

Futuro Governo e nuovo riordino dei ministeri

Il caso delle politiche sociali

di Alfredo Ferrante¹

1. Introduzione - 2. Gli affari sociali sino alla esperienza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – 3. Il II Governo Prodi ed il Ministero della solidarietà sociale – 4. La legge finanziaria per il 2008: riordino, modifiche, prospettive - 5. Considerazioni conclusive

1. Introduzione

Il 6 febbraio del 2008 il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha firmato il decreto di scioglimento delle Camere del Parlamento, ai sensi dell'articolo 87 della Costituzione, ponendo così fine alla XV legislatura repubblicana.

Lo scioglimento del Parlamento, e la conseguente indizione di elezioni politiche, apre alcuni interrogativi in materia di organizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato, alla luce delle disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2008 ed appare opportuna qualche breve riflessione sulla conformazione che dovrà assumere il prossimo esecutivo e sulle eventuali ripercussioni sulla macchina amministrativa, soffermando l'attenzione, in particolare, sulla materia relativa agli affari sociali.

La legge finanziaria approvata alla fine del 2007 ha previsto, infatti, che il prossimo Governo conti al massimo dodici Ministri con portafoglio, per un totale di sessanta membri al più. La norma, contenuta nel comma 376, articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è una prima, parziale risposta ad almeno un paio d'anni di pubblicistica assai critica contro le inefficienze e i costi della politica (e delle pubbliche amministrazioni): si ricordi, a tale proposito, che il Governo formato da Romano Prodi, che aveva giurato il 17 Maggio 2006, contava centodue componenti, numero mai raggiunto nella storia della Repubblica.

In particolare, si prevede che: "A partire dal Governo successivo a quello in carica alla data di entrata in vigore della presente legge, il numero dei Ministri è stabilito dalle disposizioni di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, nel testo pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 203 del 30 agosto 1999. Il numero totale dei componenti del Governo a qualsiasi titolo, ivi compresi ministri senza portafoglio, vice ministri e sottosegretari, non può essere superiore a sessanta e la composizione del Governo deve essere coerente con il principio stabilito dal secondo periodo del primo comma dell'articolo 51 della Costituzione"².

¹ Dirigente del Ministero della solidarietà sociale. Le opinioni espresse sono frutto del libero pensiero dell'autore e non impegnano in alcun modo ASTRID o l'Amministrazione cui egli appartiene.

² Inoltre, al comma 377, si dispone che: 'A far data dall'applicazione, ai sensi del comma 376, del decreto legislativo n. 300 del 1999 sono abrogate le disposizioni non compatibili con la riduzione dei Ministri di cui al citato comma 376, ivi comprese quelle di cui al decreto-legge 12 giugno 2001, n. 217, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2001, n. 317, e successive modificazioni, e al decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, e successive modificazioni, fatte comunque salve le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 2-quinquies, 10-bis, 10-ter, 12, 13-bis, 19, lettera a), 19-bis, 19-quater, 22, lettera a), 22-bis, 22-ter e 25-bis, del medesimo decreto-legge n. 181 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 2006, e successive modificazioni'.

La nuova razionalizzazione dell'esecutivo, quindi, realizzata in primo luogo con la riduzione del numero dei ministeri, mira ad un doppio risultato: dare un messaggio di sobrietà all'opinione pubblica, ponendo freno alla crescita degli incarichi di governo (talvolta premi per esclusi dal Parlamento); contemporaneamente, cercare di tornare – almeno in forma parziale - alle previsioni dei decreti legislativi 300 e 303 del 1999, costituenti la prima “legge generale” sull'organizzazione dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri dopo oltre un secolo, che davano attuazione alle previsioni contenute nell'articolo 95, comma 3, della Costituzione³.

Rileva ricordare, inoltre, che la norma di cui all'articolo 1, comma 376 della L.F. 2008, richiama espressamente il secondo periodo dell'articolo 51 della Costituzione, ponendo così l'accento sulle pari opportunità tra donne e uomini e sulle azioni positive che la Repubblica deve implementare a tale fine, con la conseguenza che la composizione del Governo dovrà essere coerente con tale fondamentale principio⁴.

Si noti, tuttavia, che la cornice della norma in Finanziaria pare permettere una certa elasticità: la legge n. 244 del 2007, infatti, non sembra obbligare alla formazione dei ministeri, di *quei* ministeri indicati nel decreto legislativo 300 del 1999, ma ne limita il numero a dodici, fissando contestualmente a sessanta il numero dei membri del Governo complessivamente inteso⁵. Tale lettura è confortata dall'analisi del testo contenuto nell'articolo 17 del disegno di legge relativo alla legge finanziaria approvato al Senato della Repubblica, che faceva riferimento al ‘numero dei Ministeri e al relativo riparto di attribuzioni’ previsti dalle disposizioni del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Nella versione definitiva, approvata in ultima lettura dallo stesso Senato, è stato eliminato il richiamo al riparto di attribuzioni, evidentemente ancorando la formazione a criteri prevalentemente numerici⁶.

In questo quadro, alla luce del futuro ripensamento dell'articolazione dell'esecutivo, si desidera portare avanti alcune riflessioni in merito alla opportunità di mantenere in essere un dicastero – con o senza portafoglio – che abbia esclusiva competenza in materia di affari sociali, così da mettere a fattor comune, stavolta compiutamente, tutte le aree delle politiche sociali (come le pari opportunità, l'associazionismo, la lotta alla tossicodipendenza, l'immigrazione, le politiche giovanili e familiari, e così via), e capire quale effetto possa avere nei processi di questa categoria di *policy*.

Si vuole comprendere, in altre parole, se e come temperare la sentita esigenza di snellire la struttura dell'esecutivo e renderne più efficace l'azione con l'elaborazione e l'implementazione delle politiche pubbliche in materia di servizi sociali in cui abbia un ruolo significativo un ministero a sé.

Da tenere in primaria considerazione, naturalmente, la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 che ha ridisegnato, fra le altre, la materia dei servizi sociali, trasferendone alle regioni la competenza esclusiva, in un quadro di forte disuguaglianza territoriali tra Nord e Sud del Paese, e con un ruolo ancora per molti versi strumentale e non integrato del cosiddetto Terzo Settore nella co-progettazione degli interventi territoriali: è dunque utile valutare la maniera più efficace per svolgere un indispensabile ruolo di impulso ed ‘attivatore’ di processi dal centro, e di cerniera tra i diversi livelli istituzionali e di governo, non ultimo quello dell'Unione europea, che abbia al centro la materia dei livelli essenziali delle prestazioni in materia sociale. In un quadro

³ Gaetano D'AURIA, *La nuova geografia dei ministeri*, Giornale di Diritto Amministrativo, 1, 2000, p. 17.

⁴ ‘Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini’.

⁵ L'art. 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recitava, nella sua formulazione originaria: ‘A decorrere dalla prossima legislatura, i Ministeri sono i seguenti: 1) Ministero degli affari esteri; 2) Ministero dell'interno; 3) Ministero della giustizia; 4) Ministero della difesa; 5) Ministero dell'economia e delle finanze; 6) Ministero delle attività produttive; 7) Ministero delle politiche agricole e forestali; 8) Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio; 9) Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; 10) Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali; 11) Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; 12) Ministero per i beni e le attività culturali’.

⁶ Atti parlamentari, Senato della Repubblica, anno 2007, n.1817-B, pp. 181-182.

di plurimorfismo amministrativo, infatti, in cui prevale una organizzazione reticolare dei pubblici poteri, aumenta il livello dei conflitti fra diversi centri o poli decisionali e, in special modo nel campo delle politiche sociali, si avverte il bisogno di meccanismi di coordinamento.

Due sono i principali assi attorno a cui si deve articolare ogni ragionamento in materia: da una parte, quello relativo al principio di sussidiarietà, già sancito dal Trattato dell'Unione europea e fatto proprio dal legislatore costituzionale del 2001, sia nella sua accezione verticale, tra i diversi livelli di governo, che orizzontale, tra poteri e forme di cittadinanza attiva⁷; dall'altra, la discussione, si crede, deve vertere non esclusivamente sui costi del sistema, che pure è un vincolo di cui tutte le società degli Stati membri dell'Ue debbono tener conto, ma sui modi migliori per fare fronte ai bisogni ed ai rischi della persona e del cittadino⁸.

Idee, strumenti, azioni, spesa: è possibile individuare quale 'macchina' centrale possa meglio assolvere il compito di tendere la rete del sociale in Italia? La ricerca di una (difficile) risposta richiede una analisi dei fattori più squisitamente amministrativi e, al contempo, delle implicazioni derivanti dallo stato dello sviluppo delle politiche in materia di *welfare*, esaminando l'esperienza degli uffici che hanno sino ad oggi gestito la materia relativa agli affari sociali e la conformità delle loro strutture in rapporto ai compiti che sono chiamati ad assolvere.

2. Gli affari sociali sino alla esperienza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Le compagini governative che vanno dal 1987 all'inizio della XIV Legislatura hanno sempre visto la presenza di Ministri senza portafoglio con competenze in materia di affari sociali, a capo di strutture che andavano sotto varie denominazioni ma, in ogni caso, incastonate all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La delega ad un Ministro per gli affari sociali rispondeva, evidentemente, all'esigenza di far fronte alle nuove esigenze di una società che, sempre più complessa, abbandonava il modello sociale che vedeva il proprio centro nella famiglia e, in particolare, il ruolo di sostegno offerto dal lavoro non retribuito delle donne, in un quadro che era pensato per tutelare prevalentemente il maschio adulto lavoratore e capofamiglia⁹.

Dal primo Governo Goria, dunque, che contava per la prima volta un Ministro senza portafoglio per gli affari sociali, e tranne l'eccezione rappresentata dal primo Governo Dini (con la presenza di un Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega), i dicasteri in materia, pur con diverse denominazioni, sono stati continuativamente presenti nei governi¹⁰.

Il Dipartimento per gli affari speciali (così veniva denominato in origine il futuro Dipartimento per gli affari sociali), costituito con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1987, si articolava in due Servizi, l'uno in materia di bilancio e gli affari amministrativi, il secondo per la definizione degli interventi relativi ai servizi sociali ed al loro coordinamento¹¹. Successivamente, funzioni e strutture venivano modificate attraverso i

⁷ Sul tema, cfr., ad esempio, Gregorio ARENA, *Cittadini attivi*, Laterza, 2006.

⁸ Luisa TORCHIA (a cura di), *Welfare e federalismo*, Astrid, Il Mulino, 2005.

⁹ Luisa TORCHIA (a cura di), *Welfare e federalismo*, cit., p. 11.

¹⁰ II Governo Amato - (25.04.2000 - 11.06.2001): Livia Turco, Solidarietà Sociale; II Governo D'Alema (22.12.1999 - 19.04.2000): Livia Turco (solidarietà sociale); I Governo D'Alema (21.10.1998 - 18.12.1999) Livia Turco (solidarietà sociale); I Governo Prodi (17.05.1996 - 09.10.1998): Livia Turco (solidarietà sociale); I Governo Dini (17.01.1995 - 17.05.1996) Adriano Ossicini (famiglia e solidarietà sociale); I Governo Berlusconi (10.05.1994 - 22.12.1994): Antonio Guidi (famiglia e solidarietà sociale); I Governo Ciampi (28.04.1993 - 16.04.1994): Fernanda Contri (affari sociali); I Governo Amato (28.06.1992 - 22.04.1993) Adriano Bompiani (affari sociali); VII Governo Andreotti (12.04.1991 - 24.04.1992): Rosa Russo Jervolino (affari sociali); VI Governo Andreotti (22.07.1989 - 29.03.1991): Rosa Russo Jervolino (affari sociali); I Governo De Mita (13.04.1988 - 19.05.1989): Rosa Russo Jervolino (affari sociali); I Governo Goria (28.07.1987 - 11.03.1988): Rosa Russo Jervolino (affari speciali).

¹¹ D.P.C.M. 10 novembre 1987, recante 'Istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del Dipartimento per gli affari speciali', pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 14 novembre 1987, n. 267.

D.P.C.M. 13 febbraio 1990, n. 109, e 9 maggio 1994, n. 412 (5 Uffici di livello dirigenziale generale, articolati in Servizi).

Come è stato sottolineato, la crescita e definizione dei compiti del Dipartimento sono strettamente collegate alla emanazione di alcune importanti leggi di settore per quel che riguarda la prevenzione delle tossicodipendenze (D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), il volontariato (legge quadro 11 agosto 1991, n. 266), e l'assistenza ai portatori di handicap (legge 5 febbraio 1992, n. 104)¹². È, tuttavia, con l'istituzione del Fondo nazionale per le politiche sociali, avvenuta in base all'articolo 59, comma 44, della legge 448 del 1997, che al ministero viene attribuito un ruolo significativo nello snodo decisionale e di allocazione di risorse tra amministrazione centrale e regioni, con una dotazione iniziale di 28 miliardi di lire per l'anno 1998 (e di 115 miliardi per l'anno 1999 e 143 per l'anno 2000). Il successivo comma 46 del medesimo articolo ha fatto in seguito confluire le risorse relative agli interventi disciplinati da una serie di leggi diverse, con l'obiettivo prioritario di ricondurre in un unico fondo gli stanziamenti previsti dalle varie leggi tematiche, operando così una prima razionalizzazione della normativa di settore poi conclusa con l'emanazione della legge 8 novembre 2000, n. 328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"¹³.

Tuttavia, proprio l'approvazione di tale normativa, che poggiava sull'obiettivo di regolare compiutamente la costruzione di un sistema di servizi sociali articolati su tutto il territorio nazionale, coincideva con la fase finale del processo di ripensamento degli apparati centrali dello Stato. La legge 15 marzo 1997, n. 59 ('Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa'), che indicava una complessa serie di interventi in un quadro di generale cambiamento ed ammodernamento dell'insieme delle pubbliche amministrazioni, definiva, fra l'altro, la delega diretta a 'razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione di Ministeri, nonché di amministrazioni centrali anche ad ordinamento autonomo' (Capo II, art.11, comma 1, lettera a).

I criteri e i principi direttivi contenuti nell'articolo 12, comma 1, lettera b), disponevano, in particolare, che occorreva 'trasferire a Ministeri o ad enti ed organismi autonomi i compiti non direttamente riconducibili alle predette funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri secondo criteri di omogeneità e di efficienza gestionale, ed anche ai fini della riduzione dei costi amministrativi'. Conseguentemente, la materia relativa agli affari sociali, sino ad allora rientrante nella sfera delle competenze della Presidenza del Consiglio, veniva ricollocata, ad opera dell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, nell'istituendo Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, nel quadro della previsione di complessivi dodici ministeri. Allo stesso, inoltre, veniva attribuita (articolo 3, comma 1), l'articolazione interna per dipartimenti.

Al successivo articolo 45 erano indicate le attribuzioni del ministero, con la chiara indicazione di 'finalità di gestione integrata dei servizi socio-sanitari e della tutela dei diritti alla dignità della persona umana, alla salute ed al lavoro' (comma 2), esplicitando, al comma 3, il trasferimento delle funzioni prima appartenenti al Dipartimento degli Affari Sociali¹⁴.

¹² Renato FINOCCHI, *Il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (articoli 45-48)*, in Alessandro PAJNO e Luisa TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo*, cit., p. 342.

¹³ Vincenzo DI FELICE e Vittorio MANGHI (a cura di), *Il Fondo nazionale per le politiche sociali 1998 – 2004*, in www.solidarietasociale.gov.it. Cfr. anche Elena VIVALDI, *Il Fondo nazionale per le politiche sociali alla prova della Corte costituzionale*, *Le Regioni*, 4, 2005, p.649.

¹⁴ Venivano anche definite le funzioni di spettanza statale relative alle aree funzionali, tra le quali quella relativa alle politiche sociali e previdenziali, che prevedeva, fra l'altro, i principi ed obiettivi della politica sociale, criteri generali per la programmazione della rete degli interventi di integrazione sociale; standard organizzativi delle strutture interessate; standard dei servizi sociali essenziali; criteri di ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, politica di tutela abitativa a favore delle fasce sociali deboli ed emarginate; assistenza tecnica, a richiesta degli enti locali e territoriali; rapporti con gli organismi internazionali, coordinamento dei rapporti con gli

Il legislatore delegato riteneva, insomma, sulla falsariga del dibattito che vedeva prevalere la tesi del moderno interlacciarsi delle politiche del lavoro, della sanità e di quelle più marcatamente sociali, che fosse opportuna l'istituzione di un unico dicastero che vedesse in sé riunita la gestione delle diverse politiche¹⁵.

Il Decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 2001, n.176, recante 'Regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali' prevedeva, all'articolo 1, l'articolazione in quattro Dipartimenti: a) Dipartimento per l'ordinamento sanitario; b) Dipartimento della tutela della salute umana e sanità veterinaria; c) Dipartimento per le politiche del lavoro e dell'occupazione e tutela dei lavoratori; d) Dipartimento delle politiche sociali e previdenziali. Tuttavia, il successivo decreto legge 12 giugno 2001, n. 217, recante 'Modificazioni al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, nonché alla legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di organizzazione del governo', coordinato e modificato dalla Legge 3 agosto 2001, n. 317, introduceva una ulteriore, repentina modifica al quadro: da una parte, infatti, all'articolo 11, si prevedeva l'istituzione del Ministero della salute; contestualmente (articoli 7-10), si istituiva il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Il neo Ministero del lavoro e delle politiche sociali si articolava, dunque, in due Dipartimenti, o macro aree funzionali: il Dipartimento per le politiche del lavoro, dell'occupazione e della tutela dei lavoratori, sostanzialmente comprendente le Direzioni generali del precedente Ministero del lavoro e della previdenza sociale; il Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali, che includeva gli uffici ed i servizi dell'ex Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri e della Direzione generale per le politiche previdenziali del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Ancora, in contrasto con il disegno del decreto legislativo 300 del 1999, che includeva il previsto Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali nel modello dipartimentale, un successivo intervento legislativo attribuiva al cosiddetto Ministero del *Welfare* una struttura per Direzioni Generali, coordinate da un Segretario Generale¹⁶.

Il successivo regolamento di riorganizzazione, contenuto nel Decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio 2004, n. 244, metteva mano alla rimodulazione delle Direzioni Generali in materia di politiche sociali: se il precedente D.P.R. 176 del 2001 individuava sette strutture di livello dirigenziale generale facenti parte del Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali¹⁷, nella successiva struttura per Direzioni Generali, le modifiche introdotte sono sensibili.

In primo luogo, veniva soppressa la Direzione Generale in materia di prevenzione delle tossicodipendenze ed alcolodipendenze, le cui competenze venivano trasferite al Dipartimento nazionale per le politiche antidroga, istituito ai sensi dell'articolo 3, comma 83, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri: si registrava, in un quadro di disaggregazione di funzioni, che venivano slegate da temi intimamente correlati come quello

organismi comunitari; requisiti per la determinazione dei profili professionali degli operatori sociali e per la relativa formazione; controllo e vigilanza amministrativa e tecnico-finanziaria sugli enti di previdenza e assistenza obbligatoria e sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale e sui patronati (articolo 46, comma 1, lettera c).

¹⁵ Sul tema dell'integrazione delle politiche, ad esempio, CNEL, *L'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e la tutela della non autosufficienza. Osservazioni e proposte*, Assemblea, 19 giugno 2006, in www.cnel.it.

¹⁶ Decreto Legislativo 11 agosto 2003, n. 241, 'Modifiche al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, concernenti la struttura organizzativa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, a norma dell'articolo 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137'. Sulle vicende del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, cfr. Andrea TARDIOLA, *Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, *Giornale di Diritto Amministrativo*, 11, 2005, p. 1144.

¹⁷ Segnatamente, la D.G. per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e gli affari generali; la D.G. per la diffusione delle conoscenze e delle informazioni in merito alle politiche sociali; la D.G. per la prevenzione ed il recupero delle tossicodipendenze e alcolodipendenze e per l'osservatorio permanente per la verifica dell'andamento del fenomeno delle droghe e delle dipendenze; la D.G. per le tematiche familiari e sociali e la tutela dei diritti dei minori; la D.G. per il volontariato, l'associazionismo sociale e le politiche giovanili; la D.G. per l'immigrazione; la D.G. per le politiche previdenziali.

delle politiche giovanili e familiari, una moltiplicazione di posizioni dirigenziali di livello generale e non generale¹⁸.

In secondo luogo, per quel che riguarda la Direzione Generale per il volontariato, essa veniva ribattezzata Direzione Generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali, con il presunto intento di fare della struttura il punto di riferimento per tutti quegli enti ed organizzazioni afferenti al Terzo Settore, aldilà dell'associazionismo di volontariato e di promozione sociale: nei fatti, la legislatura 2001-2006 ha visto una gestione assai limitata delle competenze assegnate alla Direzione Generale, in un'ottica prevalentemente erogativa, non proseguendo nella costruzione relazionale con le tante anime del *non-profit* italiano.

Si registri, infine, la collocazione della tematica relativa alla responsabilità sociale d'impresa all'interno della D.G. per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale d'impresa (CSR): la materia è, a dire il vero, spuria, possedendo caratteristiche assolutamente trasversali rispetto alle tematiche sociali e del lavoro, ed inserendosi in un dibattito che, consolidatosi in Europa sin dal Libro verde del 2001, investe imprese, parti sociali, Terzo Settore e pubbliche amministrazioni¹⁹.

È stata rilevata una marcata deficienza nell'attività dell'esecutivo in materia di politiche sociali nel quinquennio 2001-2006: le motivazioni di un'agenda sociale complessivamente piuttosto scarna sono da ricercarsi, naturalmente, negli orientamenti di fondo delle forze politiche, e nella manifestata volontà di occuparsi marginalmente dell'area sociale, stante la ridotta possibilità di intervento alla luce della riforma costituzionale del 2001²⁰. In linea più generale, peraltro, il nuovo disegno interno delle strutture dell'allora Ministero del lavoro e delle politiche sociali sembrava essere poco rispondente al nuovo quadro costituzionale: in primo luogo, infatti, permaneva una differenziazione tra uffici deputati alla definizione delle politiche e, quindi, dei processi, e quelli con competenza sulle risorse (ovvero, il Fondo nazionale per le politiche sociali, la cui significatività è viziata dal fatto che le risorse a disposizione dei livelli infra-statali sono senza vincolo di destinazione); inoltre, se veniva prevista una competenza relativa al monitoraggio della spesa sociale, non si istituiva una struttura compiutamente dedicata alla elaborazione ed al monitoraggio dei livelli essenziali delle prestazioni²¹. Con un certo paradosso, quindi, l'architettura di un ministero affidato ad una forza politica che faceva delle istanze federaliste il proprio manifesto di intenti, non veniva compiutamente integrata nel nuovo disegno costituzionale di forte decentramento dei poteri e delle funzioni: una adeguata coerenza col nuovo ruolo che la riforma del Titolo V richiedeva avrebbe probabilmente dovuto portare alla individuazione di strutture che vedessero le loro competenze fondamentali articolarsi in funzioni di promozione e valutazione delle politiche sociali, anche in termini di buone pratiche; di definizione e monitoraggio dei livelli essenziali delle prestazioni; di costruzione e gestione di un sistema informativo dei servizi sociali sul territorio nazionale.

3. Il II Governo Prodi del 2006 ed il Ministero della solidarietà sociale

Il secondo Governo Prodi opera una profonda modifica dell'assetto dell'esecutivo, dopo più di due anni di distanza dallo scadere delle disposizioni della legge 6 luglio 2002, n. 137, recante 'Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici'.

Attraverso il decreto legge 18 maggio 2006, n.181, si disponeva, infatti, un importante riordino dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, istituendo, per un verso, 18

¹⁸ Sul punto, ancora, diffusamente, Andrea TARDIOLA, *Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, cit., p. 1146.

¹⁹ Libro Verde, *Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, Bruxelles, 18.7.2001, COM(2001) 366.

²⁰ Così Cristiano GORI, *Le politiche sociali nell'Italia delle disuguaglianze*, Il Mulino, 6, 2005, p. 1106.

²¹ Su tali questioni, diffusamente, Alberto COMINO, Alessandra DE MARCO e Alessandro NATALINI, *La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in Luisa TORCHIA (a cura di), *Welfare e federalismo*, cit., pp. 93-103.

dicasteri, e precisando, dall'altro, che venivano attribuite al Presidente del Consiglio, o a Ministro da lui delegato, funzioni in materia di sport, famiglia, e politiche giovanili²².

Complessivamente, il provvedimento incideva su tre aree fondamentali, relative alla riallocazione delle funzioni: le politiche istituzionali, le politiche economiche, le politiche sociali²³. Il metodo era quello, contestuale, della separazione di amministrazioni che erano state unificate (come nel caso delle infrastrutture e trasporti, e dell'istruzione, università e ricerca), e dello scorporo di funzioni in precedenza attribuite a ministeri preesistenti. Il caso di maggior peso era quello del cosiddetto dicastero del *welfare*: dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nato nel 2001 e immediatamente orfano delle competenze in materia di sanità, presero vita il Ministero della solidarietà sociale e ben due Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, uno per le politiche della famiglia, che acquisiva anche alcune competenze del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (come la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro), ed uno per le politiche giovanili e le attività sportive²⁴.

Il quadro previsto dal decreto legge 181, quindi, nell'individuare nuovamente una struttura che si occupasse degli affari sociali, al cui vertice andava, per la prima volta, un Ministro con portafoglio, disponeva contemporaneamente lo scorporo di funzioni prima esercitate dall'allora Ministero del lavoro e delle politiche sociali e che, nella logica di ricostruzione di un 'centro' di coordinamento per le politiche sociali, avrebbero dovuto confluire nel nuovo ministero.

Non può certamente nascondersi, aldilà della rilevanza delle diverse tematiche afferenti alle politiche sociali, e dei diversi e non univoci modelli esistenti negli altri paesi europei, il diretto collegamento tra una coalizione composita e la necessità di garantire una rappresentanza alle forze politiche componenti la maggioranza di governo. In linea più generale, appare certamente discutibile la conferma della continua tendenza riformatrice all'alternarsi delle coalizioni al governo, che investe, peraltro, molti aspetti della macchina pubblica nel suo insieme: il complessivo disegno di razionalizzazione dell'esecutivo delineato nei decreti legislativi 300 e 303 del 30 luglio 1999, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, è stato via via interessato da interventi che ne hanno snaturato o, quantomeno, profondamente modificato lo spirito originario.

Nel ricordare che il citato decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, richiama, al comma 25 dell'articolo 1, il principio dell'invarianza della spesa, è evidente che un primo fattore di stallo era rappresentato dalla necessità della emanazione dei regolamenti di organizzazione interna delle nuove strutture: recita, infatti, il comma 23 del decreto legge 181 che 'Regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, definiscono gli assetti organizzativi delle Amministrazioni interessate dal presente decreto'. Ne è derivato, in particolare, che una buona parte dell'impegno del nuovo Ministero della solidarietà sociale è stato profuso nel cosiddetto processo di 'spacchettamento' e nella elaborazione dei passi necessari alla stesura di un nuovo regolamento di riorganizzazione in luogo del precedente, che interessava l'allora Ministero del lavoro e delle politiche sociali²⁵.

²² Decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, 'Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri', successivamente convertito in legge dalla Legge 17 luglio 2006, n. 233, 'Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri. Delega al Governo per il coordinamento delle disposizioni in materia di funzioni e organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri'.

²³ Chiara MARTINI, *La "nuova" riforma dei ministeri*, Quaderni Costituzionali, 3, 2006, p.551.

²⁴ D.P.C.M. 4 agosto 2006 e D.P.C.M. 15 giugno 2006.

²⁵ Si consideri, inoltre, che il decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante 'Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria', ha previsto, all'articolo 40, l'istituzione di una struttura interdisciplinare di elevata qualificazione professionale, giuridica, economico-finanziaria e amministrativa, di non più di dieci componenti, al fine di monitorare il rispetto dei principi di invarianza e contenimento degli oneri connessi all'applicazione del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181. La struttura è stata individuata presso il Dipartimento per l'attuazione del programma di Governo, con D.P.C.M. 6 ottobre 2006.

Solo la fine del 2007 vedeva il profilarsi della fine del processo di scorporo dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Infatti, dopo quasi 10 mesi dall'insediamento del nuovo Governo, veniva emanato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 marzo 2007, recante 'Ricognizione delle strutture e delle risorse dei Ministeri e della previdenza sociale e della solidarietà sociale', che procedeva alla ricognizione delle strutture e all'individuazione del contingente di cui all'art. 1, comma 10, del decreto-legge n. 181 del 2006 per la parte relativa al trasferimento di funzioni dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali al Ministero del lavoro e della previdenza sociale e al Ministero della solidarietà sociale.

Esso prevede, all'articolo 2, il trasferimento al Ministero della solidarietà sociale delle funzioni con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, già espletate presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio 2004, n. 244, dai seguenti uffici: a) Direzione generale per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR); b) Direzione generale per la gestione del Fondo nazionale per le politiche sociali e monitoraggio della spesa sociale; c) Direzione generale dell'immigrazione; d) Direzione generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali; e) Direzione generale della comunicazione²⁶.

Rimaneva, infine, estranea al decreto la definizione dei rapporti all'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL), di Italia Lavoro S.p.A. e dell'Istituto di medicina sociale, per i quali si rimandava a successivo provvedimento: il D.P.C.M. 23 novembre 2007 individuava, conseguentemente, l'Istituto degli Affari Sociali, ex Istituto di Medicina Sociale, quale ente vigilato dal Ministero della solidarietà sociale.

Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 novembre 2007, concernente la ricognizione delle strutture e delle risorse finanziarie ed umane trasferite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri al Ministero della solidarietà sociale, veniva disposta (articolo 1) l'assegnazione delle funzioni in materia di Servizio civile nazionale al Ministero della solidarietà sociale che all'uopo si avvale dell'Ufficio nazionale per il Servizio civile, mentre, all'articolo 2, si assegna al Ministero della solidarietà sociale i compiti in materia di politiche contro le dipendenze.

Infine, il recentissimo Decreto del Ministro della solidarietà sociale 23 gennaio 2008, ricognitivo delle strutture del dicastero, individua – quale necessario atto propedeutico al successivo regolamento di riorganizzazione ai sensi dell'articolo 1, commi 404 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 – le Direzioni Generali nella quali si articola il Ministero²⁷. Viene, naturalmente, ribadito che il Ministero della solidarietà sociale svolge le funzioni in materia di Servizio Civile Nazionale, avvalendosi dell'Ufficio Nazionale per il servizio civile. La caduta del governo interrompeva, quindi, il processo di definizione delle strutture attraverso il regolamento di riorganizzazione.

Va qui evidenziato che, aldilà dell'ingente impiego di risorse umane e materiali nel processo appena delineato, il tentativo di creare una casa comune per i diversi filoni del sociale, auspicato

²⁶ Il D.P.C.M. specifica, inoltre, che fino alla data di entrata in vigore del nuovo regolamento di riorganizzazione, adottato ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, il Ministero della solidarietà sociale è articolato secondo le strutture dirigenziali generali di cui al comma precedente, e che viene sostanzialmente mantenuta l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Non si prevede dunque – né poteva qui essere prevista – la figura del Segretario Generale. Rilevanti, infine, le disposizioni dell'articolo 4, comma 3, secondo cui il Ministero della solidarietà sociale, per il conseguimento dei suoi fini istituzionali, continua ad avvalersi delle Direzioni Generali transitate presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale (nonché delle Direzioni regionali e provinciali del lavoro), senza alcun aggravio di costi, per le attività da esse già espletate in riferimento alle funzioni svolte presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali trasferite al Ministero della solidarietà sociale: è l'Istituto dell'avvalimento, ulteriormente specificato nella successiva Direttiva Interministeriale del Ministro del lavoro e della previdenza sociale e del Ministro della solidarietà sociale del 27 dicembre 2007.

²⁷ Esse sono (articolo 1, comma 1): a) D.G. per l'inclusione e i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR); b) D.G. per la gestione del Fondo nazionale per le politiche sociali e monitoraggio della spesa sociale; c) D.G. dell'immigrazione; d) D.G. per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali; e) D.G. della comunicazione; f) D.G. per il coordinamento delle politiche contro le dipendenze.

anche da larghi settori dell'associazionismo e della cooperazione sociale, è stato fortemente viziato da alcune vistose crepe.

In primo luogo la sopravvivenza del Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, per molti versi omogeneo al neo-ministero (si vedano, *infra*, alcune considerazioni puntuali in merito).

In secondo luogo, la già citata istituzione del Dipartimento delle politiche per la famiglia e del Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive, con il conseguente inasprimento procedurale dovuto all'esigenza di prevedere forme di esercizio coordinato di alcune funzioni, che ha inevitabilmente portato ad 'aumentare il livello di complicazione dei processi decisionali e il grado di conflittualità interna tra gli apparati' e a duplicare i centri decisionali²⁸.

Inoltre, la peculiare situazione in cui venivano a ricadere l'Ufficio del Servizio Civile Nazionale e l'ex Dipartimento per le politiche antidroga: il comma 6 dell'articolo 1 del citato decreto legge 181 del 2006, infatti, nell'istituire il Ministero della solidarietà sociale, disponeva fra l'altro che 'a detto Ministero sono trasferite, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale [...] i compiti in materia di politiche antidroga, attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dall'articolo 6-*bis* del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, nonché le funzioni in materia di Servizio civile nazionale di cui alla legge 8 luglio 1998, n. 230, alla legge 6 marzo 2001, n. 64, ed al decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77'.

L'Ufficio Nazionale per il Servizio Civile, istituito nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri con la legge 8 luglio 1998, n. 230 per curare il Servizio civile degli obiettori di coscienza, e successivamente disciplinato dalla Legge 6 marzo 2001, n. 64, recante 'Istituzione del servizio civile nazionale', cura l'organizzazione, l'attuazione e lo svolgimento, nonché la programmazione, l'indirizzo, il coordinamento ed il controllo del Servizio civile nazionale, elaborando le direttive ed individuando gli obiettivi degli interventi per il servizio civile²⁹. La legge 17 luglio 2006, n. 233 ha quindi trasferito al Ministero della solidarietà sociale le funzioni in materia di Servizio civile nazionale, per l'esercizio delle quali il Ministero si avvale delle relative risorse finanziarie, umane e strumentali dell'UNSC: attraverso l'istituto dell'avvalimento, dunque, è rimasta di fatto inalterata l'appartenenza dell'Ufficio alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, pur spostandosene la titolarità al neo Ministro per la solidarietà sociale. Una scelta che, dettata da intuibili considerazioni logistico-organizzative, nonché dalle difficoltà incontrate per il prospettato passaggio del personale dai ruoli della Presidenza a quello del Ministero (ipotesi non realizzata), mal si attagliava alla coesione interna della nuova struttura.

Per quel che riguarda, invece, il Dipartimento delle politiche antidroga, in precedenza istituito dall'articolo 6-bis del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, la legge di conversione del citato decreto 181 del 2006 disponeva l'assegnazione del personale in servizio ad altre strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri, residuando, dunque, una Direzione le politiche sulle dipendenze senza dotazione di personale³⁰.

²⁸ Chiara MARTINI, *La "nuova" riforma dei ministeri*, cit., p. 552.

²⁹ In particolare, l'articolo 7 prevedeva che fino alla costituzione dell'Agenzia per il servizio civile di cui all'articolo 10, comma 7, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, l'Ufficio nazionale per il servizio civile cura l'organizzazione, l'attuazione e lo svolgimento del servizio civile nazionale: si ricordi, infatti, che il comma 7 articolo 10, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, aveva previsto l'istituzione dell'Agenzia per il servizio civile, alla quale erano trasferiti i compiti attribuiti all'UNSC dalla legge 8 luglio 1998, n. 230, ed era soggetta alla vigilanza della struttura centrale che esercita attribuzioni nell'area funzionale dei diritti sociali.

³⁰ Si noti, inoltre, che il comma 6 del citato decreto legge 181 del 2006, così come modificato dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, dispone (in corsivo le modifiche): 'E' istituito il Ministero della solidarietà sociale. A detto Ministero sono *trasferiti*, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale: le funzioni attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'articolo 46, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, *in materia di politiche sociali e di assistenza, fatto salvo quanto disposto dal comma 19 del presente articolo*; i compiti di vigilanza dei flussi di entrata dei lavoratori esteri non comunitari, di cui alla lettera d) del comma 1 dell'articolo 46 del citato decreto legislativo n. 300 del 1999, e neo comunitari, nonché i compiti di coordinamento delle politiche per l'integrazione degli stranieri immigrati. Restano ferme le attribuzioni del Ministero del lavoro e della previdenza sociale in materia di politiche previdenziali. Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 10 del presente articolo, sono individuate le forme di esercizio coordinato delle funzioni aventi natura assistenziale o previdenziale, nonché delle funzioni di indirizzo e vigilanza sugli enti di settore; possono essere,

Da questi pochi cenni è evidente che il problema è divenuto anche e soprattutto di organizzazione: i casi di gemmazione della legislatura appena conclusa hanno portato a lunghe e complicate operazioni di separazione amministrativa tra uffici, direzioni generali e dipartimenti che avevano appena terminato una difficile opera di cucitura nella legislatura precedente. In molti casi si era a metà dell'opera, in altri a buon punto, in altri casi ancora vi sono strutture per le quali, dopo due anni, non sono ancora chiari competenze e ambiti di operatività. Per tutti si profilano delle mannaie che troncheranno percorsi, personale, strutture.

Si aggiunga che quanto in precedenza rilevato in relazione alla riorganizzazione dell'allora Ministero del lavoro e delle politiche sociali operato dal citato D.P.R. 244 del 2004, rimane sostanzialmente valido per il periodo 2006-2008 per quel che riguarda il Ministero della solidarietà sociale. Va riconosciuto che, ad una lettura delle priorità politiche individuate per l'azione del ministero per gli anni 2007 e 2008, il problema è stato avvertito ed è stato evidenziato come 'alla luce della complessità e delicatezza delle tematiche trattate nell'ambito delle politiche sociali, si sottolinea l'importanza di una costante azione sinergica tra tutte le amministrazioni coinvolte, soprattutto con riferimento agli specifici Dipartimenti istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per la progettazione di un organico sistema di interventi. Ciò, d'altra parte, risulta anche in linea con la nuova strategia europea per l'occupazione e la crescita in cui le politiche economiche, sociali ed occupazionali interagiscono in modo positivo e si rafforzano reciprocamente assicurando un progresso parallelo relativamente ad occupazione, competitività e coesione sociale (Bruxelles, 23-24 marzo 2006). In via generale, tenuto conto degli attuali assetti istituzionali delineati dal Titolo V della Costituzione, per la piena attuazione delle strategie definite è necessario potenziare la cooperazione tra i diversi livelli di governo e rafforzare le politiche territoriali, anche attraverso la valorizzazione delle prassi positive attuate localmente'³¹.

Tuttavia, la articolazione in sei direzioni generali, con il 'posizionamento' esterno dell'Ufficio Nazionale per il servizio civile, che rispecchia la sostanziale discrasia tra strutture di elaborazione e strutture di spesa, ha reso e rende difficile valutare positivamente il livello generale di efficacia dell'implementazione delle politiche, aggravata, come più volte ripetuto, dallo scorporo di altre competenze come quelle relative alla famiglia ed ai giovani.

4. La legge finanziaria per il 2008: riordino, modifiche, prospettive

Le previsioni contenute nella citata legge 24 dicembre 2007, n. 244, rappresentano un vincolo per chi dovrà porre mano alla formazione del prossimo governo ma, allo stesso tempo, una opportunità di ripensare la struttura dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri a diversi anni dalla emanazione dei decreti legislativi di riforma del 1999. Dopo diversi e successivi interventi legislativi che si sono alternati col succedersi delle legislature, il quadro previsto dalla legge finanziaria per il 2008 può essere, infatti, l'occasione per un bilancio di quanto accaduto e per capire come sia possibile procedere all'interno del percorso ad oggi prospettato.

altresì, individuate forme di avvalimento per l'esercizio delle rispettive funzioni. Sono altresì trasferiti al Ministero della solidarietà sociale, con le inerenti risorse finanziarie e con l'Osservatorio per il disagio giovanile legato alle tossicodipendenze di cui al comma 556 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, i compiti in materia di politiche antidroga attribuiti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'articolo 6-bis del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, è abrogato. Il personale in servizio presso il soppresso dipartimento nazionale per le politiche antidroga è assegnato alle altre strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri, fatto comunque salvo quanto previsto dall'art. 12, comma 1, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni. Sono, infine, trasferite al Ministero della solidarietà sociale le funzioni in materia di Servizio civile nazionale di cui alla legge 8 luglio 1998, n. 230, alla legge 6 marzo 2001, n. 64, e al decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77, per l'esercizio delle quali il Ministero si avvale delle relative risorse finanziarie umane e strumentali. Il Ministro esercita, congiuntamente con il Presidente del Consiglio dei Ministri, le funzioni di indirizzo e vigilanza sull'Agenzia nazionale italiana del programma comunitario gioventù.

³¹ Ministero della solidarietà sociale, *Avvio del processo di programmazione strategica per l'anno 2007 – Individuazione delle priorità politiche*, in www.solidarietasociale.gov.it.

Si è già fatto cenno delle previsioni contenute nel comma 376, che pone dei precisi limiti ai numeri del nuovo esecutivo. Il comma 377 dispone che a far data dall'applicazione, ai sensi del comma 376, del decreto legislativo n. 300 del 1999, sono abrogate le disposizioni non compatibili con la riduzione dei Ministeri di cui al citato comma 376: sono espressamente comprese quelle di cui al decreto-legge 12 giugno 2001, n. 217 (istituzione, fra l'altro del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e di quelli della salute e delle comunicazioni), e quelle di cui al decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, *fatte comunque salve* [corsivo aggiunto] le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 2-quinquies, 10-bis, 10-ter, 12, 13-bis, 19, lettera a), 19-bis, 19-quater, 22, lettera a), 22-bis, 22-ter e 25-bis, del medesimo decreto-legge n. 181 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 2006, e successive modificazioni.

Vengono, quindi, mantenute vigenti alcune specifiche disposizioni relative a ministeri e ad incarichi dirigenziali e, per quel che qui più rileva, viene mantenuta per il Presidente del Consiglio dei ministri la funzione di competenza statale attribuita al Ministero per i beni e le attività culturali dagli articoli 52, comma 1, e 53 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, in materia di sport (articolo 19, lettera a) e non, dunque, le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche giovanili (lettera d) e quelle di indirizzo e coordinamento in materia di politiche per la famiglia (lettera e); si conferma, inoltre, il principio per cui dal riordino delle competenze dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal loro accorpamento non deriva alcuna revisione dei trattamenti economici complessivi in atto corrisposti ai dipendenti trasferiti ovvero a quelli dell'amministrazione di destinazione che si rifletta in maggiori oneri per il bilancio dello Stato (articolo 25-bis).

Le disposizioni contenute nei citati commi 376 e 377, almeno nella interpretazione che qui si sostiene, poco dicono circa l'identificazione dei ministeri che andranno a comporre la futura compagine governativa. Concentrando l'attenzione sul tema delle politiche sociali, le opzioni che si rendono possibili sono diverse: tornare all'ipotesi prevista del 1999 di un ministero del *welfare* propriamente detto, comprendente lavoro, salute e politiche sociali; accorpare queste ultime alla salute oppure, nuovamente, al lavoro, e così via. Tuttavia, si è dell'idea che potrebbe essere auspicabile e da valutarsi con attenzione la possibilità di individuare nuovamente un ministero con competenza per gli affari sociali, che possa raccogliere in sé tutte le diverse funzioni sinora sparse senza apparente soluzione logica. Certamente le politiche familiari e giovanili, nonché quelle relative allo sport; ma, si prospetta, anche le attribuzioni oggi spettanti al Dipartimento per i diritti e le pari opportunità.

A tale proposito, si tenga conto del fatto che l'articolo 2, comma 2, del Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 303, prevede espressamente, alla lettera i, 'la promozione e il coordinamento delle politiche di pari opportunità e delle azioni di Governo volte a prevenire e rimuovere le discriminazioni'. Il legislatore delegato, infatti, nel tener conto della prassi politica formatasi a partire dalla XIII legislatura, che ha sempre visto la presenza di un Ministro senza portafoglio con delega per la materia delle pari opportunità, ha ritenuto di indicare i relativi compiti fra le funzioni proprie del Presidente del Consiglio dei ministri³². Inoltre, a norma dell'articolo 5, 'Il Presidente promuove e coordina le azioni di Governo volte ad assicurare pari opportunità, a prevenire e rimuovere le discriminazioni, nonché a consentire l'indirizzo, coordinamento e monitoraggio della utilizzazione dei relativi fondi europei', disponendo quindi il Capo del Governo – o il Ministro da lui delegato - dei fondi comunitari relativi alla materia.

È, d'altro canto, innegabile che la materia relativa alle pari opportunità posseda un altro grado di omogeneità con le tematiche più latamente sociali, anche alla luce della ampia interpretazione che, nel corso della passata legislatura, è stata data al concetto di pari opportunità, non limitandolo alla parità uomo-donna: si pensi all'UNAR, Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, incardinato presso il Dipartimento. Pur dovendo le politiche di pari opportunità permeare la vita

³² Alessandro PAJNO, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in Alessandro PAJNO e Luisa TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo*, cit., pp. 86-87.

dei cittadini, delle imprese, delle istituzioni, non sembra se ne possa ravvisare una *deminutio* nella loro allocazione nell'alveo delle politiche sociali.

Ancora, anche l'Ufficio per il Servizio Civile, in attesa della istituzione della futura Agenzia, potrebbe restare nell'orbita degli affari sociali, cui la missione dell'Ufficio è strettamente correlata: basti pensare alla presenza dei giovani vincitori di bandi in enti di assistenza, di promozione sociale, e comunque afferenti al cosiddetto Terzo Settore. Non si può negare, inoltre, l'intima vicinanza ai temi delle politiche giovanili.

Non si trascuri, altresì, l'esperienza di 'schiacciamento amministrativo' che l'ex Dipartimento per gli Affari Sociali ha vissuto nel corso del processo di accorpamento con gli uffici dell'allora Ministero del lavoro e della previdenza sociale, e che la struttura del Ministero della solidarietà sociale, certamente esigua, potrebbe rivivere nell'eventuale unione con i ministeri della salute e del lavoro, ove fosse confermata la originaria previsione del decreto legislativo 300 del 1999³³.

Si crede, insomma, che, nel salvaguardare costose operazioni di accorpamento di funzioni ormai avviate, possa in primo luogo rivelarsi vantaggioso ed 'economico' tenere in piedi, ed anzi sviluppare, un disegno che possiede una sua innegabile coerenza. A questo proposito, la soluzione prospettata consentirebbe non solo di dar seguito alla riduzione del numero complessivo dei ministeri, ma porterebbe ad una sostanziale riduzione dei costi: nella legislatura appena conclusa, infatti, è possibile contare quattro Ministri (solidarietà sociale, diritti e pari opportunità, politiche per la famiglia, politiche giovanili e attività sportive) e ben sei Sottosegretari di Stato, ognuno dei quali con una propria dotazione di uffici di diretta collaborazione.

Infine, dal punto di vista di un'unica struttura ministeriale che comprendesse, in modo completo, i diversi filoni di politiche sociali, di significativa rilevanza sarebbe il ruolo di coordinamento, impulso e disseminazione di informazione e buone pratiche proprio di una struttura centrale: nel nuovo quadro costituzionale di larga deconcentrazione di funzioni, ed alla luce delle previsioni contenute nell'articolo 117, comma 2, lettera *m*, della Costituzione, in materia di livelli essenziali delle prestazioni, risulta particolarmente prezioso il peso di un unico interlocutore a livello nazionale, come peraltro auspicato in più occasioni dalle stesse Regioni. Egualmente, rileva l'opportunità di ricondurre ad unità tutti gli organismi che, a vario titolo, incidono sulle tematiche sociali, quali, ad esempio, la Commissione per le adozioni internazionali, l'UNAR, o il Comitato nazionale per bioetica.

Le obiezioni a questa prospettiva sono diverse, ed in primo luogo la tendenza a sviluppare programmi integrati fra le politiche: ne è esplicita testimone la Direzione Generale per l'occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità della Commissione europea, la cui missione è contribuire allo sviluppo di un modello sociale europeo moderno, innovativo e sostenibile, con un lavoro migliore e più disponibile in una società inclusiva basata sulle pari opportunità³⁴.

È di tutta evidenza che una eccessiva segmentazione delle competenze tra strutture amministrative comporta l'impossibilità di formulare una ipotesi di lavoro coordinata, cui deve precedere una coerente organizzazione della filiera istituzionale: il rischio è quello di un 'tradizionale comportamento burocratico che agisce per comparti, scarsamente propenso al

³³ Al 1 gennaio 2008 il Ministero della solidarietà sociale contava, complessivamente, 171 unità di personale, di cui 11 dirigenti di seconda fascia, 151 unità di personale appartenente alle aree funzionali e 9 unità in comando da altre amministrazioni. D.M. del Ministro della solidarietà sociale 23 gennaio 2008.

³⁴ *'The Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities has the task of contributing to the development of a modern, innovative and sustainable European Social Model with more and better jobs in an inclusive society based on equal opportunities. It plays a key role in promoting positive interaction between economic, social and employment policies, bringing in the main players who can help to achieve the EU strategic objective... to make Europe the world most competitive and dynamic knowledge-based economy, capable of sustainable economic growth, with more and better jobs and greater social cohesion. In other words, the Directorate-General's job is to play its part in addressing the major challenges and formulating concrete responses with a view to achieving this strategic objective.'* In http://ec.europa.eu/dgs/employment_social/index_en.htm.

coordinamento, semmai abile nel ricorrere alle malizie dell'asimmetria informativa tra apparati³⁵. Inoltre, un ripensamento del quadro amministrativo centrale non può trascurare l'opportunità della 'cessazione del ricorso alla pluralità di fondi micro settoriali, generalmente a scarsa capienza e poco utili all'avvio di politiche strutturate e valutabili, ma orientato perlopiù ad assegnare piccoli portafogli (e corrispettivo protagonismo) ai molti ministri dell'area welfare. È al contrario auspicabile, perché coerente con il Titolo V, un meccanismo di assegnazione integrale delle risorse agli enti titolari della programmazione e gestione degli interventi (regioni e/o comuni). Il livello nazionale, per conto suo, dovrebbe gestire risorse esclusivamente per investire in sistemi informativi e monitoraggio degli interventi, indispensabili per l'implementazione matura del sistema dei LEP³⁶.

Si aggiunga che il quadro normativo attuale si presenta, senza dubbio, complicato, e che l'auspicata unificazione dei diversi filoni afferenti alle politiche sociali abbisognerebbe di un ulteriore intervento normativo, stanti anche le disposizioni di cui al comma 377, articolo 2, della citata legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Tuttavia, proprio sulla scorta di quanto qui illustrato, non appare incoerente la possibilità di riservare – nuovamente – agli affari sociali un Dipartimento nella Presidenza del Consiglio dei Ministri. È innegabile l'esigenza di restituire alla Presidenza quel carattere di supporto all'esercizio dell'attività di direzione della politica generale del Governo da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri che molte volte è stata appesantita da funzioni assai poco congruenti con tale visione. Eppure, proprio le forti diseguaglianze sociali di cui soffre il Paese e la volontà di rendere visibile la missione di combattere tali squilibri, nonché l'indispensabile ruolo di coordinamento che la Presidenza può esercitare nei confronti delle altre amministrazioni nazionali (e regionali), rendono ragionevole la riconduzione di tali funzioni fra le competenze della Presidenza.

5. Considerazioni conclusive

Quale futuro può allora immaginarsi per la gestione delle politiche pubbliche in materia di affari sociali?

Dal punto di vista tecnico-amministrativo, si è visto come si sia in presenza di una serie di vincoli che, almeno parzialmente, richiamano lo spirito proprio del primo riordino del quadro relativo alla Presidenza del Consiglio ed ai ministeri. Tali vincoli, tuttavia, così ha insegnato l'esperienza dell'ultimo quindicennio, sono stati aggirati e superati con normative *ad hoc* che sono più volte intervenute al mutare dei Governi³⁷. Anzi, ad esaminare il periodo che va dal 1999 al 2006, non può che concludersi che i principi alla base della disciplina organica di riforma dei ministeri siano stati fortemente indeboliti, confermando la tesi che vuole che le amministrazioni tendono a crescere aldilà delle effettive funzioni che sono deputate a svolgere: il numero dei ministeri è costantemente cresciuto, i modelli organizzativi previsti non sono stati rispettati, la riforma dell'organizzazione periferica non ha seguito la strada prospettata.

Nel caso delle politiche sociali, in particolare, si è assistito a diverse reincarnazioni delle strutture cui venivano assegnate le relative competenze, con successivi assemblaggi e scorporamenti che difficilmente potevano essere riconducibili ad un'ottica strategica. Si aggiunga, altresì, una non conclamata attenzione della classe politica a tali temi, spesso presi in considerazione nella loro accezione residuale o di attenzione elettorale.

³⁵ Sul punto, con particolare riferimento al tema dell'autosufficienza, Andrea TARDIOLA, *Welfare e federalismo: quale "governance"?*, in Luciano GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, ASTRID, 2007, p.107 e ss.

³⁶ Cfr., ancora, Andrea TARDIOLA, *Welfare e federalismo: quale "governance"?*, cit., p.115.

³⁷ Roberto ALESSE, *La riorganizzazione dei ministeri: il venire meno della certezza del diritto*, Quaderni Costituzionali, 1, 2007, p.141.

Siamo di fronte, ad oggi, ad amministrazioni confuse e più volte rimaneggiate. Da questo punto di vista si è dell'opinione che occorre limitare nuovi casi di ricostruzione da zero, di *tabulae rasae* da cui ripartire per navigare a vista. Si dovrebbe, insomma, salvare il salvabile in un'ottica di razionale organizzazione della cosa pubblica e, soprattutto, limitare ulteriori ricostruzioni invasive che non potranno che aggiungere confusione e disincanto, da parte dell'opinione pubblica come da parte degli stessi pubblici impiegati.

Se, allora, si dovrà procedere a rimettere assieme i 'pezzi' prima scomposti (infrastrutture e trasporti, istruzione ed università, ad esempio), occorrerà operare tenendo in debita considerazione l'omogeneità della ricomposizione e le esigenze organizzative (e logistiche) di strutture e del personale.

Da questo punto di vista, pur fatte salve le osservazioni sopra illustrate, si è dell'opinione che l'intuizione di istituire un Ministero della solidarietà sociale in questa legislatura sia stata opportuna, ponendo un Ministro con portafoglio a capo del dicastero che raccogliesse ad unità i vari filoni – non tutti, come si è avuto modo di vedere - delle politiche sociali italiane. Si crede che la strada fosse quella giusta e che vada perseguita.

Non si dimentichi, inoltre, che in un contesto in cui lo Stato, da principale erogatore degli interventi, diviene regolatore degli stessi, il processo di ristrutturazione del *welfare*, coerentemente con le generali tendenze di riforma che interessano i differenti paesi europei, riguarda principalmente l'ingresso di attori privati in settori e precedentemente di competenza pubblica e il decentramento delle funzioni dal livello centrale al livello locale. Le nuove politiche sociali dovrebbero, infatti, riguardare servizi in grado di intervenire contemporaneamente sulla molteplicità dei bisogni dei singoli individui mentre le modalità di programmazione e attuazione di questi dovrebbero essere caratterizzate dall'inclusione di soggetti del privato sociale in un contesto in cui la responsabilità degli interventi rimane comunque pubblica e riguarda fundamentalmente la regolazione del sistema dei servizi. Se questo è vero, una forte deficienza dello sviluppo del sistema è dato dal quadro in cui versa il *non profit* italiano e che si gioverebbe di un comune punto di riferimento a livello nazionale³⁸.

La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale chiama direttamente i cittadini e le organizzazioni del Terzo Settore (o, meglio, della società civile) a partecipare alla *governance* dei territori, confermando l'intuizione della legge 328 del 2000³⁹. Da questo punto di vista, è indispensabile un'azione di spinta verso un sempre maggior riconoscimento del ruolo pubblico del Terzo Settore, con una particolare attenzione ad evitare o attenuare fenomeni di polarizzazione tra organizzazioni più professionalizzate, e quindi con maggiori capacità di cooperazione con l'attore pubblico, e quelle del volontariato e dell'associazionismo, che rivestono un ruolo meno decisivo nei processi decisionali pubblici⁴⁰.

Anche la previsione di un Ministero della solidarietà sociale, tuttavia, non si è compiutamente integrata col nuovo quadro costituzionale, individuando un ruolo, per quel che riguarda l'amministrazione centrale, che tenesse pienamente conto del nuovo Titolo V della Costituzione: il famigerato 'spacchettamento', dunque, si è aggiunto al sostanziale permanere di strutture non pienamente conformi ai compiti di promozione e coordinamento, con particolare riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni.

La forma a volte è anche sostanza, e tornare ad un modello più sobrio, funzionale e razionale del quadro delle amministrazioni centrali e della Presidenza del Consiglio dei Ministri è

³⁸ I complessi e più volte avviati processi di riforma del quadro normativo relativo alle diverse leggi del Terzo Settore, in primo luogo quella del volontariato, e la tendenza a perseguire la via per un Testo Unico in materia, registrano un'ulteriore interruzione. Si veda, ad esempio, Stefano ZAMAGNI, *Il futuro del non profit italiano*, in www.agenziaperleonlus.it.

³⁹ Paolo VENTURI e Natalia MONTINARI (a cura di), *Modelli e forme organizzative del decentramento: ruolo e sviluppo del terzo settore*, AICCON, 2005.

⁴⁰ Ugo ASCOLI, Emmanuele PAVOLINI e Costanzo RANCI, *La nuova partnership: i mutamenti nel rapporto fra stato e organizzazioni di terzo settore in Italia*, in Ugo ASCOLI e Costanzo RANCI (a cura di), *Il welfare mix in Europa*, Carocci, 2003, p. 180.

un segnale forte di ripresa del moto di riforme avviato più di dieci anni fa e troppo spesso rallentato o bloccato. La forma, tuttavia, andrà sostenuta da un mutamento di rotta nei costumi politico-amministrativi che spetta alla classe dirigente politica e burocratica di questo Paese rimettere in moto. Altrimenti detto: l'esecutivo che nascerà dalle elezioni e che attuerà la previsione contenuta nella legge finanziaria per il 2008, dovrà in ogni caso operare senza porre esclusivo orecchio alle esigenze, pure legittime, delle forze politiche. Sarà opportuno e necessario sottrarre l'organizzazione dei dicasteri alla disciplina e agli interessi di settore, in tal modo contribuendo a configurare l'insieme delle strutture organizzative dell'amministrazione centrale come un apparato amministrativo sostanzialmente unitario, nel quale, peraltro, l'unitarietà non si risolve in uniformità⁴¹.

L'eccessiva disarticolazione dei ministeri, che ha più volte modificato l'impianto pensato dal legislatore delegato del 1999 e che ha cercato di soddisfare quanti più palati possibile, non permette di decidere in modo efficace ed efficiente e, tanto meno, economico: è necessario un sistema istituzionale - ed amministrativo - che sia in grado di decidere ed implementare con concretezza le deliberazioni. La bussola, si crede, dovrebbe naturalmente essere quella della articolazione delle azioni dell'amministrazione centrale secondo le missioni fondamentali dello Stato: non ci si soffermi, dunque, sulla sacralità del numero dei ministeri, quanto sulla coerenza tra l'individuazione delle strutture e le politiche da implementare, e rendere così il centro il luogo in cui si amministrano le regole per la coesione del sistema⁴².

Come si è cercato di illustrare, possono esservi dei vantaggi nel mantenimento - meglio, completamento della costruzione - del dicastero che abbia esclusiva competenza in materia di politiche sociali: tuttavia, al di là delle questioni sinora prospettate, si è convinti che, in un'ottica che può definirsi simbolica, un ministero per le politiche sociali presenti un valore in sé: esso rappresenterebbe, infatti, una risposta 'visibile' ai bisogni sociali, in uno spirito che non si vuole economicista a tutti i costi, e che abbia come missione fondamentale una politica di riduzione della forbice delle differenze⁴³.

Il Rapporto Censis per l'anno 2007 mette in evidenza delle vere e proprie degenerazioni antropologiche del nostro Paese, che rappresentano dei limiti alla coesione sociale: il disorientamento e lo *stress* derivante dalla perdita di ruoli, sia in campo professionale che familiare, portano a una nuova aggressività nei rapporti sociali, e danno luogo ad un 'tono sovraeccitato in negativo della cultura collettiva'⁴⁴. Agisce una lenta e sotterranea elaborazione di conflittualità interiori che non è estemporanea, ma figlia dei continui cambiamenti negli ultimi decenni dei ruoli familiari e sociali, e che porta inevitabilmente, ci dice il Censis, alla 'paura di tutto'.

La crisi di legame sociale e i rischi che attraversano le categorie deboli (anziani, donne, disabili, poveri e nuovi poveri), le cui debolezze spesso si sovrappongono, si autoalimentano e portano al rischio di una solidarietà selettiva, dettata da istinto di conservazione e rivolta a sé stessi ed ai propri simili, escludendo proprio i più deboli.

Il problema è noto, ed è legato ad aspetti di sicurezza e di bisogno di ricostruzione dell'integrazione sociale, anche con riferimento all'esistenza di spazi puramente fisici: tentare di dare forza ad un 'centro' che non necessariamente abbia il mero scopo di gestire fondi di settore - pure importanti ma che, da soli, non posseggono la forza di dare impulso all'efficacia delle politiche - ma riesca ad essere esso stesso coordinatore di amministrazioni nazionali diverse, riferimento per le realtà regionali e territoriali, e possa fungere da luogo di valutazione dell'esistente, naturalmente nel rispetto delle autonomie degli attori coinvolti, è una soluzione auspicabile e possibile. Esso, insomma, deve promuovere la partecipazione dei soggetti alla

⁴¹ Così Alessandro PAJNO e Luisa TORCHIA, *Government e amministrazione: la modernizzazione del sistema italiano*, in Alessandro PAJNO e Luisa TORCHIA, *La riforma del Governo*, cit., p. 29.

⁴² Gaetano D'AURIA, *La nuova geografia dei ministeri*, cit., p. 25.

⁴³ Vinicio ALBANESI, *Consigli gratuiti al futuro ministro o futura ministra delle politiche sociali*, *Lo straniero*, 70, 2006, p.30.

⁴⁴ CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2007*, Franco Angeli, 2007, p. 71.

elaborazione delle politiche, operare un costante monitoraggio e valutazione delle stesse, e favorire il massimo grado di integrazione fra i vari attori in un processo costante di rielaborazione delle politiche ed in un quadro di metodo aperto di coordinamento⁴⁵.

Da questo punto di vista, si crede, la re-istituzione di un Dipartimento degli affari sociali non collide con il fatto che la Presidenza del Consiglio si riappropri del suo ruolo di apparato strumentale alle funzioni proprie del Presidente, di indirizzo, impulso e coordinamento e direzione della politica generale del Governo. La funzione trasversale di promozione e rafforzamento delle politiche sociali, infatti, può ben mantenere una propria specificità rispetto alle tematiche sanitarie e del lavoro: anzi, in questo senso, la missione del Dipartimento degli affari sociali è quella di superare quei limiti che hanno sempre avuto in Italia le politiche pubbliche tese all'attenuazione delle disuguaglianze, ovvero passare da un'ottica in cui si lavora per compensare le differenze piuttosto che mettere i cittadini in grado di promuovere il proprio sviluppo⁴⁶.

⁴⁵ Il metodo aperto di coordinamento, strumento elaborato per assistere gli Stati membri dell'Ue nell'elaborazione progressiva delle loro politiche, implica la definizione di calendari specifici per il conseguimento di obiettivi attraverso l'individuazione di indicatori quantitativi e qualitativi per confrontare le buone prassi, la trasposizione di orientamenti europei nelle politiche nazionali e infra-nazionali, una costante attività di monitoraggio, verifica e valutazione fra pari, organizzate nel quadro di un processo di apprendimento reciproco. Sul punto, cfr. Stefano SACCHI, *Il metodo aperto di coordinamento. Origini, ragioni e prospettive del coordinamento delle politiche sociali*, Il Politico, 1, 2007, p. 5.

⁴⁶ Carlo BORZAGA e Alberto IANES, *L'economia della solidarietà*, Donzelli Editore, 2006, VII.