

Il IX Municipio di Roma tra continuità istituzionale e politiche sociali

Ilaria Iannuzzi
Dottoranda in Studi Politici
Sapienza Università di Roma

Riassunto

Nel presente saggio si analizzano in chiave sociologica le ricadute in campo di politiche sociali dovute alle trasformazioni amministrative e funzionali nel passaggio da una gestione centralizzata del Comune di Roma a una decentralizzata di Roma Capitale, facendo riferimento in modo esclusivo al territorio della ex circoscrizione XII di Roma, divenuta prima Municipio XII e ora Municipio IX. Si indaga se e come la disciplina del decentramento territoriale abbia influito sulle politiche sociali realizzate dal Municipio e, in particolare, su quelle rivolte all'infanzia, all'adolescenza e agli anziani, prendendo in esame il periodo compreso tra il 1997 e il 2015.

Parole chiave: politiche sociali, decentramento, municipio, bisogni sociali

Abstract. *The Ninth Municipality of Rome between Institutional Continuity and Social Policies*

This essay analyzes, with a sociological key, the effects in the field of social policies due to administrative and functional changes in the transition from centralized management of the City of Rome to a decentralized of Roma Capitale, making reference exclusively to the territory of the XII district of Rome, became first Municipality XII and now Municipality IX. The aim is to investigate whether and how the discipline of territorial decentralization has affected the social policies carried out by the municipality and, in particular, social policies addressed to childhood, adolescence and old age, taking into consideration the period between 1997 and 2015.

Keywords: social policies, territorial decentralization, municipality, social needs

1. Politiche pubbliche e contesto sociale

Il tema oggetto di riflessione si lega alla sfera delle politiche pubbliche e, più in generale, al ruolo centrale che esse rivestono all'interno del sistema politico, in quanto indicatrici delle modalità attraverso le quali quest'ultimo si pone in relazione con il contesto sociale. Si ritiene necessario, a tale scopo, porre l'accento sulla politica intesa non soltanto nella sua configurazione di struttura e organizzazione, ma anche e soprattutto come dimensione costantemente processuale volta a generare indirizzi normativi e ad attuare i programmi contenuti all'interno delle politiche pubbliche.

Il processo può essere qui inteso come la manifestazione, da parte del contesto sociale, di determinate esigenze, che il sistema politico nel suo complesso istituzionale è chiamato a

recepire attraverso l'attuazione delle politiche, le quali, determinano, a loro volta, una serie di ricadute che, nuovamente, influiscono sulle ulteriori richieste prodotte dal contesto sociale. La politica – intesa in questo senso come *politics* – genera quelle politiche pubbliche – *policies* – che più ritiene appropriate al soddisfacimento dei bisogni provenienti dall'ambiente sociale, e, a loro volta, le politiche pubbliche incidono sulla politica, mediante un meccanismo di causazione circolare continuo input-output-outcome-input (Easton, 1953).

Il meccanismo, però, può anche essere invertito se si pone l'accento sulla politica intesa non già come fautrice delle singole politiche pubbliche, quanto, piuttosto, come frutto dell'insieme delle politiche pubbliche. Non sarebbero, quindi, i sistemi di partito e le strutture di governo a produrre precise politiche pubbliche, bensì queste ultime influenzerebbero i sistemi di partito e le forme di governo, modificandoli entrambi. Se è vero che

le politiche pubbliche retroagiscono sulla sfera politica in generale [...] appare piuttosto azzardato [...] sottovalutare ovvero, addirittura trascurare del tutto l'importanza delle istituzioni, dei partiti, delle elezioni nel conferire potere ai decisori e nello stabilire le modalità di produzione, gli ambiti di applicabilità, i limiti di variazione delle politiche pubbliche. Ciò detto, non si deve commettere neppure l'errore specularmente opposto, vale a dire, quello di pensare che uno specifico assetto istituzionale determini quasi automaticamente tutte le politiche pubbliche (Pasquino, 1997, p. 231).

Il determinismo in senso assoluto può, dunque, rappresentare una strada pericolosa, soprattutto laddove la causa e l'effetto, la variabile dipendente e quella indipendente, risultano intrecciati al punto che difficilmente si riesce a identificarli in maniera univoca, per via dei numerosi elementi in gioco nel meccanismo produttore/prodotto.

Tra tali elementi, si ritiene importante porre l'accento, in particolare, sul ruolo delle conseguenze inintenzionali delle decisioni prese dagli organi governativi e istituzionali nell'ambito del processo di attuazione delle politiche pubbliche, così come non si può non considerare la molteplicità degli interessi provenienti da differenti organizzazioni e strutture

che a tale processo prendono parte. Allo stesso modo può essere rilevante soffermarsi sulle mancate decisioni, poiché anche una non decisione rappresenta, di fatto, una modalità per intervenire, che può rivelarsi, nei suoi effetti, a volte più invasiva di una decisione (Dye, 1972)¹.

2. Politica locale e decentramento

Tra le molteplici definizioni di politica pubblica², risulta interessante, ai nostri fini, la presenza di una convergenza di fondo: le politiche sono pubbliche quando sono prodotte dalle autorità di governo, quando, dunque, nel ciclo di produzione intervengono gli attori individuati da Howlett e Ramesh (1995), rappresentati da funzionari elettivi e nominati appartenenti all'amministrazione statale (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981), gruppi d'interesse (Bentley, 1908; Almond, 1990), organizzazioni di ricerca e mass media facenti parte del contesto sociale.

In riferimento agli attori coinvolti nel processo di produzione delle politiche pubbliche, particolare rilievo è attribuito oggi alla politica locale, per diversi aspetti quantitativamente e qualitativamente differente rispetto a quella centrale. La crescente complessità con la quale i sistemi politici si configurano – specchio della sempre maggiore complessità della vita sociale – ha condotto a un ruolo sempre più ampio della dimensione locale, all'interno della quale sono strutturate una serie di attività fondamentali per lo svolgimento della vita sociale, quali servizi di welfare, servizi educativi, sanitari e ordine pubblico locale. Localmente sono, infatti, oramai riprodotte categorie di politiche pubbliche normalmente prodotte a livello centrale e che sono divenute di primaria importanza per lo sviluppo del contesto

1 Come afferma Dye, «una politica pubblica è qualsiasi cosa un governo scelga di fare o di non fare» (Dye, 1972).

2 Si vedano, a tal proposito, le definizioni di Jenkins e di Anderson. William Jenkins definisce la politica pubblica come un insieme di decisioni tra loro collegate – compiute da un attore politico o da un gruppo di attori –, che riguardano la selezione degli obiettivi e dei mezzi necessari per il loro raggiungimento all'interno di una situazione specifica in cui gli attori hanno, in linea di principio, il potere di prendere tali decisioni (Jenkins, 1978). James Anderson definisce politica pubblica «un certo corso di azione che un attore o un gruppo di attori segue al fine di gestire un problema o una questione di specifico interesse» (Anderson, 2011, pp. 6-7).

sociale in termini di istruzione, lavoro, salute, equità e coesione sociale³. Tra queste, hanno trovato particolare accoglimento e attuazione le politiche sociali rivolte alla difesa delle categorie più deboli della società: infanzia, adolescenza e anziani.

Negli ultimi venti anni il governo locale è stato teatro di numerose trasformazioni che gli hanno posto in capo sempre maggiori responsabilità, sia relativamente all'impostazione delle politiche sociali, sia relativamente al loro finanziamento. Sebbene il ruolo del governo centrale rimanga più che mai essenziale, in maniera sempre più forte è stata percepita l'esigenza di attuare forme di decentramento, in primo luogo di tipo amministrativo e di tipo politico (Cogno, 2003), in conformità a quanto previsto dall'articolo 5 della Costituzione⁴. Il trasferimento di compiti e funzioni proprie dell'organizzazione centrale verso le sue articolazioni periferiche, che ha fatto seguito all'attuazione di tale articolo ha, quindi, posto come obiettivo la garanzia del principio di sussidiarietà, come criterio ordinatore dei rapporti tra amministrazioni di diverso livello territoriale e tra queste ultime e i cittadini utenti (Romano, 1911).

A seguito dell'attuazione della delega contenuta nella legge 15 marzo 1997, n. 59, e, in particolare, dell'emanazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, il processo di decentramento si è tradotto, per quanto riguarda il livello comunale, in un ampliamento delle competenze e nell'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative, con la riserva al livello regionale dell'attuazione delle sole funzioni che richiedono un esercizio unitario. Nello specifico, il livello comunale si è visto attribuire i compiti di erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali e di progettazione e realizzazione della rete dei servizi sociali. Con tale decreto, inoltre, viene offerta una rinnovata definizione del tema dei servizi sociali, esplicitati come l'insieme delle attività volte alla predisposizione e all'erogazione di servizi o di prestazioni economiche «destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita», con l'esclusione di quelle assicurate dai sistemi previdenziale,

3 Si pensi, seguendo la classificazione di Theodore Lowi, alla rilevanza delle politiche distributive, legate all'assistenza e alla previdenza, e delle politiche regolative, concernenti la produzione di norme che regolano i comportamenti (Lowi, 1999).

4 «La Repubblica [...] attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

sanitario e di amministrazione della giustizia (art. 128, d.lgs. n. 122/1998).

3. Il Comune di Roma

In adeguamento alla normativa nazionale, il Comune di Roma, nel corso degli ultimi venti anni, ha dunque provveduto a riorganizzare le proprie strutture aggiornando le competenze e funzioni e avviando un processo di decentramento interno, mediante l'approvazione di statuti e regolamenti – Statuto del 1991 (Comune di Roma, 1991), Regolamento del decentramento amministrativo del 1999 (Comune di Roma, 1999), Statuto del 2000 (Comune di Roma, 2000) – che hanno previsto un graduale potenziamento delle funzioni delle articolazioni territoriali denominate circoscrizioni e per il cui espletamento si prevedeva l'assegnazione di risorse umane, finanziarie e strumentali.

Il cambiamento che si è rivelato più incisivo si lega all'approvazione del *Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali* (d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267), in seguito al quale il Comune di Roma ha provveduto, nel 2001, a modificare il proprio statuto trasformando le circoscrizioni in municipi⁵. A tale trasformazione sono corrisposti l'ampliamento delle funzioni attribuite ai municipi e l'affermazione, nelle attività da essi svolte nell'ambito dell'autonomia amministrativa, finanziaria e gestionale loro conferita dalla legge e dallo statuto, dell'utilizzo dei principi di efficacia, efficienza ed economicità. L'autonomia finanziaria dei municipi sarebbe stata realizzata anche attraverso la redazione di propri bilanci annuali e pluriennali, prescrizione, però, che, finora, non è mai stata resa operativa.

Il più recente cambiamento di cui occorre tener conto, infine, si è registrato nel marzo del 2013 a seguito dell'introduzione del nuovo *Statuto di Roma Capitale* (Roma Capitale, 2013) con il quale si è operata una riarticolazione territoriale che ha condotto alla riduzione del

⁵ Ufficialmente il termine circoscrizione è stato sostituito con quello di municipio nel 2008, in seguito all'approvazione da parte del consiglio comunale di alcune modifiche al Regolamento sull'ordinamento degli uffici circoscrizionali del 2001, con il quale si è altresì provveduto al rafforzamento della figura del Direttore del municipio, responsabile della gestione coordinata delle risorse professionali, finanziarie e strumentali attribuite al municipio.

numero dei municipi da 19 a 15, con relativa riorganizzazione politico-amministrativa.

4. Le politiche sociali per l'infanzia, l'adolescenza e gli anziani nel Municipio IX

Le premesse di stampo giuridico cui si è fatto riferimento sinora sono utili per comprendere e analizzare da un punto di vista sociologico il legame tra il tema del decentramento e l'attuazione delle politiche sociali. Il caso del Municipio IX può essere impiegato come esempio emblematico del nesso tra queste due dimensioni processuali.

Nel processo di trasformazione da circoscrizione in municipio, infatti, il Municipio IX, – ex Municipio XII e prima ancora XII Circoscrizione – non ha subito modificazioni territoriali, mantenendo inalterati i propri confini, rendendo, in tal modo, possibile operare una comparazione diacronica riguardante gli anni che vanno dal 1997 al 2015⁶, attraverso la raccolta e l'analisi di dati secondari riguardanti le politiche indirizzate all'infanzia, all'adolescenza e agli anziani, attuate nel territorio del Municipio.

Per comprendere a pieno il quadro della situazione in tema di politiche sociali, non si può non fare riferimento, seppure brevemente, ai decisi passi in avanti nella direzione di un decentramento sempre più ampio a favore dei livelli comunale e municipale, che si sono avuti in seguito all'approvazione di due leggi di fondamentale importanza per le politiche sociali e che hanno permesso la realizzazione di numerosi progetti da parte del Municipio IX: la legge 28 agosto 1997, n. 285, e la legge quadro 8 novembre 2000, n. 328⁷.

La prima ha istituito il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza presso la

6 Il 1997 costituisce il punto di partenza per l'attuazione del decentramento, mentre il 2015, rappresenta, ad oggi, l'ultimo anno per il quale sono disponibili i dati del Comune di Roma e, quindi, del Municipio IX.

7 Tali leggi sono il risultato di un processo che risale al 1977, quando sono stati mossi i primi passi verso l'attuazione di antesignane forme di decentramento. Tra i provvedimenti di rilievo in tema di politiche sociali, si rammentano sinteticamente: il d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, che assegna ai comuni la gestione dei servizi sociali; l'intervento della Regione Lazio con legge regionale 16 giugno 1980, n. 159, che attribuisce ai comuni la realizzazione degli asili nido e il finanziamento per tale realizzazione, ma che, per quest'ultimo, prevede possibilità di concorso sia da parte della Regione che della Provincia, oltre ai contributi provenienti da eventuali privati; la legge regionale 9 settembre 1996, n. 38, riguardante gli interventi per i servizi socio-assistenziali nel Lazio, che prevede la predisposizione, da parte del comune, di piani di zona in cui devono essere individuati gli obiettivi strategici e le priorità d'intervento, fermo restando che i criteri di programmazione degli interventi, l'ammontare delle risorse disponibili e la politica della spesa restano di competenza della Regione, che li individua attraverso il piano socio-assistenziale regionale.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, richiedendo agli enti locali di approvare piani territoriali d'intervento articolati in progetti immediatamente esecutivi e piani economici contenenti la copertura finanziaria dei progetti stessi. Il meccanismo di trasmissione dei piani alle regioni fa sì, poi, che queste ultime provvedano all'assegnare agli enti locali delle quote finanziarie, provenienti dal Fondo, necessarie alla realizzazione dei progetti.

La seconda, invece, ha stabilito un sistema di finanziamento plurimo, a cui concorrono Stato, regioni ed enti locali, per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, istituendo inoltre il Fondo nazionale per le politiche sociali. Resta in capo alle regioni il compito della ripartizione dei finanziamenti necessari ai comuni, tenuti all'elaborazione dei piani di zona.

Nel caso del comune di Roma, è stata affidata direttamente ai municipi la redazione di piani sociali municipali, che hanno permesso di individuare le priorità d'intervento e di tradurle in progetti concreti, finanziati attraverso le quote previste dalle leggi di cui sopra. La legge n. 328/2000, inoltre, si è rivelata uno strumento fondamentale anche per la sua impostazione volta al superamento della concezione assistenzialistica delle politiche sociali, le quali sono qui concepite come realizzabili soltanto mediante il coinvolgimento attivo della persona e del suo nucleo familiare e attraverso modalità dialogiche di co-progettazione che coinvolgano i diversi soggetti (Roseto, 2016).

Le politiche sociali del Municipio sono state influenzate dall'andamento continuamente crescente della popolazione residente nel territorio e, in particolare, dalla elevata presenza di minori di età compresa tra 0 e 14 anni, che colloca il Municipio IX al terzo posto rispetto alla totalità dei municipi, subito dopo i Municipi VI e IX (Municipio XII di Roma Capitale, 2011).

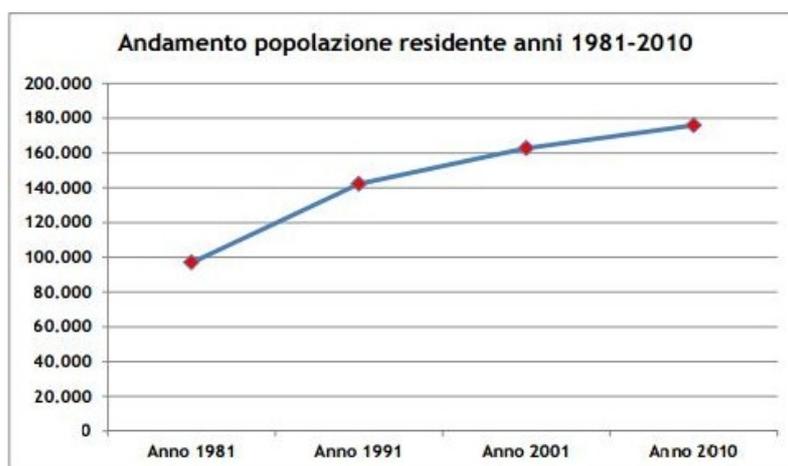


Fig. 1 – Andamento popolazione residente nel Municipio IX negli anni 1981-2010. Fonte: Piano Sociale Municipale 2011-2015.

Il Municipio presenta, inoltre, una quota altrettanto importante di persone anziane, cui corrisponde, per contro, una quota in media più bassa, rispetto agli altri municipi, di persone in età lavorativa, ossia di età compresa tra i 15 e i 64 anni. Per quanto concerne, dunque, la scelta delle politiche sociali da attuare, ciò ha comportato una maggiore attenzione del Municipio nei confronti delle esigenze di quelle fasce della popolazione che più manifestano necessità e che sono composte, come si diceva, da bambini, minori di anni 18 e anziani.

Anni	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	2013-2015
Asili nido	7	7	10	11	11
Assistenti/ educatrici	92	93	114	139	n.d.
Iscritti	392	393	894	1499	1333

Tab. 1 – Asili nido comunali nel Municipio IX - numero medio di strutture, assistenti e iscritti. Fonte: elaborazione dei dati degli Annuari Statistici del Comune di Roma relativi agli anni 1997-2015.

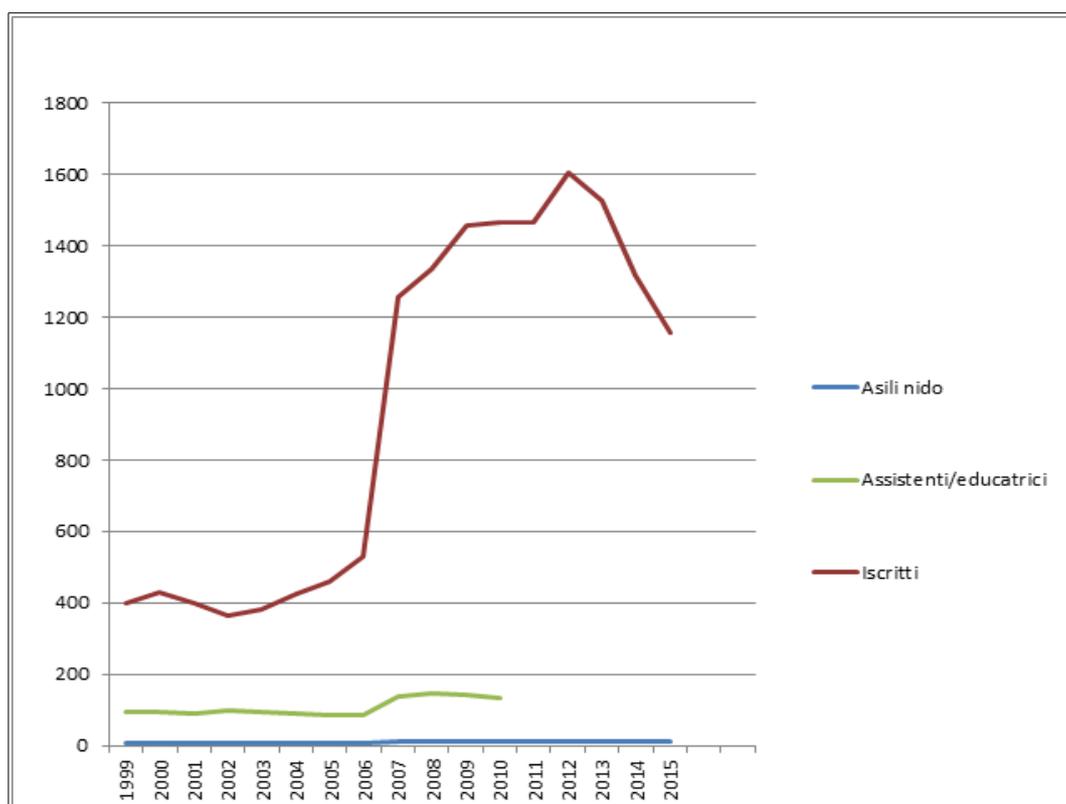


Grafico 1 – Asili nido comunali nel Municipio IX - andamento del numero medio di strutture, assistenti e iscritti. Fonte: elaborazione dei dati degli Annuari Statistici del Comune di Roma relativi agli anni 1997-2015.

Analizzando i dati relativi alla presenza di asili nido all'interno del territorio del Municipio IX, si può notare come, negli ultimi anni dieci anni, e in particolare a partire dal 2006, il numero medio di iscritti sia notevolmente aumentato, a fronte però di un numero medio di asili nido comunali quasi costante e di un esiguo aumento della quota media di educatrici e assistenti. In corrispondenza del periodo di consistente crescita del numero di iscritti, si è cercato di sopperire alla carenza di asili nido comunali attraverso strutture alternative convenzionate – nel numero medio di 20 a partire dal 2005-2006 – e mediante l'intervento del settore privato – per l'anno 2015 si registra la presenza di 21 asili nido privati autorizzati. La scarsità di strutture comunali a fronte del cospicuo aumento di richieste di iscrizione è stata, altresì, parzialmente compensata dalla recente crescita del numero di asili nido di carattere aziendale. Risulta significativo, a tal proposito, che proprio negli anni più recenti, le statistiche del Comune di Roma comincino a riservare una

maggiore attenzione alle realtà di natura privata che, per quanto concerne tale settore delle politiche sociali, occupano uno spazio sempre più grande del territorio del Municipio.

Anni	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	2013-2015
Assistenza economica	1070	833	786	474	266
Assistenza domiciliare	79	97	83	107	82
Assistenza in strutture residenziali	92	159	158	259	227
TOTALE	1241	1089	1027	840	575

Tab. 2 – Numero di minori di anni 18 che usufruiscono di assistenza municipale all'interno del Municipio IX. Fonte: elaborazione dei dati degli Annuari Statistici del Comune di Roma relativi agli anni 1997-2015.

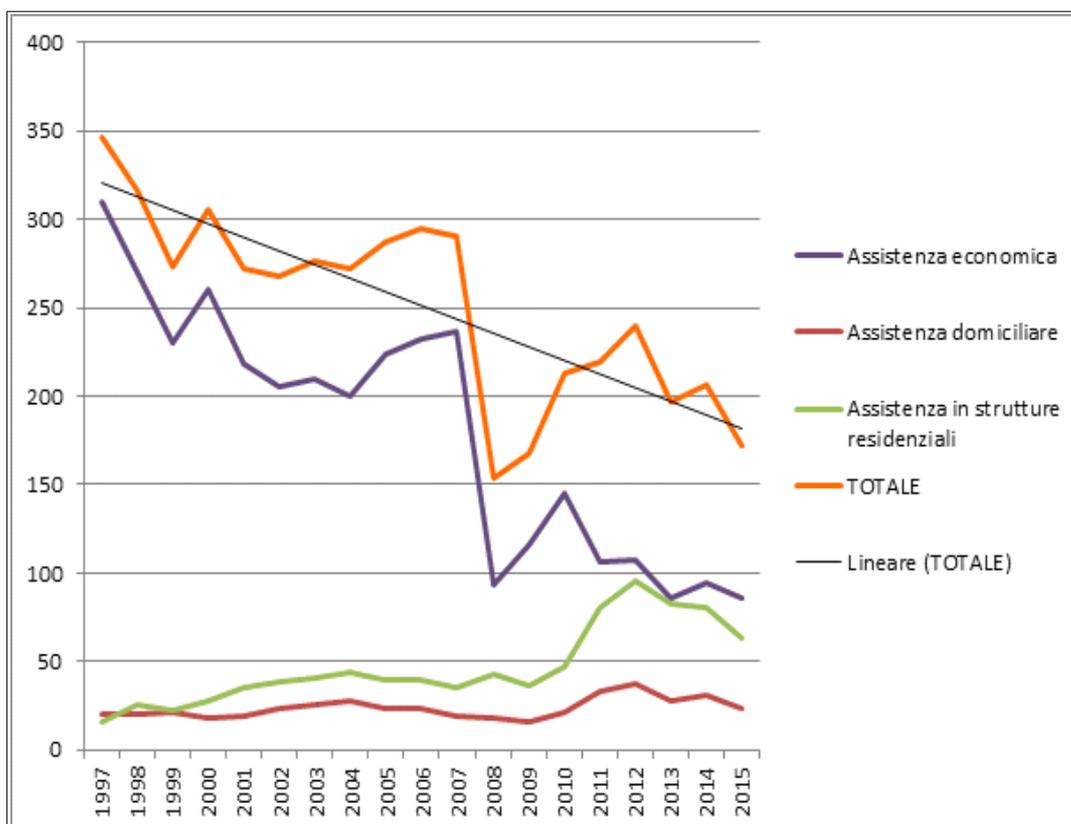


Grafico 2 - Numero di minori di anni 18 che usufruiscono di assistenza municipale nel municipio IX. Fonte: elaborazione dei dati degli Annuari Statistici del Comune di Roma relativi agli anni 1997-2015.

Esiste un legame tra i dati che emergono e il livello di realizzazione del decentramento nel Municipio in questione? Riflettendo sui dati ricavabili, a una prima lettura, si nota come, nel corso del tempo, l'assistenza ai minori, totalmente intesa, sia diminuita, come indica la linea di tendenza. Il numero di minori assistiti, cioè, ha subito un significativo calo. Considerato da solo, questo dato potrebbe essere interpretato come la riduzione del bisogno di assistenza – declinata nelle sue varianti di assistenza economica, domiciliare e presso strutture residenziali – che si cela dietro il dato stesso. Proseguendo su questa strada, osservando il grafico si nota come il trend dell'assistenza sia complessivamente decrescente, al punto tale che emergerebbe, nell'insieme, a partire dal 1997 sino al 2015, un bisogno di assistenza sempre minore.

Alla luce dei recenti avvenimenti legati alla crisi economica iniziata nel 2008 e della persistente congiuntura economica che ne ha conseguito, non sembra di poter affermare che, negli ultimi anni, il bisogno di assistenza per questa categoria sia inferiore a quello che essa manifestava alla fine del secolo scorso, così come emerge dagli stessi documenti del Municipio nei quali vengono messe in evidenza le criticità relative ai bisogni assistenziali della popolazione del suo territorio.

Osservando, quindi, la retta dell'assistenza totale non nella sua globalità, ma suddividendola idealmente in piccoli segmenti, è possibile notare come l'andamento interno non sia affatto regolare, ma alterni periodi di minore assistenza a periodi di maggiore assistenza. In particolare, non sembra un caso che dal 2008 al 2012, proprio nel periodo in cui la crisi economica ha reso manifesti i suoi effetti, si registri un aumento del numero di minori assistiti rispetto al calo che si era avuto negli anni precedenti.

Il bisogno di assistenza, che pure rappresenta il fondamento della richiesta stessa di assistenza, può non essere sufficiente, da solo, a comprendere la diminuzione o la crescita delle modalità assistenziali, se non si lega alla capacità dell'assetto pubblico istituzionale di soddisfare il bisogno proveniente dal tessuto sociale, capacità che dipende, tra gli altri fattori, anche da un elemento che si vuole qui evidenziare, ossia il grado di attuazione del decentramento. La diminuzione del numero di assistiti, cioè, può dipendere anche da un generale calo delle risorse finanziarie a disposizione del Municipio, che mina alla base la

capacità di quest'ultimo di far fronte alle richieste sociali, a conferma di quella molteplicità di elementi e di dinamiche in gioco nel rapporto tra settore pubblico e comunità territoriale.

Anni	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	2013-2015
Assistenza economica	517	281	161	188	75
Assistenza domiciliare	538	568	762	1050	462
TOTALE	1055	849	923	1238	537

Tab. 3 – Numero di anziani che usufruiscono di assistenza municipale all'interno del Municipio IX. Fonte: elaborazione dei dati degli Annuari Statistici del Comune di Roma relativi agli anni 1997-2015.

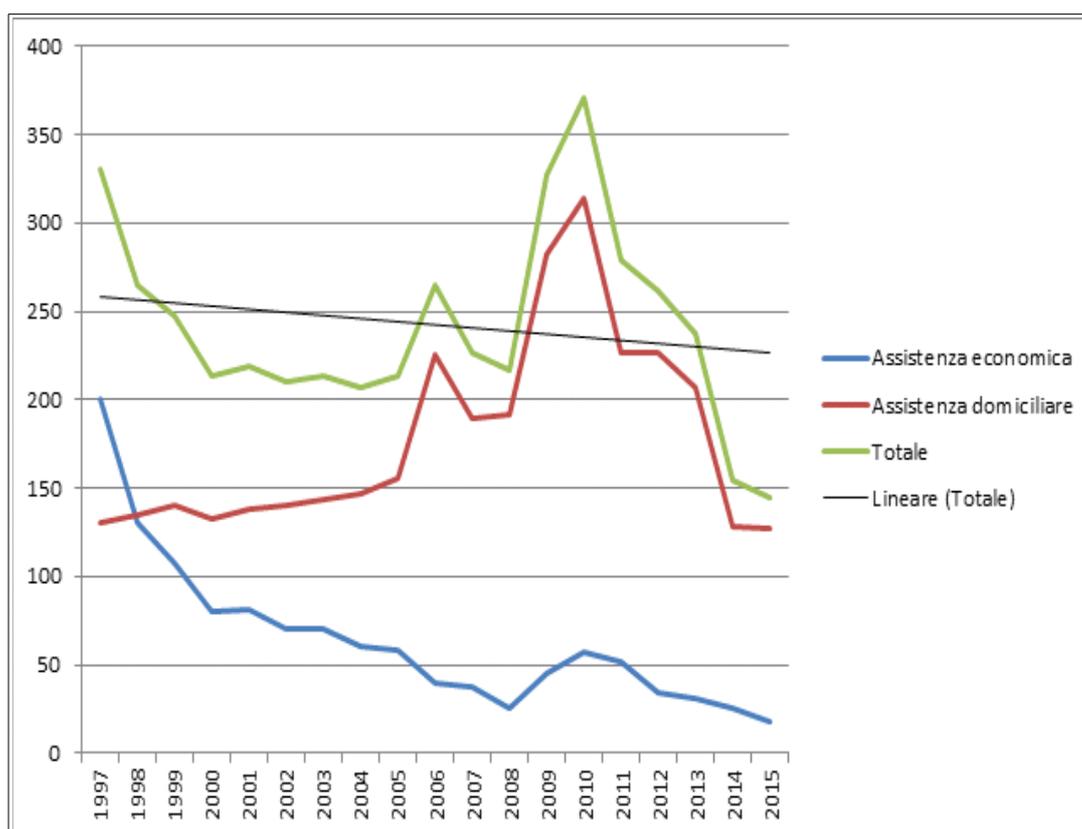


Grafico 3 - Numero di anziani che usufruiscono di assistenza municipale nel Municipio IX. Fonte: elaborazione dei dati degli Annuari Statistici del Comune di Roma relativi agli anni 1997-2015.

Per quanto concerne l'assistenza agli anziani, si può notare come vi sia una tendenza

lineare decrescente, anche se inferiore rispetto a quella relativa all'assistenza ai minori, in quanto la retta risulta meno inclinata. Anche in questo caso, la diminuzione del numero di assistiti potrebbe essere ricondotta esclusivamente a una riduzione dello stato di bisogno assistenziale di questa fascia della popolazione. Ciò, però, si pone in contrasto con quanto evidenziato più volte dalle autorità municipali, che in numerosi documenti mettono in luce come, già da molti anni, vi sia una tendenza all'aumento della popolazione anziana all'interno del Municipio IX e come tale categoria necessiti di maggiore attenzione, in quanto portatrice di bisogni sempre crescenti (Municipio XII di Roma Capitale, 2011, p. 92).

Tra le politiche sociali più importanti per gli anziani e da essi più richieste, risultano, in particolare, quelle legate all'assistenza domiciliare, che si realizza attraverso il S.A.I.S.A., un servizio che ha l'obiettivo di fornire aiuto alle persone anziane direttamente presso il loro domicilio, evitando, dunque, il più possibile tutte quelle forme di disagio psicologico e sociale che derivano dall'abbandono della propria casa.

Per il IX Municipio non si può affermare che il bisogno di assistenza degli anziani, nel corso degli ultimi venti anni, sia diminuito. La decrescita del numero di assistiti può, invece, essere parzialmente ricondotta alla ridotta disponibilità di fondi adeguati a coprire le necessità che il contesto sociale manifesta in tale ambito. Laddove è diminuita l'assistenza economica, a causa del decremento delle quote stanziare dal Comune e dalla Regione a favore del Municipio nel periodo di maggiore crisi economica, è aumentato il numero di coloro che hanno usufruito di assistenza domiciliare. Sono state messe in atto, cioè, delle forme di compensazione per fare in modo che almeno una parte dei bisogni di tale popolazione fosse soddisfatta, nonostante la carenza di risorse economiche. Già nel 2011, infatti, il Municipio evidenziava come fosse sempre più complesso riuscire a mantenere la spesa storica al livello strutturale senza incrementare gli investimenti e senza intaccare, quindi, la qualità del servizio (Municipio XII di Roma Capitale, 2011).

A tal proposito, possono risultare utili i dati che emergono da un confronto tra i fondi stanziati per la realizzazione delle politiche sociali del Municipio negli anni 2008 e 2013⁸.

⁸ Sono stati scelti questi due anni come rappresentative dell'arco di tempo in cui gli effetti della crisi economica si

Dal 2008 al 2013, si nota come la quota di fondi destinata alla concretizzazione di interventi per i minori sia considerevolmente aumentata e, infatti, il numero di minori assistiti in quegli anni è crescente, pur rimanendo comunque al di sotto dell'assistenza garantita in passato.

Politiche sociali	2008			2013		
	Previsioni di spesa	Impegni	Scostamento	Previsioni di spesa	Impegni	Scostamento
Interventi per i minori	1.620.727,07	1.609.386,35	11.340,74	4.834.868,56	4.834.868,56	0,02
Asili nido	6.176.576,08	5.952.072,4	224.503,68	8.969.238,77	8.928.801,13	40.437,64
Interventi per gli anziani	1.306.627,74	1.202.465,13	104.098,18	1.202.465,13	1.194.322,83	8.142,3

Tab. 4 – fondi stanziati e impiegati per le politiche sociali del Municipio negli anni 2008 e 2013.
Fonte: rielaborazione dati delle relazioni al rendiconto del Comune di Roma degli anni 2008 e 2013.

Nella scelta relativa alla ripartizione dei fondi pervenuti è stato attribuito un peso maggiore alle politiche sociali destinate ai minori di 18 anni, in ragione del fatto che la popolazione di minorenni italiani e stranieri residenti nel territorio del Municipio appariva, nel 2011, in continuo aumento⁹. Le politiche sociali per gli anziani, invece, sono state considerate meno urgenti e hanno, così, potuto usufruire di quote di trasferimenti nettamente inferiori.

Si riportano di seguito, a titolo esemplificativo, alcuni dei progetti rivolti a operare interventi a favore dei minori, elaborati dal Municipio IX per il quinquennio 2011-2015, realizzati con i fondi provenienti dalla legge n. 285/97, e alcuni dei progetti conseguiti con i fondi provenienti dalla legge n. 328/00.

sono manifestati in maniera eclatante.

⁹ Dati dell'Ufficio statistica di Roma Capitale, rilevazione dell'anno 2011.

Progetti L. 285/97	Anno 2010		Anno 2011		Anno 2012		Anno 2013	
	Stima costo	Quote stanziare						
Nel formicaio								
Centro socio-educativo per l'infanzia	83.000	20.750	83.000	83.000	83.000	69.166,67	83.000	69.166,67
Una casa per le famiglie			48.500	56.534,27	64.000	20.190,8		
Qui si studia	41.500	41.500	41.500	41.500				
Tutti insieme appassionatamente	73.261,83	53.301,83	73.261,83	73.261,83				
Essere genitori che responsabilità			40.000	40.000	40.000	33.333,33	40.000	38.000
Oggi si lavora			100.074	100.074	100.074	100.074		
All'ombra della grande quercia			40.000	40.000				

Tab. 5 – Esempi di progetti realizzati nel Municipio attraverso i fondi della legge 285/1997. Fonte: rielaborazione dati del Piano Sociale del Municipio IX di Roma 2011-2015 e delle Determinazioni Dirigenziali del Municipio.

Progetti L. 328/00	Anno 2011		Anno 2012	
	Stima costo	Quote stanziare	Stima costo	Quote stanziare
Centro diurno per preadolescenti e adolescenti con patologie medio-gravi				
Servizio dimissioni protette	150.800	150.800	150.800	150.800
Progetto “Noi con voi”	12.000	40.000		
Dopo di noi - ciao mamma vado a vivere da solo	15.000	38.461,54		
Laboratori ricreativi			220.000	211.538,46
Gioco estate	20.000	20.000		
Brevi vacanze	26.000	26.000		
Assistenza sociale domiciliare per malati oncologici e le loro famiglie	40.000	40.000		

Tab. 6 – Esempi di progetti realizzati nel Municipio attraverso i fondi della legge 328/00. Fonte: rielaborazione dati del Piano Sociale del Municipio IX di Roma 2011-2015 e delle Determinazioni Dirigenziali del Municipio.

5. Riflessioni conclusive

Con l'attuazione del decentramento amministrativo e politico si auspicava di ridefinire le funzioni di molte politiche sociali, per favorire meccanismi d'integrazione presso gli enti territoriali tra politiche, interventi e strumenti diversi tra loro. Tra gli approcci gestionali suggeriti, due risultano i più diffusi nel Municipio: l'approccio settoriale e l'approccio d'integrazione. Con il primo le politiche sono progettate e gestite in maniera autonoma le une dalle altre, con la duplice potenziale conseguenza, da un lato, di moltiplicare politiche della stessa natura o rivolte agli stessi beneficiari, e dall'altro, di produrre carenze lasciando scoperti alcuni bisogni. Con il secondo si tenta di coordinare tra loro le differenti politiche, razionalizzando interventi e prestazioni. Problemi attuativi di questo tipo di approccio riguardano il necessario coinvolgimento di più enti nel finanziamento dei costi, nello sviluppo delle procedure e nell'organizzazione dei servizi. Senza dubbio razionalizzare la spesa risulta virtuoso, ma, laddove le risorse sono scarse, questo meccanismo può inficiare non soltanto la quantità, ma prima di tutto la qualità del servizio erogato, che rischia di trasformarsi in un "non servizio" (Municipio XII di Roma Capitale, 2011, p. 92).

Nel corso degli ultimi venti anni, il Municipio IX ha subito un imponente trasferimento di competenze, cui, però, nella maggior parte dei casi, non è corrisposta un'implementazione delle risorse necessarie per farvi fronte (Commissione per il decentramento municipale, 2002). Non sembra, quindi, la strategia migliore quella di aumentare le funzioni a esso conferite, quanto, piuttosto, si rivela opportuno assicurare la piena effettività del loro esercizio, per elevare la qualità e l'efficacia dell'azione degli organismi di decentramento. Al considerevole conferimento di funzioni, non accompagnato da un altrettanto considerevole conferimento di risorse finanziarie, si è aggiunto, inoltre, l'utilizzo di un concetto datato circa gli organismi di decentramento, intesi come sportelli sul territorio, anziché come istanze di autogoverno locale.

Già nel 2002, la Commissione per il decentramento municipale rilevava come fosse necessario muoversi nella direzione di una graduale, ma coerente applicazione del principio di sussidiarietà, unito a quelli di efficienza, economicità, differenziazione, adeguatezza e

omogeneità dell'azione amministrativa. Operare nel rispetto di tali principi significa, a parere della commissione, che non sempre la scelta dev'essere quella di decentrare, ma essa, al contrario, deve fondarsi su un'attenta analisi costi-benefici e non deve sostanziarsi semplicemente in una deconcentrazione burocratica di funzioni che, in ultima istanza, restano di competenza centrale, poiché, così facendo, i benefici che i cittadini traggono dall'azione di decentramento rimangono modesti. In tal modo, inoltre, si verifica un'eccessiva proliferazione di costi, in termini di risorse umane, finanziarie e strumentali da assegnare a ciascun municipio, cui non corrisponde alcun incremento del tasso di partecipazione democratica alla gestione del servizio.

La strada che da più parti si auspica di percorrere punterebbe, perciò, verso modelli virtuosi di collaborazione tra il livello centrale e quello territoriale, in grado di realizzare fattivamente il principio di cooperazione richiamato dalla legge n. 59/1997, soprattutto mediante l'utilizzo del metodo della concertazione per quanto riguarda scelte che hanno una specifica ricaduta sul territorio.

La realizzazione delle politiche sociali a livello municipale resta, di fatto, subordinata alla disponibilità delle risorse – non solo economiche, ma anche in termini di capitale umano e relazionale –, le quali risultano presenti in scarsa quantità poiché i municipi non godono di una reale autonomia finanziaria. Nonostante già nel 2002 la Commissione per il decentramento municipale auspicasse la nascita di bilanci municipali annuali e pluriennali, ciò non si è mai verificato, poiché da più parti è stato invocato, come impedimento a tale realizzazione, il principio dell'unità del bilancio comunale, espressamente sancito da TUEL.

Le risorse a disposizione dei municipi – oltre quelle previste dai fondi nazionali – sono, pertanto, limitate alle entrate che essi registrano, di scarsa consistenza rispetto alle risorse necessarie per attuare politiche sociali che rivestono una notevole importanza, e alle risorse che essi ricevono dagli altri livelli di governo. Nella pratica, non si registra ancora una vera e propria autonomia dei municipi dal Comune, autonomia minata anche dal fatto che essi municipi non possiedono una propria e distinta personalità giuridica.

In generale, si può affermare che nel caso del IX Municipio il decentramento si è concretamente realizzato attraverso lo stanziamento delle quote di fondo previste, ma il

complesso delle risorse a esso attribuite è stato comunque inferiore alle previsioni che erano state effettuate e gli unici fondi su cui basare la maggioranza delle politiche sociali sono quelli previsti dalle leggi n. 285/1997 e 328/00.

Il Municipio in sé presenta una buona capacità di rispondere alle esigenze della popolazione del territorio, nonostante abbia subito un sovraccarico di funzioni trasferite in modo frammentario. I fondi pervenuti nella maggioranza dei casi sono stati impegnati in maniera proficua, come mostra la crescita del livello assistenziale degli anziani relativa agli anni 2008-2012, nonostante la congiuntura economica negativa. Ciò è avvenuto anche grazie all'intervento fondamentale del Terzo Settore. L'azione del Municipio, infatti, si basa molto sulla cooperazione con il Terzo Settore, come strumento in grado di valorizzare il capitale sociale esistente sul territorio e di rigenerarlo in maniera che esso sviluppi reti sociali fondate sulla reciprocità e sulla fiducia, con la convinzione che il capitale sociale possa “svolgere un ruolo importante nel migliorare la qualità della vita delle persone e nel favorirne l'uscita dal sistema assistenziale, per riguadagnare autonomia” (Municipio XII di Roma Capitale, 2011, pp. 15-16).

In conclusione, tali riflessioni non si pongono come obiettivo quello di affermare se il decentramento in quanto tale funzioni o meno – o abbia funzionato o meno –, ma tentano di mettere in luce come il tipo e il grado di decentramento che viene concretamente realizzato possano influire sulla effettiva capacità delle realtà locali di far fronte alle esigenze dei propri tessuti sociali e generare uno sviluppo sociale che non eroda il capitale sociale presente, ma lo rigeneri. Per questo, infine, risulta importante considerare, all'interno di tale tematica, il rapporto che si viene a instaurare tra l'amministrazione e gli altri settori, tra i quali, in particolare, il Terzo Settore, nell'ottica che i risultati ottenuti in termini di politiche sociali solo raramente sono il frutto dell'azione di un singolo apparato, ma, più spesso, derivano dall'opera processuale, articolata e congiunta, di più sfere e dai rapporti esistenti tra loro.

Bibliografia

- Aberbach J.D., Putnam R.D., Rockman B.A. (1981). *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Almond G.A. (1990). *A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science*. Newbury Park: Sage.
- Anderson J.E. (2011). *Public policymaking*. Stamford: Cengage Learning.
- Bentley A.F. (1908). *The Process of Government*. Chicago: University of Chicago Press (trad. it.: *Il processo di governo. Uno studio delle pressioni sociali*. Milano: Giuffrè, 1983).
- Cogno R. (2003). *Politiche sociali: obiettivi, integrazione, decentramento*. “Diritti, regole, mercato. Economia pubblica ed analisi economica del diritto” – quindicesima conferenza della Società Italiana di Economia Pubblica. Pavia: Ires Piemonte. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://www.siepwweb.it/siepw/oldDoc/wp/242.pdf> (25/05/2017).
- Commissione per il decentramento municipale (2002). *Relazione conclusiva ed atti dei lavori*. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Testo_relazione_finale.pdf (30/05/2017).
- Comune di Roma (1991). *Primo Statuto del Comune di Roma*. Testo disponibile all'indirizzo web: http://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/19,1_-_del._316-91.pdf (25/06/2017).
- Comune di Roma (1999). *Regolamento del decentramento amministrativo*. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/REG_dec_amm.pdf (26/06/2017).
- Comune di Roma (2000). *Annuario statistico 1997*. Roma: Ufficio di Statistica.
- Comune di Roma (2000). *Annuario statistico 1998*. Roma: Ufficio di Statistica.
- Comune di Roma (2000). *Annuario statistico 1999*. Roma: Ufficio di Statistica.
- Comune di Roma (2000). *Nuovo Statuto del Comune di Roma*. Testo disponibile all'indirizzo web: http://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/23_-_nuovo_statuto_del_2000.pdf (25/06/2017).

- Comune di Roma (2001). *Annuario statistico 2000*. Roma: Ufficio di Statistica.
- Comune di Roma (2002). *Annuario statistico 2001*. Roma: Ufficio di Statistica.
- Comune di Roma (2003). *Annuario statistico 2002*. Roma: Ufficio di Statistica.
- Comune di Roma (2004). *Annuario statistico 2003*. Roma: Ufficio di Statistica.
- Comune di Roma (2005). *Annuario statistico 2004*. Testo disponibile all'indirizzo web: http://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Copertina_Indice_04_rg.pdf (25/05/2017).
- Comune di Roma (2007). *Annuario statistico 2005-2006*. Testo disponibile all'indirizzo web: http://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Copertina_Indice_05_06_rg.pdf (25/05/2017).
- Comune di Roma (2007). *Annuario statistico 2007*. Testo disponibile all'indirizzo web: http://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Copertina_indice2007_rg.pdf (25/05/2017).
- Comune di Roma (2008). *Annuario statistico 2008*. Roma: Testo disponibile all'indirizzo web: http://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Copertina_indice_08_rg.pdf (26/05/2017).
- Comune di Roma (2008). *Relazione al rendiconto 2008. Analisi dell'attività svolta e veriifica dei risultati conseguiti*. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/a_municipi.pdf (16/05/2017).
- Comune di Roma (2009). *Annuario statistico 2009*. Roma: Ufficio di Statistica. Testo disponibile all'indirizzo web: http://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/Annuario_2009_X.pdf (26/05/2017).
- Dye T. (1972). *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Easton D. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Knopf (trad. it: *Il Sistema politico*. Milano: Comunità, 1963).
- Howlett M., Ramesh M. (1995). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press (trad. it.: *Come studiare le politiche pubbliche*. Bologna: il Mulino, 2003).

- Jenkins W.I. (1978). *Policy analysis: a political and organizational perspective*. New York: St. Martin Press.
- Lowi T. (1999). *La scienza delle politiche*. Bologna: il Mulino.
- Municipio XII di Roma Capitale (2011). *Piano Sociale Municipale 2011-2015*. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/PRSM_2012_mun12.pdf (25/06/2017).
- Pasquino G. (1997). *Nuovo Corso di Scienza Politica*. Bologna: il Mulino.
- Roma Capitale (2010). *Annuario statistico 2010*. Testo disponibile all'indirizzo web: http://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/Annuario_2010_X.pdf (26/05/2017).
- Roma Capitale (2011). *Annuario statistico 2011*. Testo disponibile all'indirizzo web: http://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/Annuario_2011_X.pdf (26/05/2017).
- Roma Capitale (2012). *Annuario statistico 2012*. Testo disponibile all'indirizzo web: http://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/01Copertina_e_indice_2012_rg.pdf (01/06/2017).
- Roma Capitale (2013). *Annuario statistico 2013*. Testo disponibile all'indirizzo web: http://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/1_Copertina_e_indice_2013_rg.pdf (01/06/2017).
- Roma Capitale (2013). *Relazione al rendiconto 2013. Analisi dell'attività svolta e verifica dei risultati conseguiti (Parte I – Tomo II)*. Testo disponibile all'indirizzo web: http://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/rendiconto2013_5b_Activita_svolte_Stutture_territoriali_Parte_I_Tomo_II.pdf (16/05/2017).
- Roma Capitale (2013). *Statuto di Roma Capitale*. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.comune.roma.it/resources/documents/STATUTO_T_VOLUMETTO.pdf (24/06/2017).
- Roma Capitale (2014). *Annuario statistico 2014*. Testo disponibile all'indirizzo web: http://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/Annuario_2014_X.pdf (01/06/2017).

Roma Capitale (2015). *Annuario statistico 2015*. Testo disponibile all'indirizzo web: http://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/AnnStat2015_Copertina_indice_a_mm_ne_capitolina_X.pdf (01/06/2017).

Roma Capitale (2016). *Annuario statistico 2016*. Testo disponibile all'indirizzo web: http://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/COPERTINA_PRESENTAZIONE_X.pdf (01/06/2017).

Romano S. (1911). Decentramento amministrativo. *Enciclopedia giuridica italiana*, 4, 1: 427.

Roseto S. (2016), Relazione al convegno “Legge 328/2000 ieri, oggi e domani: una sfida ancora aperta”. Roma, 5 luglio. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://www.uil.it/documents/relazione%205%20roseto.pdf> (10/06/2017).