

A dieci anni dalla commissione Onofri: gli strumenti per un governo tra welfare e federalismo

di Fabio Giglioni e Andrea Tardiola

(Nota per il Gruppo di lavoro “10 anni dopo la “Commissione Onofri: quali priorità per la riforma del welfare ?”)

La riforma di impianto federalista dell’assetto istituzionale non va considerata semplicemente come una variabile di cui tenere conto nella formulazione di valutazioni retrospettive o proposte per il futuro. La questione sul tappeto è che oggi il federalismo è modo di essere del welfare: il paese ha scelto di transitare da un impianto monistico ad equilibrio nel quale l’organizzazione del modello di protezione sociale avviene nel territorio, in prossimità del cittadino.

La vicenda degli ultimi dieci anni, tuttavia, mette in evidenza una difficoltà del paese ad assumere fino in fondo le conseguenze di tale trasformazione.

L’approdo ad una *governance* federale (che consente maggiore efficacia delle politiche di prossimità) avrebbe dovuto far accettare al “sistema” l’idea delle differenze/distanze tra territori. E di conseguenza dovrebbe vedere il governo nazionale mettere in campo strategie e strumenti differenti a seconda del contesto territoriale di riferimento. Si è invece preferito procedere all’interno di uno schema ancora una volta monistico con scarsi tentativi di adottare strategie differenziate per favorire convergenze, e insufficiente è stato l’impegno nel delineare nuovi strumenti che il mutato scenario richiede.

Se infatti qualcosa è avvenuto sul piano della condivisione degli obiettivi attraverso l’adozione di schemi negoziali adottati in sede di conferenze stato-regioni e unificata (specie nel settore della salute e del lavoro, in particolare, per quest’ultimo, sul fronte della formazione e dell’orientamento) rimane al palo la strumentazione necessaria ad assicurare un adeguato governo di sistema. Si avverte la necessità di:

- un nuovo modello di finanziamento che superi la distonia di un *welfare* locale che però continua ad essere oggetto di finanziamento pressoché solo nazionale;
- individuazione di indicatori e un condiviso sistema informativo per svolgere monitoraggio e valutazione delle domande e dell’offerta di prestazioni;
- esercizio di azioni di sistema per i territori deboli, di misure correttive e anche di sanzioni;
- una configurazione di apparati amministrativi che faciliti il *mainstreaming* piuttosto che la disarticolazione delle competenze, con costi di coordinamento e fenomeni di competizione istituzionale avversa (all’interno dello stesso livello di governo).

In sintesi, benché il contesto istituzionale sia cambiato, i livelli di governo appaiono ancora caratterizzati da un sostanziale rapporto di separazione invece che di integrazione. Una conseguenza visibile è che la differente velocità di sviluppo dei sistemi locali di *welfare*, naturalmente debole nel Sud, non trova riscontro in una iniziativa di impulso che avrebbe dovuto diventare modalità stabile di esercizio dell’azione di governo. In altri termini: non è concretamente percorribile la strada di definire livelli standard di prestazioni (gli stessi livelli essenziali) muovendo dalle attuali situazioni di partenza, senza progettare strumenti che producano convergenza nella capacità di crescita dei territori.

Premesso che molte delle indicazioni della commissione Onofri appaiono ancora valide e semmai da aggiornare con riferimento a fenomeni che oggi pesano molto di più rispetto a dieci anni fa come è il caso dell’immigrazione e, in un’interpretazione vasta e non letterale, della sicurezza, la pista di

lavoro che proponiamo riguarda gli strumenti di governo attraverso i quali avanzare nella trasformazione del welfare italiano. Quello che si immagina è l'avvio di un processo nuovo di *governance* e non una statica definizione di assetti di poteri e competenze. Per questo la definizione di *governance*: un processo a formazione graduale e progressiva, che tenga conto delle differenze delle realtà territoriali, definisca obiettivi a scalare nel tempo sull'esempio di quanto avviene nelle politiche comunitarie e che dunque guardi a un orizzonte medio-lungo, dove le priorità sono sancite in relazione sia alla tutela dei diritti che si ritengono più urgenti, sia alla necessità di rendere compatibile la spesa, con una attenzione centrale alla funzionalità complessiva del sistema e al grado di efficacia rispetto gli obiettivi prefissati.