

Costruire la rete del welfare territoriale

COSA RISERVERÀ PER LE POLITICHE SOCIALI IL NUOVO CICLO ISTITUZIONALE CHE SI STA APRENDO?
A POCA DISTANZA DAL PASSAGGIO ELETTORALE SI TRATTA DI UN QUESITO DIFFUSO. SULLA SCORTA DI QUESTA DOMANDA L'AUTORE TRACCIA ALCUNE POTENZIALI LINEE DI SVILUPPO FUTURO, A PARTIRE DA RIFLESSIONI SUGLI AVVENIMENTI DEI CINQUE ANNI APPENA TRASCORSI.

Andrea Tardiola
Dirigente del Ministero
della Solidarietà sociale

DA DOVE RIPARTIRE

Scelgo come punto di partenza la l. 328/00, perché questi anni avrebbero dovuto mettere al centro la sua implementazione, mentre la grande parte degli osservatori convergono nel valutare come la sua attuazione, almeno sull'insieme nazionale, abbia sostanzialmente mostrato la corda. O, meglio: l'attuazione ha avuto forme e velocità differenti, con un Governo statico, un grappolo di Regioni che sono partite immediatamente dopo il varo della legge per ripensare e modellare la propria offerta di servizi ed altre che si sono mosse con ritardo (alcune, ancora oggi, ferme); lo stesso vale per i Comuni italiani, sebbene con un panorama ancora più variegato in ragione del loro grande numero. Una duplicità di azione che segnala un pericolo e richiama il nuovo Governo a un'impegnativa responsabilità nell'affrontare il nodo di un paese ancora una volta a due (o più) velocità.

Per fare riferimento alla l. 328/00, tuttavia, non ricorrerò alla misurazione dei suoi livelli di attuazione sul territorio, limitandomi per questo aspetto a rinviare ai numerosi studi prodotti,¹ piuttosto vorrei utilizzare un'analisi delle relazioni istituzionali che dalla riforma sono scaturite, esaminandole sia in ragione del disegno originario della legge, sia in ragione degli eventi successivi alla riforma, in primo luogo l'approvazione nel 2001 del nuovo testo del Titolo V della Costituzione che tale disegno ha profondamente condizionato.

La riforma del welfare è una legge ordinamentale che struttura un sistema nazionale di regole per il funzionamento dell'offerta di servizi; un sistema complesso che prevede ruoli distinti per

ogni livello istituzionale e valorizza quello degli attori non istituzionali. Questa articolazione faceva perno su un assetto costituzionale e amministrativo ben precisi:

a. la Costituzione del '48, un testo impostato su una funzione legislativa concentrata sul livello nazionale e su una funzione amministrativa coerentemente ripartita secondo il noto criterio del "parallelismo delle funzioni"² ...

b. ... all'interno del quale già operava, dagli anni Novanta, un consistente processo di decentramento delle funzioni amministrative dal centro al territorio.

La l. 328/00 è figlia di questo contesto, ma già nel momento della sua prima attuazione si è dovuta misurare con una più profonda trasformazione della cornice istituzionale: se la riforma del welfare entra in vigore alla fine del 2000, al termine dell'anno successivo viene modificato il Titolo V della Costituzione. Questa ulteriore riforma, se da un lato ne ha esaltato alcuni aspetti, come l'opzione fondamentale per l'ente locale quale soggetto erogatore dei servizi e per la Regione come ente di programmazione, dall'altro ha messo in contraddizione più di un caposaldo della legge stessa e, in particolare:

a. la programmazione nazionale: è possibile che il Governo nazionale adotti un Piano sociale nazionale dopo che il presidio legislativo è stato devoluto alle Regioni?

b. le regolamentazioni quadro nazionali: è praticabile la scelta di un Governo che definisca con norme secondarie materie direttamente appartenenti alla sfera organizzativa degli enti substatuali, come l'accreditamento o le professioni sociali?

c. i sistemi di finanziamento: può essere utilizzato il Fondo nazionale per le politiche sociali (Fnps) come leva finanziaria per l'avvio della l. 328/00 e dunque come fondo finalizzabile?

A vedere cosa è accaduto nel ciclo politico nazionale si registra che il Piano non è stato rinnovato dopo la scadenza della prima edizione, materie come l'accreditamento sono state lasciate alla disciplina regionale senza la pre-definizione di una cornice nazionale, sulle finalizzazioni del Fnps è intervenuta la Corte costituzionale a sancire in maniera inequivocabile la loro impraticabilità.

Se le trasformazioni istituzionali hanno rappresentato un terreno in movimento sul quale la riforma del welfare ha faticato ad avviarsi, occorre segnalare un ulteriore fattore che ha posto un'ipoteca sull'attuazione della legge: benché questa sia stata approvata con un ampio riscontro politico nazionale e locale, nonché salutata positivamente dai soggetti del settore non profit, nel corso della successiva legislatura non se ne è registrata una piena presa in carico da parte del Governo. Ciò che è accaduto non è stata un'espressa messa in discussione della legge, bensì l'orientamento a evitare un reale impegno di implementazione. Questo esito è il frutto sia di una differente visione delle policy di settore,³ sia uno degli effetti

Note

¹ Questa esigenza può essere soddisfatta ricorrendo a numerose pubblicazioni mirate, da un lato, a analizzare i singoli aspetti della legge di riforma, dall'altro, a valutarne la sua attuazione a livello regionale o locale. In particolare, cfr. Gori C. (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma, 2004; Formez, *Riforma del welfare e gestione dei servizi sociali*, 2004; Astrid, *Welfare e federalismo*, il Mulino, Bologna, 2005; "Welfare locale, azioni di sistema, territori e governance", *la Rivista delle Politiche Sociali*, 2, 2005; Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali*, 2005; Mirabile M. L. (a cura di), *Italie sociali, il welfare locale fra Europa, riforme e federalismo*, Donzelli, Roma, 2005; e infine quattro recenti ricerche promosse e sostenute dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali: Serofilli M., Gariboldi G., Giorgi M. (a cura di), *Strategie di integrazione nella costruzione delle zone sociali*, 2006; Meneguzzo M., Candela A. M., Presutti E. (a cura di), *Percorsi regionali per il governo delle politiche sociali: scelte organizzative a confronto*, 2006; Giglioni F. (a cura di), *Modelli di affidamento dei servizi sociali e l'attuazione dei sistemi di accreditamento*, 2006; Bracalenti R. (a cura di), *Il disagio degli adolescenti: valutare gli interventi, valutare le politiche*, 2006; che hanno costituito il materiale di riferimento del convegno che il suddetto Ministero, in collaborazione con il Cnel, ha organizzato lo scorso 25 e 26 gennaio a Roma sul tema "Il governo della rete: territori sociali a confronto".

² Il principio del parallelismo delle funzioni amministrative stabiliva che il livello di governo titolare della gestione operativa e amministrativa di un settore fosse lo stesso che ne deteneva la funzione legislativa.

³ In massima sintesi, si può dire che il centro-sinistra persegue una visione imperniata sulla regia pubblica nella promozione, organizzazione e gestione dei beni comuni, mentre il centro-destra privilegia un'idea di sussidiarietà nella quale la crescita e distribuzione dei beni comuni è affidata al protagonismo dei singoli cittadini, delle famiglie, degli enti intermedi e infine dei soggetti economici.

“imprevisti” dell’assecondarsi del bipolarismo. Negli anni recenti è accaduto che, quanto più una norma venisse ad assumere un profilo personalizzato (come, ad esempio, per la l. 328/00 lo pseudonimo di “legge Turco”) tanto più si sono determinate forme di resistenza del politico del diverso schieramento che la riceve in eredità: una semplificata (ma ritengo fondata) analisi antropologica del politico dell’epoca bipolare lo vede molto più attratto dal firmare la “propria” riforma che dall’attuare quella del predecessore, anche laddove formalmente o sostanzialmente condivisa.

Da qui scaturisce quella curiosa condotta che nel corso di cinque anni ha visto il Governo affermare che i principi ispiratori della legge rimangono intatti, che però la sua strumentazione dev’essere aggiornata alla luce delle trasformazioni costituzionali (affermazione, quest’ultima, tecnicamente corretta), senza tuttavia procedere attivamente in questa direzione. Non a caso, nonostante la scorsa legislatura si fosse aperta con la dichiarazione di impegno nell’attuazione della l. 328/00 (da parte del Ministro Maroni), uno dei primi atti del Governo in materia di politiche sociali è stato il Libro bianco sul welfare. Un documento che non rinnega la legge del 2000, sebbene, a due anni dalla sua entrata in vigore, si segnala non tanto per assumere la sfida della realizzazione della rete dei servizi quanto per marcare da essa una differenza di orientamento strategico:

“Anche se va dato atto alla l. 328/00 di aver rappresentato una soluzione di continuità rispetto al nulla esistente in tema di politiche sociali, va riconosciuto che essa presenta forti limiti nella valorizzazione della famiglia come sistema di relazioni, in cui i soggetti non sono solo portatori di bisogni ma anche di soluzioni, stimoli e innovazioni” (*Libro bianco*, p. 14).

Per queste ragioni il Governo non ha compiuto passi sostanziali nella direzione dell’obiettivo che la riforma del welfare stabilisce, e cioè la costruzione di un sistema di servizi sociali articolati su tutto il territorio nazionale che:

- da un lato, stabilisca il profilo di una cittadinanza sociale nazionale, indispensabile fattore di coesione in un paese che accentua le proprie autonomie/tensioni territoriali;
- dall’altro, completi quel sistema di protezione sociale che oggi conosce sistemi nazionali più maturi nel campo della salute, dell’istruzione, della previdenza e dell’occupazione.

Semmai il Governo si è maggiormente impegnato su altri fronti, come quello degli interventi in materia di

politiche familiari e quello relativo al dossier sui Livelli essenziali delle prestazioni (d’ora in poi Lep).⁴

Sul lato degli interventi per la famiglia si possono ricordare le iniziative per il cosiddetto *bonus* bebé, quelle per l’attivazione di asili nido e per l’agevolazione dell’acquisto della prima casa per le coppie di nuova costituzione. Non entro nel merito di questi punti, limitandomi a richiamare come le iniziative a sostegno della maternità siano state caratterizzate da un’eccessiva episodicità (il *bonus* era previsto dalla finanziaria per il 2004, scomparve in quella per il 2005 per tornare per quella del 2006),⁵ mentre quelle su asili nido e prima casa sono state censurate dalla Corte costituzionale perché lesive dell’autonomia regionale.

Diverso il caso del dossier sui Lep, rispetto al quale, a distanza di quattro anni dalla sua attivazione, occorre sviluppare un ragionamento più articolato.

I LEP: PIETRA FILOSOFALE O FETICCIO?

Negli anni alle nostre spalle questo tema è stato costantemente al centro dell’attenzione. Molto più da parte degli esperti e degli operatori del settore che non della più ampia opinione pubblica, quasi che gli addetti avessero riscontrato nei Lep la chiave di volta per un più efficace sistema di welfare. È il caso di domandarsi, oramai, se questo carico di aspettative abbia generato una sovraesposizione a discapito di altri piani di intervento meritevoli di attenzione, finendo per restringere il *set* di iniziative che avrebbero potuto essere realizzate nel corso della legislatura. Su questo aspetto tornerò nell’ultima parte dell’articolo, tuttavia vorrei mettere in evidenza come già in sede di esegesi della norma sui Lep emergesse una profonda criticità: tale norma è stata inserita tra le competenze statali alla ricerca di una ambiziosa formula di chiusura nell’ordinamento. In altri termini, in un assetto istituzionale che attribuisce agli enti territoriali competenze normative e di governo molto estese, la norma sui Lep deve garantire che i diritti a determinate prestazioni siano assicurate per ogni individuo a prescindere dal luogo in cui vive. Questa statuizione, totalmente condivisibile su un piano teorico, sconta un forte scarto con la realtà delle cose, dal momento che l’Italia è stato e continua ad essere un paese con livelli di sviluppo fortemente differenziati. Ciò significa che una norma che tenda ad assicurare omogeneità di soddisfazione dei diritti in un quadro di funzioni tanto decentrate richiede un periodo di attuazione quantomeno medio e, soprattutto,

un consistente intervento finalizzato a ridurre i differenziali attualmente registrati sul territorio.

Questa considerazione si traduce in un vincolo metodologico decisivo nel momento in cui si affronta il tema dei Lep per quelle prestazioni che si configurano come servizi territoriali: o si stabiliscono livelli differenziati tra un territorio e l’altro (sostanzialmente disconoscendo la finalità ultima della norma) oppure si stabiliscono livelli che non possono, almeno nel breve periodo, essere soddisfatti in ampie aree del paese.

È necessario, allora, che la definizione dei Lep venga accompagnata da una strategia di investimenti economici e organizzativi per produrre la convergenza di aree del Paese verso standard di offerta più adeguati. Tuttavia, l’attenzione su questo obiettivo è stata posta meno di quanto sarebbe stato necessario nella pratica negoziale (e nella produzione documentale) delle Regioni, dei Comuni, delle parti sociali. Questi hanno scelto una strategia di richiesta dei Lep, ma poco o nulla come strumento di riallineamento territoriale dell’offerta di servizi, cioè in funzione redistributiva, molto più come cavallo di Troia per ottenere risorse aggiuntive. Non a caso, in tutti questi anni mai è stato posto il tema del ripensamento dei criteri di riparto del Fnps tra le Regioni.

Beninteso, in generale il tema del recupero delle aree svantaggiate, specie del Sud, vanta una lunga tradizione. Tuttavia, nel recente dibattito sulla riforma del welfare è prevalso un approccio che potremmo definire “prestazionista”, e i Lep sono diventati il Sacro Graal al quale votare gran parte degli sforzi di elaborazione e negoziato. Questo orientamento ha inevitabilmente distratto gli attori istituzionali e privati rispetto a quel parallelo piano d’intervento orientato a consolidare in ogni Regione la rete dei servizi. Su questo aspetto è mancata un’azione propulsiva nazionale e questo ha determinato che i territori con tradizionali capacità abbiano progredito sulla strada del consolidamento del sistema, mentre quelli che lamentano storici *gap* siano rimasti al palo.

IL CARRO DAVANTI AI BUOI: IL PARADOSSO DEI LEP E LE RAGIONI DELLA LORO ASSENZA

Nel saldo di legislatura, dunque, c’è che la mancata realizzazione dei Lep ha finito per rappresentare un collo di bottiglia che ha frenato le altre possibili iniziative di sistema. Quali sono state, allora, le principali ragioni che hanno impedito la definizione del Lep?

1. L’insufficiente elaborazione sul punto. In molti (lo stesso Ministero, almeno

in un primo momento) hanno affrontato il tema sulla base del condizionamento derivante dall'esperienza dei Lea sanitari, con una certa velleità emulativa. Si è trattato di un errore che ha fatto perdere tempo al tavolo tecnico della conferenza unificata. Da questo punto di vista mi limito a evidenziare come i Lea sanitari siano costituiti da elenchi di prestazioni standardizzate, in ragione di almeno tre elementi: le nomenclature dell'Oms, il fattore tecnologico, l'operatività ormai quasi trentennale di un sistema sanitario nazionale. Ben diverso è il settore delle politiche sociali dove, da un lato, risulta molto complesso il lavoro di definizione del bisogno, almeno ad un livello tale di dettaglio da poter essere associato ad una distinta e individuabile tipologia di intervento, dall'altro, l'elaborazione teorica e pratica sulla relazione tra servizio e persona va sempre più caratterizzandosi nel senso del progetto individuale (che, in quanto tale, sfugge a maggiori standardizzazioni).

2. L'insufficienza delle risorse. È facilmente comprensibile come, dovendo lavorare con un vincolo di "invarianza di spesa" a causa dell'andamento delle cifre di contabilità pubblica, la logica dei Lep quale "garanzia dei diritti" si è velocemente affievolita, e si è invece scivolata nella logica della selezione delle prestazioni (e quindi dei diritti) da inserire nel novero di quelli definiti essenziali.⁶ Con il rischio, segnalato recentemente su questa rivista da Emanuele Ranci Ortigosa (*PSS*, n. 1/2006) di risolvere la partita sui Lep attraverso l'identificazione con i diritti soggettivi nella loro attuale configurazione e sacrificando lo sviluppo delle reti di servizi reali.

3. L'inadeguatezza della sede del negoziato istituzionale. La conferenza unificata si è andata caratterizzando nel tempo (e specialmente a seguito delle cosiddette leggi Bassanini) come la sede principale di snodo tra Stato e autonomie (si badi bene: snodo delle attività dei governi e non delle sedi legislative nazionale e locali) volta specialmente a produrre atti di regolazione o di alta amministrazione, con una speciale attenzione ai processi di riparto e gestione delle risorse. Ma, come ho scritto in introduzione, il dossier sui Lep investe il piano ordinamentale del sistema, perché tocca direttamente il tema dei diritti di cittadinanza. Col crescere della situazione di crisi dei conti pubblici, inoltre, questa sede è progressivamente divenuta più inadeguata a risolvere un tema connesso alla garanzia dei diritti. Il dibattito è, infatti, oscillato tra due posizioni antitetiche: definire i Lep a partire dai diritti oppure dalle risorse. Per uscire

da questo pendolarismo occorrerebbe che fosse il Parlamento a definire il processo all'interno del quale i governi possono dettagliare la strumentazione dei Lep, ma all'interno di una cornice di protezione dei diritti che è prerogativa tipica delle sedi legislative (e si tratterebbe di una tipica norma da sottoporre a un Senato federale espressione anche del sistema delle autonomie).

4. La calendarizzazione delle elezioni. Può sembrare un fattore esterno al punto in trattazione, ma nella realtà ha di molto condizionato i rapporti tra i livelli di governo. In un tavolo che dovrebbe lavorare secondo una *governance* multilivello, per usare una definizione in voga, ogni anno uno degli attori è bloccato per un consistente numero di mesi dal proprio turno elettorale. Questo rende molto sfilacciato il sistema di relazioni istituzionali.

5. Una rappresentatività "alterata" degli enti locali. Al tavolo tecnico siede una rappresentanza dei soggetti in questione sottodimensionata rispetto ai pesi che i diversi livelli di governo hanno nella partita. Gli enti locali sono rappresentati attraverso l'Anci e l'Upi, così che, in un tavolo di circa venti persone, solamente due prendono voce per le amministrazioni che in questo momento costituiscono l'ottanta per cento della spesa per servizi sociali.

6. ...e una delle Regioni. Queste, da parte loro, riflettono le diverse velocità dei propri sistemi. Al tavolo di negoziazione sono rappresentate stabilmente da un coordinamento composto di Regioni soprattutto del centro-nord (con l'unica eccezione della Campania), le stesse che esprimono con fermezza l'acquisita autonomia normativa; ma questo "volto" delle Regioni mette in ombra l'esigenza che l'altra parte delle Regioni esprime in altre sedi (o nei colloqui bilaterali col Ministero): la richiesta di sostegno per l'avvio di azioni di sistema sul proprio territorio.

7. La resistenza del Governo al passaggio al nuovo assetto istituzionale. Paradossalmente, il Governo che ha ritenuto la riforma del 2001 insufficiente per grado di decentramento, ha nella pratica adottato comportamenti che comprimevano quell'autonomia, ricevendo ripetute sanzioni da parte della Corte costituzionale.⁷

Queste motivazioni concorrono a spiegare le ragioni del mancato compimento del percorso di definizione dei Lep e rappresentano elementi critici che devono essere affrontati perché la discussione su questo dossier riprenda il cammino. Fermo restando che il dossier sui Lep rimane in cima all'agenda istituzionale dei prossimi anni, in quanto

fondamentale per completare l'attuazione della riforma costituzionale, non bisogna ripetere l'errore di concentrare la totalità delle energie istituzionali su questo unico tavolo. Parallelamente, infatti, è necessario varare una strategia che veda Governo nazionale, sistema delle autonomie e partner privati investire nella nascita (dove manca) e nel consolidamento (dov'è già partita) della rete dei servizi sociali territoriali.

Puntare sul potenziamento dei servizi quale secondo livello del sistema, come scrive Ranci Ortigosa nell'articolo citato, è certamente una scelta politica volta a qualificare un modello di welfare. Tuttavia, ciò rappresenta anche l'interpretazione più autentica del principio di sussidiarietà che ispira la riforma costituzionale del 2001. Il baricentro dei servizi alla persona posto a livello territoriale richiede che la rete sia consolidata per consentire una gestione più avanzata anche degli schemi di trasferimento monetario. Da questo punto di vista l'esperienza del Rmi dimostra che oggi il tessuto delle amministrazioni locali spesso non offre una piattaforma amministrativa sufficiente per gestire tali misure nella logica del progetto di intervento personalizzato. È questo il punto su cui il richiamo di Ranci Ortigosa è pienamente condivisibile: il ripensamento del sistema delle erogazioni monetarie e il suo conferimento alle amministrazioni locali può generare valore aggiunto se i servizi territoriali possono tarare gli interventi facendo leva sull'intero spettro di prestazioni che l'ordinamento prevede. Superando una situazione nella quale il presidio gestionale di tali prestazioni è parcellizzata tra Stato e amministrazioni territoriali.⁸ Questa

Note

4 Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, *Dossier sui livelli essenziali delle prestazioni nel settore dell'assistenza*, 2004.

5 Episodicità che significa anche assenza di collegamenti tra questa misura, pure importante, e un quadro strategico sul sistema di servizi alla famiglia. Non a caso si tratta di una misura ogni volta annunciata o proposta dal Ministro dell'Economia e delle finanze prima ancora che dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali.

6 L'invarianza di spesa, anche in una fase di recessione economica non è, sia chiaro, un elemento immodificabile. Nel settore della spesa per protezione sociale italiana si potrebbe agire, a invarianza della spesa complessiva, anche una redistribuzione della sua struttura. Sta di fatto che tutti gli interventi del Ministero dell'Economia e delle finanze nel tavolo tecnico sono state orientate a ribadire l'impossibilità di elevare la spesa per servizi sociali. Dato confermato tanto dal taglio del Fnps, ma soprattutto dai tagli ai trasferimenti ai Comuni registrati nel corso della XIV legislatura.

7 Tra le altre va segnalata la sentenza della Corte costituzionale n. 423 del 2004, ultima in ordine di tempo e riassuntiva degli orientamenti emersi nel periodo precedente.

8 Per un'informazione aggiornata sul sistema di trasferimenti monetari per l'invalidità si faccia riferimento ai numeri del *Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali* 2005 e 2006, disponibili sul sito del Ministero.

operazione richiede naturalmente sia una consistente azione di sistema che potenze la rete dei servizi per metterla in grado di sostenere la gestione di un *mix* di interventi più complesso, ma anche l'attuazione del sistema di finanziamento delle autonomie previsto dall'art. 119 della Costituzione, per attribuire alle Regioni la responsabilità non solo della spesa ma anche del reperimento delle risorse (fatti salvi i meccanismi perequativi).

ORIENTARE SENZA DIRIGERE: NUOVI STRUMENTI PER UNA GOVERNANCE DEL SETTORE

Come ripartire, quindi, verso questi obiettivi? Dopo anni di rapporti logorati tra centro e periferia non sarà semplice ritrovare la strada. Tuttavia ritengo saranno fondamentali gli accordi e le azioni che matureranno tra la fine del 2006 e il 2008. Due anni e mezzo non sono un periodo lungo per una strategia ambiziosa di politiche pubbliche, ma questo è l'arco di tempo in cui si può avere una continuità di rapporti tra centro e sistema delle autonomie, considerato che le elezioni regionali non saranno prima del 2010. Credo, in altri termini, che sia fondamentale avviare una strategia di incentivi per impostare nei prossimi 24-30 mesi una infrastruttura che funzioni anche per il resto del ciclo politico nazionale.

Il primo punto è che ciascun livello di governo dovrà modificare dei comportamenti che negli anni recenti non hanno permesso di mettere a segno risultati soddisfacenti:

- a. lo Stato, in primo luogo, dovrà rinunciare a ricorrere a scorciatoie pre-Titolo V, violando in questa maniera la logica più profonda delle riforme costituzionali (ad esempio vincolando unilateralmente i finanziamenti delle Regioni);
- b. le Regioni, da parte loro, a fronte della garanzia dello Stato sul punto appena espresso, devono rinunciare ad una battaglia che finora è stata troppo concentrata sul reclamo della propria autonomia. È un reclamo comprensibile in funzione difensiva verso le incursioni dello Stato. È invece di retroguardia laddove esprime un'esigenza forte nelle Regioni che hanno avviato per prime la propria strategia di innovazione del sistema di welfare, ma non intercetta la domanda di "accompagnamento" che invece emerge da quelle più deboli, che richiedono azioni di assistenza da parte dello Stato per avviare quel percorso di consolidamento della propria rete richiamato nel paragrafo precedente.

Il cambio di rotta nel comportamento di questi due livelli di governo contribuirebbe a rompere alcuni dei

vincoli che hanno finora condizionato negativamente il processo. In particolare la doppia esigenza espressa dal fronte delle Regioni deve essere presa in carico: non è sufficiente pensare che una unica strategia possa soddisfare le esigenze di territori con livelli di sviluppo del proprio welfare tanto distanti. Per rispondere a questa esigenza si dovrebbe fare riferimento ad una nuova formula di *governance* che potremmo definire di "programmazione dolce", che recuperi alcuni elementi di quello che nel linguaggio comunitario viene definito "coordinamento aperto".⁹

Su un piano operativo questo può realizzarsi attraverso uno schema con le caratteristiche descritte di seguito.

Il Governo guida un tavolo nazionale, partecipato dai livelli istituzionali¹⁰ (e dagli attori privati), per fissare priorità di intervento per la costruzione della "rete nazionale dei servizi sociali". Definire queste priorità significa:

- a. che tutti i livelli di governo si impegnano a implementare il proprio sistema di protezione sociale territoriale all'interno di una cornice nazionale comune ...
- b. ... ma che non tutti debbono lavorare sulle stesse priorità, queste dovrebbero al contrario essere espressione anche delle differenti esigenze territoriali e, in tale maniera, lasciare margini soddisfacenti all'autonomia di programmazione delle Regioni ...
- c. ... operativamente le Regioni devono attivare i propri interventi all'interno di questa griglia, ad esempio, programmando interventi (investimenti e innovazione) attraverso i propri Piani sociali regionali su non meno di tre priorità.

Le Regioni, nello scegliere priorità che intercettino il proprio specifico territoriale, devono comunque attenersi a comuni elementi di processo: un sistema di quantificazione degli obiettivi; un sistema di formalizzazione trasparente delle risorse che su questi obiettivi vengono allocate; la strumentazione (e le caratteristiche di indipendenza) della misurazione dei risultati; i meccanismi di partecipazione (attori privati e amministrazioni cittadine) nella fase di programmazione e allocazione delle risorse; le procedure che orientino verso standard di qualità più elevati e trasparenti (ad esempio, attraverso le carte dei servizi).

Mi sembra questo un sistema bilanciato, capace da un lato di rispettare la sfera di autonomia acquisita dalle Regioni, dall'altro di configurare la rete nazionale di offerta di servizi di protezione sociale come sistema unitario, volto al raggiungimento di alcuni obiettivi comuni, che il paese potrebbe esprimere come obiettivi nazionali

anche nelle sedi di confronto sul processo europeo di inclusione sociale previsto dalla Strategia di Lisbona.

Aggiungerei che, giacché questa impostazione dovrebbe garantire un migliore dialogo tra centro e periferia, si possono aprire spazi istituzionali per dei programmi mirati come, ancora a titolo di esempio:

1. il completamento della rete nei territori dove questa è più debole (penso ad investimenti finalizzati alla creazione degli uffici di piano);
2. il sostegno alle realtà dove i Comuni faticano ad approdare a forme di intervento associate.

Anche in questi casi mi pare non si debba avere timore di interventi invasivi dello Stato: possono essere adottati modelli d'azione incentrati su meccanismi di premialità e, ad ogni modo, lo stesso nuovo articolo 119 del Titolo V riconosce la possibilità di finanziare specifici enti (ad esempio una o più Regioni) per l'adozione di misure di recupero di *gap* strutturali tali da generare un ostacolo all'esercizio dei diritti sanciti nella prima parte della Costituzione medesima.¹¹

QUALE RETE DEI SERVIZI: DAL BARICENTRO SUL TERRITORIO (PIÙ ZONE, MENO COMUNI) ALLA GOVERNANCE NAZIONALE (MA CON TROPPI MINISTERI)

Finora la proposta ha circoscritto ruoli e funzioni di Stato e Regioni. Il Comune singolo o associato rimane in ogni caso il baricentro sul quale si gioca la partita della costruzione della zona. Questo è il terreno sul quale si misurano i differenziali di risposta al bisogno e sul quale devono essere sviluppate anche nuove strategie per il potenziamento della rete dei servizi:¹² lavorando sul fronte dell'integrazione sociosanitaria, sul fronte della *partnership* con le funzioni dei servizi per l'impiego, con la definizione di modelli di cooperazione più avanzati con il terzo settore.¹³

Anche su questo aspetto un cammino pragmatico può essere ancora una volta quello di un processo negoziato tra tutti i livelli di governo ma con un potenziamento, rispetto al pregresso, nella quota di rappresentanza dei Comuni (che, come si è già detto, sono sotto-rappresentati nel tavolo di confronto in conferenza unificata, specialmente se si considera come questi enti siano i principali contribuenti al sistema di finanziamento della rete dei servizi).¹⁴

Come si può intervenire a promuovere il potenziamento della rete di servizi municipale?

Certamente il ruolo determinante è in capo alle Regioni, che dispongono

della potestà normativa per disegnare il proprio sistema di offerta dei servizi. Mentre sull'azione di supporto che il Governo nazionale può fornire alle Regioni che sono in condizioni di ritardo rinvio a quanto detto nel paragrafo precedente.

Una funzione importante può essere svolta inoltre dalle Province. Questo è un livello da recuperare e approfondire. Le province (in alcuni casi le Comunità montane) possono infatti giocare un ruolo centrale laddove la conformazione istituzionale del territorio sia caratterizzata dalla presenza di molti Comuni polvere. Mi pare interessante in questi casi la strategia adottata da alcune province che hanno scelto di puntare le proprie energie nell'incentivare questi ad assumere forme associate, oppure costruzione comunità di pratica che hanno strutturato processi di confronto tra i responsabili di piano, piuttosto che tra i Comuni capofila o ancora coinvolgendo anche i responsabili dei distretti sanitari. Questo mi sembra un ulteriore fronte di lavoro da aprire nel prossimo periodo.

In coerenza con questo occorre identificare anche una funzione nuova dello Stato, o meglio del Governo nazionale: non faccio riferimento alle specifiche scelte di *policy* (in questa fase di criticità dei conti pubblici occorrerà scegliere su quali priorità attivare l'iniziativa) quanto al metodo che dovrebbe sorreggere una nuova stagione, che dovrebbe fondarsi su tre pilastri: partecipazione, monitoraggio e valutazione, integrazione delle politiche.

La forte partecipazione delle Regioni e delle rappresentanze degli enti locali, a partire dalla definizione di tavoli tecnici stabili, deve permettere il confronto e la condivisione di strumenti e pratiche di innovazione. Il Governo deve, allora, rendere strutturale e permanente questo tipo di lavoro, forse anche con un'interpretazione estensiva della stessa norma prevista nella l. 328/00 sul sistema informativo sociale. Questo deve diventare un sistema anche di laboratori tematici dove i Comuni possano accedere confrontando le loro esperienze, oppure ricercare soluzioni realizzate in contesti simili al proprio.

Il consolidamento delle attività di monitoraggio e valutazione delle politiche deve rappresentare la precondizione delle decisioni di intervento, e per questo bisogna tanto consolidare le strutture ministeriali ad esse preposte quanto realizzare anche questi esercizi in forma partecipata (anche attivando formule compartecipate, come già accade nell'affine settore sanitario).

L'integrazione delle politiche, ricomponendo la filiera istituzionale

che specie nel settore degli interventi sociosanitari è oggi parcellizzata al livello di governo nazionale. È particolarmente importante sottolineare questo aspetto nel momento in cui l'avvio della XV legislatura presenta un Governo dove le materie del welfare sono estremamente frammentate e costringono a una faticosa azione di coordinamento interministeriale e integrazione delle strategie.

Coordinamento e integrazione non brillano nella tradizione degli apparati pubblici, ma il moltiplicarsi dei dicasteri con deleghe nelle materie di welfare costringono a impegnarsi in questa direzione per tradurre in realtà le proposte di potenziamento del "welfare locale comunitario basato sulla rete integrata dei servizi" individuato come obiettivo del Governo che avvia in questi giorni i suoi passi.

Note

9 Il metodo aperto di coordinamento è lo strumento al quale aderiscono gli Stati membri dell'UE per diffondere le buone prassi e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'UE stessa. Tale metodo, concepito per assistere gli Stati membri nell'elaborazione progressiva delle loro politiche, implica la definizione di orientamenti dell'Unione secondo calendari specifici per il conseguimento di obiettivi a breve, medio e lungo termine, attraverso: la determinazione di indicatori quantitativi e qualitativi per confrontare le buone prassi; la trasposizione di orientamenti europei nelle politiche nazionali e regionali fissando obiettivi specifici; il periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione inter pares, organizzate nel quadro di un processo di apprendimento reciproco.

10 Con una partecipazione che deve essere ripesata rispetto a quella che oggi esprime la Conferenza unificata.

11 Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, città metropolitane e Regioni.

12 Al riguardo, rinvio in particolare alla ricerca *Strategie di integrazione nella costruzione delle zone sociali*, cit.

13 In questo contributo è stato richiamato, ma non approfondito il tema del ruolo fondamentale che il terzo settore offre alla realizzazione della rete. Questa scelta perché l'articolo affronta più specificamente il nodo delle strategie dei soggetti istituzionali. Rimane fermo che il valore aggiunto della sussidiarietà orizzontale è creato proprio dalla partecipazione di quei soggetti e che il livello di questa partecipazione costituisce proprio uno dei requisiti di processo di quel metodo aperto di coordinamento che è stato indicato come proposta per il futuro.

14 Cfr. a tale proposito, la prima parte del *Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali*, 2005.