in questa direzione si sta muovendo anche la Regione E-R con la proposta di definizione di un fondo sociale per la NA regionale. I passi sinora compiuti sono solo pochi e si intravede il vincolo delle risorse finanziarie. Che una politica sensata di tutela della NA debba prevedere un quadro di interventi a livello nazionale e regionale è opinione condivisa da tutti. La lentezza con cui tali interventi procedono ha l'effetto di paralizzare anche l'iniziativa a livello comunale o distrettuale, in cui può sorgere inerzia in attesa di interventi dall'alto.

Il nostro punto di vista è che in questo campo, per una serie di ragioni ancora più forti che non in quello dei servizi all'infanzia, ci sia una necessità particolare di una guida del settore pubblico nella definizione dei diritti dei cittadini, nella tutela dei lavoratori autoctoni o immigrati, nella definizione delle qualità degli interventi. La continuità con le prestazioni sanitarie impone poi un'integrazione tra servizio sanitario e percorsi assistenziali, ormai largamente condivisa nelle politiche in corso e ribaditi nei piani di zona.

Rispetto ai servizi per l'infanzia, quelli a favore di anziani NA presentano maggiori esigenze di personalizzazione e tempestività. La non autosufficienza ha diverse gradazioni e può essere affrontata con esiti diversi a seconda delle caratteristiche della struttura familiare di riferimento. La sua dinamica temporale, di fatale e progressivo aggravamento, richiede una capacità di risposta rapida e mutevole. I costi per la famiglia in assenza di intervento pubblico possono essere devastanti sia in termini economici sia in termini personali.

La gamma dei servizi offerti è tuttavia abbastanza ampia. Assolvono una funzione di accoglienza i servizi comunali e il progetto Serdom. Assistenza domiciliare, centri diurni, ricoveri in RSA o in strutture protette rappresentano tre diverse modalità per dare risposta ai bisogni differenziati. Altri strumenti come l'assegno di cura rappresentano forme di intervento che chiamano in causa il ruolo della famiglie cercando di alleviarlo con trasferimenti di carattere economico.

Le domande che si pongono sono: il livello di articolazione dell'offerta individuato a Modena è adeguato alle esigenze degli attori in campo? Le risorse impiegate sono sufficienti?

La presenza di un intenso utilizzo delle badanti è indicazione di carenze di offerta o di costi troppo elevati, nonché della migliore qualità della vita che esse consentono all'anziano, che può restare nell'ambiente familiare.

La linea di limitare il più possibile i ricoveri in case protette, all'interno delle quali sono ospitati soggetti in grave stato di NA, è condivisa, ma bisogna evitare che ciò si traduca in costi troppo elevati. La via maestra sembrerebbe essere la promozione di servizi di assistenza domiciliare più intensi e articolati, in un contesto in cui obiettivo primario è il controllo del lavoro nero nel mercato dei servizi delle badanti. Il problema non è di facile soluzione: non basta infatti un'attività di controllo, in quanto siamo innanzi ad una effettiva difficoltà da parte della maggior parte delle famiglie a fare fronte all'acquisto sul mercato di servizi di cura a prezzi coerenti con rapporti di lavoro regolari. In assenza di meccanismi assicurativi garantiti da programmi nazionali o regionali, è necessario trovare soluzioni di second best da praticare a livello locale. Ciò può avvenire solo attraverso il potenziamento e miglioramento del servizio Serdom e del progetto Madreperla, l'intensificazione e articolazione dei programmi di ADI e Centri diurni.

Il servizio Serdom deve forse assumere un ruolo istituzionalmente più forte di intermediazione tra domanda ed offerta di servizi, associando alla funzione di informazione e di accreditamento anche quella di formazione di nuove figure professionali. Ad esso dovrebbe essere assegnato il compito di costituire il cancello di ingresso alla fruizione dei servizi offerti a livello locale. In altre parole, prefigurare un modello completo di tutela della NA sulle linee delle riforme praticate in paesi più avanzati (Germania e Giappone). In subordine, a Serdom potrebbe essere assegnato il compito di offrire alle badanti una formazione di base, fino alla creazione di un albo da cui le famiglie potrebbero liberamente attingere.

In questa opera di rimeditazione delle modalità di intervento un ruolo particolare deve avere a nostro avviso la riflessione sulle forme contrattuali e il rispetto dei diritti dei lavoratori implicati. E' certo che l'amministrazione comunale ha fatto comparativamente sforzi notevoli nel tentativo di fare quadrare la soddisfazione dell'offerta con il controllo dei costi, in un quadro di partecipazione ampia di attori non solo pubblici. E' però altrettanto indubbio che le forme di esternalizzazione hanno avuto come motivazione anche la ricerca di contenimento dei costi del lavoro e l'adozione di forme contrattuali caratterizzate da minori tutele. Ciò è vero anche per altri servizi (asili nido e scuola materna), ma il problema si pone in modo particolarmente intenso nel caso dei servizi di cura agli anziani, anche per la contiguità con il fenomeno del badantato. Attualmente la forma contrattuale utilizzata da una struttura esterna all'amministrazione pubblica è in grado di offrire servizi a costi inferiori di circa il 30%: si tratta di una valutazione approssimativa, per la difficoltà di ponderare fattori monetari e aspetti connessi ad aspetti contrattuali di tipo qualitativo. Va quindi aperta una franca discussione sulla qualità dei servizi offerti e sulla giustificazione dei differenziali salariali. La difficoltà economica delle famiglie nell'acquisto di servizi e la condizione di inferiorità, spesso volontariamente accettata come male minore, dell'offerta di lavoro femminile immigrato non possono essere ragioni che giustifichino la surrettizia accettazione di creazione di mercati di lavoro discriminati in cui i lavori peggiori dal punto di vista qualitativo e peggio pagati sono lasciati alle donne immigrate.

Meno rilevanti appaiono gli interventi che ricorrono a trasferimenti monetari, come l'assegno di cura, che lasciano irrisolto il problema dell'incentivazione della partecipazione al mercato del lavoro.

Il costo elevato dei servizi di assistenza ad anziani NA richiede un innalzamento del livello medio di copertura mediante la compartecipazione dei cittadini. Per evitare lo scivolamento verso il sommerso è necessario accoppiare a questo intervento anche l'adozione di agevolazioni particolarmente selettive da attuare sulla base dell'Isee. Andrebbe

sollecitata la Regione ad interventi legislativi in materia di Isee, sulle linee sperimentate anche da altre regioni (Lombardia, Liguria e altre). A livello locale, vanno comunque approfonditi e perfezionati meccanismi di compartecipazione al costo che garantiscano un apporto più rilevante al sostegno dei servizi da parte delle famiglie degli anziani NA. A fronte della garanzia della qualità del servizio all'anziano e all'approntamento di servizi pubblici adeguati ai fini di garantire servizi di sollievo ai caregiver familiari e conciliazione tra lavoro di mercato, risulta necessaria una contribuzione che, nel rispetto di corretti criteri di selettività, faccia riferimento anche alle risorse di tipo patrimoniale di cui dispone il beneficiario dei servizi. Questo tema, peraltro già affrontato in altri sistemi (UK, ad esempio), in Italia è stato appena adombrato con riferimento al tipo di servizio più costoso, il ricovero in struttura protetta. Esso potrebbe però essere considerato anche per servizi più intensi di assistenza domiciliare o per esplorare soluzioni innovative nel campo della costruzione di abitazioni per anziani di tipo nuovo. Solo quando si sia in grado di garantire una rete di accesso e di informazione e servizi adeguati, può essere concepita anche un'azione robusta di deferenza del lavoro sommerso.

Va affrontata con chiarezza anche una valutazione dello strumento dell'assegno di cura. E' indubbio che esso sia nato principalmente come strumento di riduzione del costo per le amministrazioni derivante dall'uso troppo intenso del ricovero in strutture protette. A favore della sua applicazione vi è, nell'ipotesi che esso si riveli adeguato, la maggiore soddisfazione dell'anziano, che può continuare la sua vita presso la famiglia. Aspetti negativi sono invece il freno alla partecipazione al mercato del lavoro dei *caregiver*. E' probabile che, in questa fase storica, la valorizzazione del lavoro femminile di mercato sia da privilegiare e quindi il ruolo di tale strumento dovrebbe essere limitato alle situazioni di necessità, condizionandolo non solo all'acquisto di servizi di cura, ma prestando attenzione alla sua erogazione nei casi in cui si ponga nell'ambito familiare un trade-off tra lavoro di mercato e lavoro di cura. Non va comunque trascurato il fatto che in una prospettiva di lungo periodo, in cui il lavoro di cura non di mercato riceva a livello sociale il medesimo riconoscimento sociale di quello di mercato, e una volta che l'allocazione familiare tra generi del lavoro non pagato sia equilibrata, uno strumento di questo tipo possa essere riconsiderato, quanto meno nella prospettiva di copertura previdenziale figurativa.

Senza pretesa di completezza, nella tabella successiva presentiamo una stima dell'evoluzione del costo, per il comune di Modena⁹, delle principali forme di intervento a favore degli anziani attualmente presenti a Modena. La dinamica del costo complessivo dei servizi per gli anziani non autosufficienti dipende dai seguenti fattori principali: la dinamica demografica, che provocherà un incremento della quota di anziani sulla popolazione complessiva; l'evoluzione del costo unitario dei servizi; l'andamento del tasso di copertura dei servizi. La prima parte della tabella presenta la situazione relativa al 2004, mentre in seguito si riportano le stime della spesa totale futura al 2014 a seguito della variazione di una o più delle determinanti della spesa. Per effetto del solo aumento del numero degli anziani ultrasettantacinquenni¹⁰, ad esempio, la spesa totale aumenterà nei prossimi 10 anni di circa 2,3 milioni di euro (ipotesi 1 nella parte superiore della tabella). Se però, come è giusto fare, si tiene conto anche dell'aumento dei costi unitari, allora la spesa, semplicemente per mantenere lo stesso grado di copertura di oggi, dovrà aumentare di quasi 7 milioni di euro (ipotesi 2)¹¹; se consideriamo anche una espansione del grado di copertura dei servizi, in particolare una forte espansione delle forme alternative alle residenze, cioè dei centri diurni e

⁹ In questa tabella non consideriamo il costo complessivo della fornitura dei servizi agli anziani, ma solo quello a carico del comune, nell'ipotesi che rimanga costante la ripartizione attuale delle responsabilità di spesa tra comune, ausl e diretti beneficiari. Il costo annuo di un posto in Rsa, ad esempio, ammonta complessivamente a circa 36800 euro nel 2004 (al netto dei costi sanitari); di questa cifra, il 28% è a carico del comune.

¹⁰ Dai 19.600 di oggi ai 23.800 previsti nel 2014.

¹¹ Abbiamo ipotizzato un incremento annuo dei costi unitari del 3%.

del servizio di assistenza domiciliare agli anziani più gravi, allora la spesa totale subirebbe un incremento di ben 19,5 milioni di euro. Quest'ultima stima dipende ovviamente dalle specifiche ed inevitabilmente arbitrarie ipotesi numeriche sull'incremento della diffusione del servizio, ma serve per evidenziare le conseguenze dell'estensione del grado di copertura, molto probabile a causa del previsto aumento della durata della vita media.

Ci sembra quindi ragionevole concludere che **la spesa corrente complessiva del comune per gli anziani non autosufficienti dovrà aumentare nei prossimi dieci anni di almeno 7-10 milioni di euro.**

Tab. 7 – Stima dell'incremento del costo dei servizi per gli anziani non autosufficienti

Situazione al 2004					1) 2014: solo variazione demografia			
	numero posti	% posti sulla pop >75	costo unitario annuo a carico del comune	costo totale	numero posti	% posti sulla pop >75	costo unitario a carico del comune	costo totale
Rsa	98	0.50%	14,306	1,401,939	119	0.50%	14,306	1,702,355
case protette	465	2.37%	11,844	5,507,321	565	2.37%	11,844	6,687,461
centri diurni	106	0.54%	4,562	483,529	129	0.54%	4,562	586,256
Ass. domiciliare	509	2.60%	6,097	3,103,353	618	2.60%	6,097	3,768,357
centri territoriali	120	0.61%	1,000	120,000	146	0.61%	1,000	145,714
costo totale				10,616,141				12,890,142
Variazione rispetto al 2004								2,274,001

2) 2014: variazione demografia e costi unitari del 3% all'anno					3) 2014: variazione demografia, costi unitari del 3% e grado copertura			
	numero posti	% posti sulla pop >75	costo unitario a carico del comune	costo totale	numero posti	% posti sulla pop >75	costo unitario a carico del comune	costo totale
Rsa	119	0.50%	19,225	2,287,822	149	0.63%	19,225	2,859,778
case protette	565	2.37%	15,917	8,987,388	706	2.97%	15,917	11,234,235
centri diurni	129	0.54%	6,130	787,878	714	3.00%	6,130	4,377,102
Ass. domiciliare	618	2.60%	8,194	5,064,356	1238	5.20%	8,194	10,140,652
centri territoriali	146	0.61%	1,344	195,828	381	1.60%	1,344	511,763
costo totale				17,323,273				29,123,531
Variazione rispetto al 2004				6,707,132				18,507,390

Non abbiamo trattato finora il tema delle politiche a favore dei soggetti solo parzialmente non autosufficienti, i quali attualmente non occupano un posto di primo piano tra le politiche del welfare locale, essendo di solito accuditi dai familiari, ma che probabilmente rappresenteranno in futuro un'area su cui il comune sarà chiamato ad intervenire in modo molto più intenso rispetto ad oggi. A differenza del caso dei servizi ai bambini, dove il livello qualitativo dei servizi è già molto alto, per le politiche a favore dei soggetti parzialmente non autosufficienti sono possibili miglioramenti significativi degli standard attuali. Sembra inoltre necessario andare verso la creazione di forme di intervento e aiuto del tutto innovative. Alcuni esempi possono essere un maggiore coordinamento del volontariato, la costruzione di edifici di nuova concezione in cui gli anziani soli possano vivere a stretto contatto con famiglie più giovani, il coinvolgimento dei vicini di casa dei soggetti in difficoltà, che possono costituire punti di riferimento per le richieste di aiuto quotidiano o per i casi di emergenza. Anche i condannati a pene non detentive potrebbero essere utilmente utilizzati in quest'area di bisogno.

5. Le politiche per una società multietnica

Modena è meta di flussi migratori da almeno un trentennio. Gli anni settanta hanno visto l'arrivo dei primi stranieri residenti con una qualche continuità nella nostra città per motivi di studio universitario, di addestramento militare, per lavoro altamente specializzato o ragioni politiche. Spesso si trattava di profughi in fuga da regimi dittatoriali come Grecia, Iran, Cile. Ma è a partire dalla seconda metà degli anni ottanta che l'immigrazione, prima costituita da persone non interessate a insediarsi stabilmente, diventa funzionale allo sviluppo economico della città. Si estende così una funzione di ricambio di manodopera nell'industria e nell'agricoltura, dovuta alla contrazione della crescita nella popolazione autoctona e all'innalzamento dei tassi di scolarizzazione. I modenesi cominciano a rifiutare i lavori pesanti e ad alta nocività, abbandonando non solo le fonderie, ma anche il settore tessile, soprattutto le tintorie, e quello edile.

Nel 1986 viene approvata la prima legge italiana in materia d'immigrazione (n. 943/86), la quale prevede per tutti i lavoratori stranieri che erano già in Italia la possibilità di regolarizzare la propria posizione e di ottenere il permesso di soggiorno per lavoro dipendente. Questa legge costituì per molti immigrati stranieri l'occasione per un ripensamento del progetto migratorio, che appariva non più come "provvisorio", ma suscettibile di trasformazione in un insediamento stabile, pur mantenendo, peraltro, un forte legame verso i paesi di origine, che si manifestava soprattutto nelle strategie personali di risparmio e di trasferimento di denaro verso i paesi di provenienza. Negli ultimi anni si riduce il flusso spesso incontrollato di uomini soli con bassa professionalità e cultura, mentre aumentano i flussi dovuti alla ricongiunzione familiare con un obiettivo di stabilizzazione; diventa inoltre di massa l'immigrazione di donne, soprattutto dai paesi dell'est, che vengono a svolgere lavori di assistenza familiare.

La tab. 8 mostra l'evoluzione del numero dei cittadini stranieri e di quelli di nazionalità italiana residenti nel comune di Modena a partire dal 1994. Si presentano anche le previsioni sull'evoluzione di queste grandezze formulate dall'ufficio statistica della Provincia di Modena. Nei prossimi dieci anni, secondo queste previsioni, il numero dei residenti con cittadinanza italiana diminuirà di quasi 10.000 unità, mentre il numero degli stranieri subirà un incremento di dimensioni analoghe.

Tab. 8 – Dinamica della popolazione italiana e straniera nel comune di Modena

	Stranieri	Italiani	Totale	% stranieri sul totale
1994	4312	170622	174934	2.5%
1995	4777	170028	174805	2.7%
1996	6016	169703	175719	3.4%
1997	6647	168960	175607	3.8%
1998	7508	168609	176117	4.3%
1999	8578	168122	176700	4.9%
2000	9954	167746	177700	5.6%
2001	11265	167504	178769	6.3%
2002	12567	166577	179144	7.0%
2003	14451	165274	179725	8.0%
2004	17092	164020	181112	9.4%
2005	18695	162876	181571	10.3%
2008	19421	161112	180533	10.8%
2014	28359	154054	182413	15.5%

Fonti: previsioni Ufficio Statistica della Provincia per le ultime due righe, annuario statistico del comune di Modena fino al 2005

Vanno distinti due insiemi di cause che hanno concorso, a vario titolo, al delinearsi di queste dinamiche. Il primo riguarda le cause che accomunano l'Italia ad altri paesi europei di più antica immigrazione quali la crescita economica, il cambiamento demografico, la crescita del tasso di attività femminile, la struttura dei salari relativi e l'organizzazione del sistema del welfare. Il secondo riguarda cause specifiche della realtà italiana, e modenese in particolare, che sono da collegarsi alla presenza della piccola e media impresa, all'elevata frammentazione territoriale e al peso del settore sommerso nell'economia nazionale. Delineandosi quindi come fenomeno strutturale, l'immigrazione in Italia e a Modena è fonte di un cambiamento storico di lungo periodo e non certo di natura contingente. In questi 30 anni di immigrazione il flussi sono cambiati nella consistenza numerica, ma anche nella composizione interna.

I dati della tabella 9 mostrano chiaramente che Modena, come altre zone del paese, non è caratterizzata da *una* immigrazione, bensì da *molte*, spesso diverse e non comunicanti fra loro, che costituiscono già oggi un contesto multiculturale caratterizzato dalla simultanea presenza di una pluralità di differenti gruppi che fungono da base per l'identificazione, il riconoscimento e l'orientamento per l'azione dei suoi membri.

Tab. 9 - Cittadini stranieri residenti nel comune di Modena al 31/12/2005

	0-17	>=18	Totale
MAROCCO	628	1960	2588
ALBANIA	412	1313	1725
GHANA	517	1158	1675
FILIPPINE	434	1117	1551
TUNISIA	299	955	1254
ROMANIA	141	898	1039
UCRAINA	75	787	862
TURCHIA	176	602	778
NIGERIA	187	524	711
MOLDOVA	66	435	501
POLONIA	38	394	432
REP. POP. CINESE	132	299	431
ALGERIA	65	177	242
PERU'	43	155	198
INDIA	53	131	184
SERBIA MONTENEGRO	66	108	174
FED. RUSSA	15	142	157
SRI LANKA ex CEYLON	36	116	152
GUINEA	45	94	139
CAMERUN	4	127	131
BRASILE	16	108	124
BULGARIA	14	97	111
Altri	368	1967	2335

Fonte: Comune di Modena

Il progetto migratorio indirizzato alla stabilizzazione è connesso alla possibilità di inserimenti lavorativi stabili, alle relazioni tra immigrati e autoctoni ed è legato alla presenza di abitazioni, all'assistenza sanitaria e ai servizi in genere.

Il ricongiungimento familiare è la seconda causa, dopo il lavoro, dei processi migratori. Le ricerche nazionali e internazionali mostrano e confermano il ruolo centrale che gioca la

famiglia nel progetto e nella strategia migratoria del singolo, nella scelta di migrare e nella scelta su chi della famiglia deve partire o può partire.

Sulla base della tabella 10, risulta molto bassa, fino ai 5 anni, la percentuale dei bambini stranieri che frequentano nidi e scuole dell'infanzia. Solo alle elementari tutti i bambini stranieri risultano frequentare la scuola. E' evidente quindi come una frazione significativa dei bambini stranieri residenti inizia solo a sei anni un percorso educativo in comune con bambini di origine italiana. In particolare, circa il 30% dei bambini stranieri tra i 3 e i 5 anni non risulta frequentare la scuola materna.

Tab. 10 – Minori italiani e stranieri residenti nel comune di Modena

	nido	materna	elementare	media	superiore	totale
	0-2	3-5	6-10	11-13	14-18	
Numero totale minori	4868	4650	7300	4324	7011	28153
di cui frequentanti	1484	4626	7554	4534		
Bambini stranieri residenti	863	695	881	425	726	3590
Bambini stranieri frequentanti	126	473	881	446		
% bambini stranieri sul totale dei bambini residenti della classe di età	18%	15%	12%	10%	10%	12.8%
% bambini stranieri frequentanti sul totale dei bambini stranieri	15%	68%	100%	100%		

Sulla base di nostre elaborazioni effettuate a partire dalle previsioni demografiche dell'amministrazione provinciale, la quota dei minori stranieri sul totale dei minori residenti dovrebbe passare dal 13% del 2005 al 17% nel 2010, e al 20% nel 2014. Già oggi circa un nuovo nato su quattro è straniero.

Se consideriamo fattori quali le modalità di arrivo in Italia, il luogo di nascita, i motivi dell'esodo, possiamo individuare almeno quattro diversi gruppi di minori stranieri presenti nel nostro Paese: i bambini nati in Italia, i minori arrivati qui per ricongiungimento familiare, i minori non accompagnati, i minori giunti in Italia (in genere, con almeno un familiare) in cerca di asilo.

Tra i fattori alla base delle situazioni di vulnerabilità dei bambini immigrati, due emergono con evidenza: il viaggio di migrazione, con le perdite, i distacchi e i disequilibri che esso comporta, e la condizione di immigrati, che li costringe a vivere in un mondo dai riferimenti instabili: uno interno, ovvero lo spazio familiare, impregnato della cultura d'origine e uno esterno, costituito dalle rappresentazioni del mondo in cui vivono, a sua volta costituito da sottoinsiemi culturali, quali la scuola, il quartiere, il gruppo dei pari, i mass media.

La madre immigrata, spesso sola e isolata nel nuovo contesto, non trova ad accogliere lei e il nuovo nato il gruppo di aiuto e sostegno rappresentato nel Paese d'origine dalle donne adulte, amiche e parenti. Inoltre, le donne che hanno un'occupazione (nel settore domestico, nella cura degli anziani, nelle imprese di pulizia, nella ristorazione) si trovano spesso nell'impossibilità di conciliare i tempi del lavoro con quelli richiesti dalle cure dei figli. Così una parte dei bambini stranieri sperimenta una sorta di pendolarismo tra le figure di attaccamento e i due Paesi: nascono in Italia, vengono portati in patria a quattro/cinque mesi e affidati alle cure di nonne, zie per essere nuovamente riportati in Italia quando hanno quattro/cinque anni. Con l'ingresso a scuola e con l'apprendimento della scrittura inizia, per il bambino straniero, una fase di individuazione sulla quale la famiglia sente di avere poche possibilità di controllo. A scuola il bambino straniero sperimenta spesso anche nuove distanze e differenze: rispetto ai riferimenti e ai modelli proposti dai genitori e dagli insegnanti; rispetto alle modalità di manifestare gli affetti e di strutturare i ruoli e le relazioni intrafamiliari, che appaiono diverse nel proprio nucleo e in quello dei compagni di classe; rispetto alle aspettative differenti che

gli vengono rinviate dai due spazi educativi. A scuola i minori stranieri conoscono in certi casi anche le forme, piccole o grandi, dell' esclusione dal gruppo dei pari e dell'insuccesso. Infine l'adolescenza presenta e propone con forza la questione dei legami di filiazione, della scelta identitaria tra fedeltà alle origini e distacco dai riferimenti familiari. I contesti coinvolti nei percorsi di acculturazione dei ragazzi immigrati sono infatti molteplici: il nucleo familiare, il gruppo dei connazionali presenti in Italia, la famiglia d'origine in patria, la scuola, il gruppo dei pari, il quartiere o la zona di abitazione. Contesti che disegnano via via le appartenenze, definiscono i confini, interagiscono o si contrappongono a seconda dei riferimenti e dei temi in gioco. Gli consentono in altre parole di "scegliere" come e dove collocarsi all'interno della geografia familiare e sociale. Questa possibilità di allargamento delle scelte identitarie è certamente una chance, ma è anche una sfida aggiuntiva che comporta perdite e solitudini

Se vogliamo che Modena diventi davvero una città multi-etnica e multiculturale, come la demografia e le forze dello sviluppo economico impongono, occorre dotarsi di adeguati strumenti di intervento.

Tra le priorità, che richiamano anche responsabilità di livello nazionale, vi è sicuramente l'adozione di misure contro il lavoro nero e contro la clandestinità. Tra esse, misure particolari sono necessarie per far fronte al problema delle collaboratrici familiari: per fare emergere il lavoro nero e garantire la professionalità delle operatrici attraverso una strategica intermediazione pubblica è necessario, accanto al Fondo nazionale per la non autosufficienza, anche un finanziamento locale

A favore delle famiglie degli immigrati, è necessario dare continuità agli interventi ed alle azioni affinché le politiche per l'immigrazione diventino normale pratica quotidiana; occorre rafforzare le politiche sociali, superando le politiche emergenziali e favorendo lo sviluppo di reti significative per le famiglie a rischio di isolamento. Tra le altre misure necessarie, segnaliamo le seguenti: favorire e sostenere l'integrazione delle famiglie ricongiunte con la società di accoglienza, per prevenire situazioni di emarginazione e isolamento; favorire l'apprendimento linguistico; attrezzare i centri per le famiglie ed i consultori familiari per accompagnare e prendere in carico le nuove famiglie; sostenere dal punto di vista legale, psicologico, sociale ed economico, coloro che decidono di separarsi, se presentano situazioni particolarmente critiche.

Sui minori immigrati, le principali aree di azione degli enti locali riguardano: favorire l'inserimento scolastico e l'incremento della competenza linguistica; formare e sostenere gli insegnanti affinché valorizzino anche in classe la potenzialità di confronto culturale di cui sono portatori i ragazzi; ridurre il più possibile l'inserimento dei ragazzi e dei bambini da poco arrivati in classi di diversa età anagrafica; aumentare i supporti per l'inserimento scolastico e l'avviamento al lavoro seguendo i desideri e le abilità dei ragazzi; creare spazi aggregativi e favorire l'aggregazione dei minori in ambiti "liberi", come piazze e centri gioco, e attività per il tempo libero che vadano oltre il tradizionale ambito scolastico.

Quantificare in modo preciso le risorse necessarie per far fronte a questi compiti è un compito che eccede i limiti di questo lavoro. In modo approssimativo, possiamo considerare che nel 2005 il Piano di Zona destinava 2,5 milioni alle politiche per l'integrazione degli immigrati. Se proiettiamo questa cifra al 2014 tenendo conto dell'aumento previsto del numero di immigrati e dell'aumento dei prezzi, otteniamo una stima di spesa tra dieci anni, a politiche invariate, di 5 milioni. Forse non si va quindi molto lontani dal vero nel valutare attorno ai sei milioni l'impegno di spesa necessario tra un decennio, cioè una cifra tripla rispetto a quella stanziata nel Piano di zona 2005 per le politiche sull'immigrazione.

6. Gli strumenti finanziari disponibili per le politiche di welfare locale

La realizzazione di un modello “esigente” o nella forma estrema di modello completo, di qualità, attento alle esternalità, e quindi fortemente “paternalista”, pone problemi di finanziamento, che come si è appena visto diventeranno sempre più urgenti nei prossimi anni.

Le vie possibili per garantire continuità di finanziamento alla fornitura di un welfare locale di qualità sono:

1. aumento della partecipazione al costo dell’utente
2. aumento delle imposte generali
3. aumento della produttività
4. riequilibrio delle priorità all’interno del bilancio dell’ente
5. imposte di scopo
6. offerta di servizi alternativi

Naturalmente tutte le strade devono essere valutate e probabilmente percorse.

La scelta tra 1 e 2 dipende dal peso che si dà ai valori discussi nella prima parte di queste pagine. Una partecipazione pari al 100% (con eventuale discriminazione di prezzi) nasce dall’idea che non vi siano aspetti di bene pubblico nell’offerta del servizio, cioè che i benefici vadano solo agli utenti diretti. Viceversa, la compartecipazione deve essere tanto più bassa quanto maggiori sono gli effetti esterni del servizio, a vantaggio dell’intera collettività.

A titolo di pura esemplificazione, attualmente le famiglie beneficiarie del servizio nidi coprono direttamente circa il 20% del costo totale del servizio, quindi l’80% è distribuito fra le famiglie con e senza figli, attraverso le altre entrate del comune. Il grado di copertura da tariffe è ancora più basso nel caso dell’assistenza domiciliare.

Una possibile via di finanziamento consiste nell’aumentare la quota a carico dei beneficiari, ad esempio portandola al 30% in media. Quali sono le implicazioni di questo aumento?

- L’incremento potrebbe non essere uniforme, per evitare di gravare troppo sulle famiglie povere. Si ripropone quindi il problema dell’Ise e della sua applicabilità e rappresentatività, con particolare riferimento al ruolo della componente patrimoniale.

- Se crescono troppo le tariffe per i ricchi, c’è il rischio che essi seguano strade private e/o familiari che possono configgere con i valori di universalità o di partecipazione al lavoro della donna

- Un aumento delle tariffe per i ricchi, non tale da scoraggiarne la partecipazione al servizio, potrebbe portare risorse finanziarie utili all’estensione del servizio.

- Se invece crescono troppo le tariffe per le fasce medio-basse, sono loro a correre il rischio di uscire, oppure la loro domanda è sufficientemente rigida?

- E’ quindi fondamentale sapere di più sul prezzo di riserva per il servizio, cioè sulla relazione tra tariffa e domanda, per diversi livelli di reddito familiare.

In presenza di una vasta area di evasione fiscale, l’aumento delle rette finirebbe per penalizzare gli onesti e per avvantaggiare ulteriormente gli evasori. Sembra che il governo di centro-sinistra stia portando avanti con decisione una politica di contrasto dell’evasione. In attesa dei suoi risultati, si potrebbe comunque garantire che anche gli evasori partecipino al costo del servizio imponendo una tariffa minima significativamente superiore a quella attuale. Chi è onesto e ha reddito basso potrà ovviamente ricorrere per ottenere tariffe inferiori.

Un altro aspetto rilevante è la determinazione delle **caratteristiche del servizio offerto**. Fino a che punto è importante la sua “personalizzazione” e che costi comporta? Bisognerebbe avere più informazioni sulla struttura della domanda, in particolare quante famiglie che adesso non mandano i figli al nido sarebbero disposte a farlo in presenza diverse caratteristiche dell’offerta, ad esempio tariffe minori, o orari diversi, ecc.. E’ necessario approfondire questo aspetto: quante famiglie non manderebbero comunque i figli al nido, perché ci sono nonni disponibili o perché temono le malattie, o perché non ritengono che la socializzazione sia un problema per bambini così piccoli, e quante invece sarebbero interessate a condizioni (non solo di prezzo) diverse? Attualmente il Comune sta investendo molto nel part-time, cioè in servizi di nido disponibili solo nella mattinata. Si potrebbe forse insistere maggiormente anche sul prolungamento pomeridiano.

Molto delicato è anche il punto 3. Si ha la consapevolezza che la differenza di costo tra pubblico e privato è strettamente legata alle modalità, a cui abbiamo fatto cenno sopra a proposito dei servizi agli anziani, di **impiego del lavoro**. Si tratta di distinguere accuratamente quanto sia attribuibile a fattori normativi (differenze nei contratti, vincoli alle assunzioni, ecc) e quanto è attribuibile alla qualità della prestazione.

La valutazione della qualità della prestazione è molto complicata. Le visioni liberiste tendono ad accettare come criterio di scelta la patente non insoddisfazione dell’utente, ma è un criterio che non può valere per la generalità dei servizi, la cui natura multidimensione e la cui complessità rende difficile una valutazione competente da parte dell’utente. Le soluzioni universaliste sottolineano la necessità di garantire livelli qualitativi omogenei, ma tali soluzioni richiedono strumenti operativi. L’ente locale è in grado di monitorare la qualità? Come lo fa, attualmente? La risposta dipende anche dalla tipologia del servizio considerato: in molti casi, come si è ricordato, il mantenimento della gestione diretta di una quota del mercato da parte dell’ente pubblico ha proprio la duplice funzione di condizionare l’offerta privata e di mantenere in capo al regolatore le competenze necessarie al controllo.

Altri aspetti sono legati al costo del lavoro. Perché esistono differenze di costo del lavoro tra pubblico e privato? A che punto la ricerca del costo minore contrasta con modalità di impiego della forza lavoro eticamente sostenibili? Si persegue una maggiore produttività, razionalizzando l’impiego dei dipendenti pubblici o si ricerca la possibilità di un maggiore carico di lavoro per le assistenti sociali delle case protette (spesso extracomunitarie), scaricando su di esse il costo della maggiore estensione dell’offerta del servizio? Dalle case protette fuggono le infermiere italiane, sostituite dalle lavoratrici extracomunitarie. Come valutare il lavoro in nero delle studentesse che fanno baby sitting? E’ una cosa tollerabile, perché è comunque un’esperienza di vita con un qualche significato educativo (a svolgere un compito, abituarti a regole, ecc.) o è la sottrazione di tempo alla formazione di capitale umano?

Un’altra ipotesi che sicuramente conviene esplorare consiste nello sviluppo di servizi complementari o in parte alternativi ai nidi tradizionali, come i nidi aziendali, sul modello Tetra Pack, cioè nidi aziendali ma aperti, per una quota dei posti, alle graduatorie comunali. Forme alternative al nido sono ad esempio i già collaudati centri gioco, o i servizi domiciliari di baby sitter.

Si dovrebbe dedicare un approfondimento a ciascuna di queste possibili vie per ottenere maggiori finanziamenti, per verificare se ciascuna è percorribile, e quanto ciascuna può dare.

7. Alcune riflessioni conclusive

1. Il comune di Modena ha un'offerta molto ampia e articolata di servizi sociali. Per i due settori su cui ci si è soffermati (Nidi e scuole d'infanzia. Servizi agli anziani), si pone tuttavia il problema della sostenibilità del loro sviluppo e della loro adeguatezza nei prossimi anni.

2. Sulla base delle informazioni a nostra disposizione, il quadro che emerge è caratterizzato da una forte espansione della domanda causata non solo da fattori demografici. Tale domanda provoca una dilatazione dei costi dovuti sia alla normale dinamica contrattuale e all'inflazione, sia alla ricerca di servizi di qualità.

Per l'infanzia si prevede una espansione della domanda e dei costi alta ma non dirompente. Solo per mantenere l'offerta ai livelli attuali saranno necessari circa 6 milioni di euro nei prossimi dieci anni, a cui si devono aggiungere almeno altri 3 milioni per estendere il servizio in modo da soddisfare tutta la domanda.

Nel caso dei servizi agli anziani è prevedibile una dinamica della domanda e dei costi molto pronunciata. Nella più riduttiva delle ipotesi, cioè per conservare l'attuale livello dei servizi senza aumentare la loro copertura, occorreranno nei prossimi dieci anni circa 7 milioni di euro. Questa cifra è però destinata ad aumentare, se si vogliono raggiungere anche gli anziani che oggi non fanno domanda di servizi comunali e dipendono solo dalle badanti. E' quindi ragionevole ritenere che il bilancio del comune dovrà dedicare agli anziani una cifra non inferiore ai 10 milioni di euro più nel prossimo decennio. Se sommiamo gli incrementi di spesa previsti per bambini e anziani, raggiungiamo una cifra di almeno 16 milioni.

3. Per avviare lo sviluppo di una società multiculturale è necessario realizzare molte forme di intervento, ad esempio:

- azioni di informazione sulla società modenese
- attività a tutela della salute dei cittadini stranieri
- attività integrative di insegnamento della lingua italiana nelle scuole
- attività di formazione sul lavoro
- scambi di esperienze tra le associazioni coinvolte, realizzando spazi di incontro e di socializzazione
- progetti di promozione e qualificazione relativamente alla formazione e all'inserimento al lavoro nel settore assistenziale.

Abbiamo valutato attorno ai 6 milioni gli investimenti necessari a questi scopi. Sarebbe opportuno anche un maggior coinvolgimento delle imprese nel finanziamento delle spese di welfare, e in particolare di quelle finalizzate alla integrazione degli immigrati, perché le imprese beneficino direttamente di molte delle esternalità positive prodotte dal welfare locale. Si pensi in particolare alla qualità della forza lavoro immigrata, che dipende anche dalle politiche messe in campo dal comune, o alla disponibilità di una maggiore offerta di lavoro femminile garantita dai nidi.

4. Sulla base delle nostre valutazioni la spesa per il welfare è quindi destinata a crescere rispetto alla spesa complessiva e alla dinamica del prodotto comunale. Un'espansione dell'offerta dei servizi, pur necessaria e caratterizzante le politiche delle forze di governo della città, deve fare i conti con vincoli finanziari.

5. Al soddisfacimento della spesa un contributo significativo può venire:

a) dalla verifica della possibilità di aumentare la produttività dei servizi che, tenendo presente che si tratta di servizi alla persona, non potrà produrre miracoli. Appare necessaria una franca

discussione sulla qualità dei servizi offerti e sulla giustificazione dei differenziali salariali nel pubblico e negli enti che offrono servizi esternalizzati. La difficoltà economica delle famiglie nell'acquisto di servizi e la condizione di inferiorità, spesso volontariamente accettata come male minore, dell'offerta di lavoro femminile immigrato non possono essere ragioni che giustifichino la surrettizia accettazione di creazione di mercati di lavoro discriminati in cui i lavori peggiori dal punto di vista qualitativo e peggio pagati sono lasciati alle donne immigrate

- b) dall'attento controllo dell'evasione tributaria;
- c) dalla riconsiderazione, a nostro avviso necessaria, della fiscalità generale (revisione delle rendite catastali, aumento addizionale Irpef);
- d) da ciascuno dei punti descritti nella precedente sezione 5.

6. Sarà inoltre necessario analizzare la possibilità di una ricomposizione della spesa, tenendo ferma la priorità degli interventi sull'infanzia e di sostegno alla genitorialità, che le tendenze demografiche potrebbero mettere in pericolo. Il forte aumento del numero degli anziani non autosufficienti che si verificherà nei prossimi anni potrebbe infatti spingere il Comune a privilegiare l'intervento a loro favore, trascurando le famiglie con minori. Bisogna tenere conto del fatto che, spesso, le famiglie con anziani possiedono maggiori risorse economiche rispetto a quelle con bambini piccoli. Se si dovranno aumentare le tariffe dei servizi assistenziali, è importante quindi intervenire soprattutto su quelle relative ai servizi per gli anziani, in particolar modo su chi dispone di redditi e patrimoni medio alti, senza aumentare troppo la pressione sulle famiglie con bambini piccoli. Modena è già una città molto vecchia, e non può permettersi di disincentivare, con significativi aumenti tariffari, la genitorialità. Sarà ovviamente necessario tenere comunque conto delle condizioni economiche dei singoli beneficiari, concentrando l'aumento tariffario sulle sole fasce che possono sopportare questo onere.

7. Nei settori dei servizi all'infanzia è necessario non solo espandere l'offerta dei servizi educativi, per eliminare le liste di attesa e ridurre la disuguaglianza nelle opportunità, ma anche proporre innovazione nei servizi integrativi e socializzanti per venire incontro alle esigenze di flessibilità del lavoro e far fronte con efficacia alle questioni poste dall'immigrazione. Si dovrebbe quindi:

- a) verificare la possibilità di aumentare la produttività dei servizi;
- b) studiare e sperimentare proposte innovative, sempre caratterizzate da socialità, partecipazione e qualità;
- c) produrre solo piccoli ritocchi delle tariffe, soprattutto alle materne.

Se, come auspichiamo, interverrà una nuova legislazione nazionale che assimili i nidi alle altre scuole, allora i vincoli finanziari a livello locale potranno essere allentati.

8. Nei settori dei servizi per gli anziani, data la loro importanza qualitativa e quantitativa, è necessario un grande sforzo di innovazione che riguardi non solo i servizi, ma anche l'organizzazione complessiva della vita in città.

Diventa ormai impellente prevedere nella futura programmazione edilizia, come parte strutturale delle nuove costruzioni o delle ristrutturazioni, abitazioni espressamente pensate per una utenza anziana, spesso parzialmente non autosufficiente, anche per evitare il rischio della formazione di ghetti nei caseggiati costruiti 30-40 anni fa e ancora abitati dalle stesse persone.

Il mercato immobiliare non tiene conto della dinamica demografica: è necessaria perciò una forte politica pubblica che riproponga l'opportunità di sviluppo di reti corte e promuova tutte le sinergie sociali possibili, come premessa necessaria al delle politiche sociali rivolte agli anziani.

Bisogna, inoltre, verificare se esistono le condizioni per aumentare in modo equo e in relazione ai diversi e innovativi servizi la partecipazione degli anziani autosufficienti al costo dei servizi intermedi, che vanno aumentati in quantità e in frequenza settimanale, e ai servizi di assistenza domiciliare.

Senza un aumento della compartecipazione degli anziani capienti e delle loro famiglie al costo di servizi di cui usufruiscono, sarà infatti molto difficile tenere a freno gli effetti della deriva demografica, che spinge ad aumentare la quota di risorse a favore degli anziani, e a trascurare quindi i bisogni dei bambini.

In questo quadro, sembrano ormai maturi i tempi per affrontare in modo efficace la questione delle assistenti domiciliari, costruendo una struttura che tenda a regolarizzare il lavoro di cura senza creare effetti devastanti sulla situazione economica degli assistiti.

Appendice

Tab. A1 - Scuole dell'infanzia nel comune di Modena: numero sezioni e bambini

		2004/05	2005/06
comunali	sezioni	69	69
	Bambini	1746	1727
	bambini per sezione	25.3	25.0
Statali	sezioni	34	35
	Bambini	834	861
	Bambini per sezione	24.5	24.6
convenzionate	sezioni	20	20
	bambini	450	451
	Bambini per sezione	22.5	22.6
Private	sezioni	67	69
	bambini	1559	1632
	bambini per sezione	23.3	23.7
Totale	sezioni	190	193
	bambini	4589	4671
	bambini per sezione	24.2	24.2

Tab. A2 – Popolazione e non autosufficienza in Emilia Romagna

		numero	%pop
1	Popolazione in migliaia (2003)	4030,0	100,0
2	Popolazione >65 (2003)	908,9	22,6
3	Pil procapite (2003)	28,3	0,7
4	NA confinati in casa (2000)	69,9	1,7
5	- costretti a letto	15,7	0,4
6	NA in residenze (RSA o CP) (2000)	24,9	0,6
7	- RSA	17,4	0,4
8	- CP	9	0,2
9	Totale NA	94,8	2,4

Tab. A3 - Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni nel 2003

	Valori assoluti in milioni di euro			Euro pro capite		
	E-R	N-Ovest	Italia	E-R	N-Ovest	Italia
Famiglie e minori	271	633	2.015	198	116	86
Anziani	141	432	1.311	153	140	119
Disabili	84	299	1.085	2064	1892	1569
Disagio adulti	18	81	360	7	8	10
Immigrati	17	28	119	90	45	67
Dipendenze	7	10	59	2	1	1
Multiutenze	40	90	313	10	6	5
Totale	577	1.574	5.261	142	104	91
	Valori assoluti in milioni di euro			Composizione percentuale		
Interventi e servizi	205	548	1.933	35,6	34,8	36,7
Trasferimenti in denaro	126	423	1.384	21,9	26,8	26,3
Strutture	245	603	1.943	42,5	38,3	36,9
Totale	577	1.574	5.261	100,0	100,0	100,0

Fonte: Indagine Istat 2003

Tab. A4 - Indicatori di struttura della popolazione al 31/12/04

	0-14 anni	>=65 anni
Comune di Modena	12.5	22.2
Comune di Reggio Emilia	14.2	20.7
Comune di Bologna	10.0	26.7
Comune di Casalecchio	11.5	25.2
Emilia Romagna	12.0	22.7
Italia Nord orientale	13.3	20.6
Italia	14.2	19.5
Svezia	17.6	17.2
Francia	18.8	15.3
Germania	13.5	18.6

Bibliografia

Baldini M., Bosi P., Silvestri P. (2004), *La Ricchezza dell'Equità, Distribuzione del reddito e condizioni di vita in un'area a elevato benessere*, Bologna: Il mulino.

Esping-Andersen G. (2002, a cura di), *Why we Need a New Welfare State*, Oxford University Press.

Heckman J. J., Carneiro P. (2003), *Human Capital Policy*, in Heckman J. J., Krueger A. B. (2003, eds.), *Inequality in America. What role for human capital policies?* Mit Press.

Istituto degli Innocenti (2006), *I nidi e gli altri servizi educativi integrativi per la prima infanzia*.

Prati S. et al. (2003), *Le strategie di conciliazione e le reti formali e informali di sostegno alle famiglie con figli piccoli*, Comunicazione al Seminario Cnel-Istat, Roma 2 dicembre 2003 (<http://demo.istat.it/altridati/nascite2002/>).

Regione Emilia Romagna (2005), *Nati in Emilia-Romagna dal 1990 al 2004, Servizi educativi 0-3 anni, Scuole dell'infanzia*, Servizio Politiche Familiari, Infanzia, Adolescenza.