

Alla ricerca di una *governance* per le politiche sociali

di Andrea Tardiola¹

dicembre 2004

Premessa

Come molte altre politiche pubbliche, anche le politiche sociali sono state investite dal processo di trasformazione istituzionale che nel corso degli ultimi dieci anni ha traghettato il Paese verso un assetto sempre più decentrato delle funzioni pubbliche. Questo settore, in particolare, si è caratterizzato per una stagione di particolare dinamismo, in ragione della approvazione di una normativa di riforma – la legge 328/2000 – che puntava ad un riordino complessivo del comparto. Tuttavia, a quattro anni di distanza dal varo della legge sono sostanzialmente convergenti i giudizi che lamentano una attuazione solamente parziale ed una incompleta realizzazione del disegno che questa prevedeva.

Nello spazio di questo contributo, allora, proverò sia ad approfondire le ragioni di indebolimento del processo attuativo della riforma (in particolare collegandolo con le conseguenze dei cambiamenti apportati alla Costituzione al termine della tredicesima legislatura), sia a tratteggiare una proposta per gettare le basi di *governance* delle politiche sociali che molti invocano come strada per uscire dall'attuale fase di impasse.

In effetti, se il tema della *governance* - della *multi level governance* come spesso viene precisata - viene indicato come punto di snodo degli sviluppi futuri del welfare italiano², tuttavia sono ancora assenti proposte che definiscono nel concreto gli strumenti attraverso i quali questa dovrebbe realizzarsi, specialmente per quanto concerne gli strumenti che dovrebbero fare capo al livello di governo nazionale. Si può notare infatti come questo argomento, se si tiene conto del dibattito sviluppato negli ultimi anni, sia andato polarizzandosi intorno a due versanti: da un lato quello relativo allo sviluppo del welfare locale (processi di integrazione degli interventi di protezione e inclusione che vedono come perno l'ente locale e sottolineano l'esigenza di attivare tutte le risorse socio-economiche del territorio); dall'altro lato quello legato ai grandi temi del welfare e che sviluppa una discussione sulla effettività di un modello sociale europeo, ed evidenzia la necessità di passare dal tradizionale modello di welfare redistributivo ad un welfare che, integrato con un mercato (o un quasi-mercato) dei servizi non si limita a redistribuire benessere bensì ad

¹ Dirigente del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

² Da ultimo mi sembra interessante richiamare il dibattito svoltosi durante il congresso dell'Associazione italiana di sociologia (11-13 novembre 2004), ed in particolare nella sessione dedicata al tema *Trasformazioni e crisi del Welfare locale*. Cfr www.ais-sociologia.it.

Più in generale, nonostante la *governance* sia un riferimento concettuale sempre più richiamato, si è ancora ben distanti da una sua puntuale definizione e, probabilmente, proprio tale vaghezza concettuale ne ha consentito un così largo utilizzo come chiave interpretativa di processi sociali, economici ed istituzionali. In questo scritto si farà riferimento, convenzionalmente, alla definizione contenuta nel *Libro bianco sulla governance europea* pubblicato nel luglio 2001 dalla Commissione europea: il concetto di *governance* designa le norme, i processi, e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza.

orientare risorse verso la sua produzione. Si tratta di dibattiti e di argomenti ovviamente di interesse strategico che però, a mio parere e in questo momento della vicenda italiana, non intercettano una questione di centrale importanza che definirei in prima battuta in questa maniera: con quali strumenti i diversi livelli di governo – in primo luogo il governo nazionale, quello che ha più subito il colpo della riforma del Titolo V – possono edificare un sistema compiuto di relazioni, obiettivi comuni, standard di prestazione, vincoli e incentivi intorno ai quali fondare un moderno sistema di politiche sociali?

La legge 328/2000: verso un sistema nazionale di politiche sociali ...

Per tentare di dare risposta a questo interrogativo proverò, in estrema sintesi, a ricordare come la legge 328/2000, approvata a più di cento anni dalla precedente normativa di impostazione del settore, la legge Crispi del 1890, si proponeva la realizzazione di un maturo comparto delle politiche sociali italiane, puntando al superamento della tradizionale frammentazione e incompletezza dell'assistenza sociale – beneficenza pubblica, come la definiva la stessa norma costituzionale - per un moderno sistema nazionale di politiche sociali.

Senza entrare nel dettaglio di una legge che ha originato un vasto dibattito, mi limito a ricordare alcuni elementi sui quali è incardinata: i livelli essenziali delle prestazioni, il riordino del meccanismo di finanziamento del sistema, la rete integrata dei servizi, la partnership pubblico privato, i sistemi informativi del sociale. Si tratta di strumenti che la legge non ha individuato *ex novo*, ma che sono stati disciplinati facendo tesoro, da un lato, dalle migliori esperienze territoriali di servizio sociale (la partnership, l'integrazione), dall'altro, delle pratiche esportabili da settori contigui come quello sanitario (i livelli essenziali di assistenza, il fondo nazionale). Il valore innovativo della riforma, piuttosto, sta nell'obiettivo di comporre questi strumenti all'interno di un quadro avanzato che definisce un sistema nazionale delle politiche sociali. In altri termini, con la legge del 2000 le politiche italiane di protezione sociale associano ai tradizionali sistemi pensionistico e sanitario un comparto finalmente organizzato, che integra tutti i soggetti istituzionali (lo Stato, le Regioni, i comuni, fino alle riformate ex IPAB) all'interno di una cornice strategica definita dal governo nazionale attraverso il *piano sociale nazionale* e attraverso alcuni importanti interventi normativi: il riordino del sistema dei trasferimenti economici (le cosiddette invalidità civile), la definizione della cornice normativa in materia di organizzazione e accreditamento e delle professioni sociali. A questo si aggiunge una forte apertura al ruolo del privato sociale nell'implementazione del sistema, anche con l'introduzione di strumenti che favoriscono modelli di quasi mercato, come i voucher sociali, e la collocazione del fondo nazionale per le politiche sociali come leva di finanziamento unitario della riforma³.

La legge 328/2000 ha rappresentato, di conseguenza, un modello molto avanzato di intervento pubblico, dentro un contesto normativo che ancora non aveva subito

³ Inoltre, accanto alla legge 328/2000 altri strumenti sono stati definiti, nella stessa legislatura, per contribuire a comporre il processo di riforma. Mi limito a ricordare la sperimentazione del reddito minimo di inserimento, la legge 285/1997 che prevede interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza, il potenziamento dei trasferimenti economici alla famiglia (assegni al terzo figlio).

l'accelerazione dovuta alla modifica del Titolo V, e sostanzialmente fondato su un robusto sistema di programmazione a cascata (dallo Stato al singolo territorio) e sul network degli attori e degli interventi.

Ricordo come pochi mesi dopo l'approvazione della legge il Governo abbia adottato il primo piano sociale nazionale mentre, allo stesso tempo, prendevano corpo i dossier finalizzati agli atti di regolazione o indirizzo e coordinamento attuativi della legge.

Tuttavia, il percorso di attuazione della riforma ha subito un momento di svolta con l'approvazione della riforma costituzionale del 2001.

... e la riforma del Titolo V della Costituzione

Nemmeno un anno dopo l'approvazione della legge 328/2000, la revisione del Titolo V della Costituzione, conferendo alle Regioni una competenza esclusiva in materia di politiche sociali, ha posto una seria ipoteca sulla possibilità di utilizzare la strumentazione che la legge quadro ha posto in capo al Governo. Gli effetti sul processo di implementazione della riforma sono stati profondi ed hanno sostanzialmente bloccato l'avanzamento di quei dossier legislativi che erano pure stati avviati immediatamente dopo l'approvazione della legge quadro: i regolamenti in materia di organizzazione e di accreditamento, di carta dei servizi, di professioni sociali hanno subito un arresto a fronte dei primi segnali che provenivano dal Consiglio di Stato in sede consultiva, o dalle prime sentenze della Corte Costituzionale in merito al nuovo riparto di competenze.

A ciò va aggiunto come questo difficoltoso processo di attuazione della legge quadro si sia collocato in un momento di transizione istituzionale molto delicato, nel quale si sono determinati il cambiamento di maggioranza parlamentare con le elezioni del 2001, la riorganizzazione dell'apparato ministeriale sulla base della d.lgs 300/1999 (che, per il caso in questione, prevedeva la nascita del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali), infine l'attuazione del citato Titolo V.

Cosa è stato, pertanto, del processo di attuazione della legge 328/2000 nella prima parte della quattordicesima legislatura? Il Governo ha esplicitamente dichiarato che la legge, pur mantenendo il suo valore programmatico, doveva essere riconsiderata rispetto alla compatibilità con il nuovo quadro costituzionale, ha varato un *Libro bianco sul welfare* nel quale ha indicato le proprie priorità politiche in materia di politiche sociali, ha aperto i tavoli tecnici per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) secondo quanto previsto dall'art. 117, comma 2, lett *m*) del rinnovato Titolo V.

Quest'ultimo aspetto è divenuto il terreno sul quale sono andate concentrandosi le maggiori attenzioni degli attori istituzionali, del terzo settore e delle parti sociali, degli esperti e del mondo della ricerca. In effetti, la riforma del Titolo V consegna al Governo una competenza innovativa, specialmente per il carattere trasversale che questa assume in rapporto al tradizionale riparto "per materie" tra legislazione statale e regionale. Tuttavia il processo di attuazione dei LEP ha dimostrato di essere, sin dal primo momento, un percorso molto complesso che, per quanto concerne il settore specifico delle politiche sociali, assume perfino i connotati di un vero e proprio paradosso.

Il paradosso dei livelli essenziali delle prestazioni

Il paradosso è dato da una contraddizione contenuta nella riforma del Titolo V che, se da un lato costituzionalizza i livelli essenziali delle prestazioni (che erano già presenti nell'ordinamento tanto nel settore sanitario quanto, sebbene non ancora attuati, nella stessa legge 328/2000⁴), dall'altro attribuisce potestà legislativa esclusiva alle Regioni in materia di politiche sociali⁵.

In termini concreti questa configurazione ha determinato una profonda difficoltà nel corso del negoziato tecnico che, in Conferenza Unificata, avrebbe dovuto elaborare il percorso e il documento attuativo dei LEP. In quella sede le Regioni hanno sostanzialmente sollevato lo scudo dell'autonomia per sostenere che lo Stato non può in alcun modo, nel processo di definizione dei LEP, adottare scelte – sebbene di cornice - in materia di modelli organizzativi, che rimangono competenza propria del livello di governo locale⁶. Mentre il Governo, da parte sua, ha sostenuto nel negoziato che una attuazione dei LEP che non tenga conto della dimensione organizzativa dei servizi, seppure operando nel massimo rispetto dell'autonomia costituzionale delle Regioni e degli enti locali, non potrebbe raggiungere pienamente l'obiettivo che la Costituzione ha stabilito: costruire uno strumento di tutela dei diritti (sociali in questo caso) che sia in grado di offrire una garanzia concreta ed effettiva a posizioni giuridiche che tradizionalmente hanno goduto di un rango di protezione minore rispetto ai tradizionali diritti di prima generazione (libertà, proprietà ecc.).

Non a caso, uno dei termini chiave di questo nuovo dibattito si muove intorno al tema della "esigibilità" delle prestazioni sociali da parte del cittadino in tutto il territorio nazionale, e poiché in un impianto costituzionale a carattere "quasi federale" i LEP rivestono una determinante funzione di coesione, ecco che la dimensione organizzativa torna ad essere un fattore dirimente. In questa maniera, la questione dell'attuazione dei LEP si ricollega al processo non risolto della attuazione della legge 328/2000, perché entrambe pongono una questione fondamentale: quella concernente le funzioni del governo nazionale come promotore di processi di convergenza nello sviluppo dei sistemi territoriali di protezione sociale.

⁵ Ricordo, per inciso, che gli altri settori nei quali i livelli essenziali hanno avuto una attuazione o sono in fase di elaborazione la sanità e l'istruzione, entrambi settori nei quali in capo allo Stato permane una competenza legislativa concorrente.

⁶ È significativo, in tal senso, che le Regioni abbiano indicato, nel documento presentato dal coordinamento degli assessorati in materia di Lep nel 2003 come: *l'intervento legislativo statale in materia di determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale deve individuare "prestazioni" e non sistemi organizzativi, che rappresentano il mezzo con cui operare per raggiungere il fine della garanzia della prestazione. L'individuazione delle modalità organizzative, degli standard da adottare per raggiungere l'obiettivo della garanzia delle prestazioni, restano in capo alla responsabilità del sistema Regione/autonomie locali, ciascuno per la propria competenza e livello di responsabilità, all'interno di un sistema di governance e di leale collaborazione istituzionale*

Il ruolo del governo per ridurre i differenziali regionali

Il ragionamento sulle funzioni del Governo nazionale torna, quindi, come fattore dirimente per analizzare il processo in corso, e questo viene confermato anche dall'analisi comparata tra le esperienze regionali. Tutti i rapporti di ricerca prodotti negli ultimi mesi confermano un sistema delle Regioni a velocità differenziate, a partire dal Rapporto annuale 2004 dell'Istat che esprime l'impossibilità di realizzare un quadro statistico unitario rispetto alle politiche di welfare, anche a causa dell'effetto di dispersione che «il processo di territorializzazione dell'offerta di interventi sociali, che tende ad articolarsi non soltanto nell'ambito delle istituzioni pubbliche attive localmente, ma anche attraverso altri soggetti, più o meno riconoscibili dal cittadino, con i quali l'offerta di servizi dovrebbe essere di fatto organizzata, condivisa ed erogata»⁷. Altri studi cercano di mappare questa differenziazione territoriale tentando di misurarne i livelli: la ricerca Iref per conto delle Acli che analizza nel 2004 i regimi socio-assistenziali nelle Regioni elabora un prisma del welfare che evidenzia quattro macro aree, quella del welfare munifico, quella del welfare efficiente, quella del welfare sotto pressione, quella del welfare fragile familista⁸. Sempre nel 2004 una indagine Unicab per conto dell'Associazione Nuovo Welfare, avente per oggetto i voti espressi dagli italiani al welfare della propria regione evidenzia ancora una volta un apprezzamento per i servizi di assistenza garantiti sul proprio territorio che vanno polarizzandosi all'interno delle tre aree geografiche: nord, centro e sud⁹.

Queste ricerche confermano una lettura delle condizioni sociali e istituzionali italiane che non è affatto nuova: esistono alcuni sistemi regionali di assistenza in grado di offrire servizi quantitativamente e qualitativamente significativi, ma sono collocati perlopiù al centro nord, il resto del territorio si attesta su livelli di servizio più deboli, spesso insufficienti a corrispondere alla domanda espressa sul territorio. A fronte di tale contesto si conferma, allora, la necessità di una funzione nazionale strutturata per la promozione e il sostegno allo sviluppo dei sistemi di welfare in quelle Regioni dove questi stentano a consolidarsi. Una funzione nazionale che indirizzi percorsi istituzionali verso quegli obiettivi di integrazione, di partnership, di gestione programmata e valutata, di orientamento alla qualità che rappresentavano i capisaldi della legge di riforma del 2000. Ovviamente le considerazioni fatte sull'impatto del nuovo assetto costituzionale sulla legge 328/2000 obbligano a riconsiderare gli strumenti con i quali questa operazione può essere realizzata¹⁰, e riconducono alla questione dalla quale si è mosso in questo ragionamento: l'esigenza di una *governance* per il settore delle politiche sociali.

⁷ ISTAT, Rapporto annuale, Roma, 2004.

⁸ Secondo la ricerca appartengono al welfare munifico la Valle d'Aosta, il Trentino A.A., al welfare efficiente al Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli V. Giulia, Emilia Romagna, al welfare sotto pressione Liguria, Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Sardegna, al welfare fragile familista Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia. Cfr. Cristiano Caltabiano, il prisma del welfare: analisi dei regimi socio-assistenziali nelle regioni italiane, Roma, 2004.

⁹ Cfr. Nuovo Welfare, Regioni e welfare: il voto degli italiani, Roma, 2004.

¹⁰ A titolo di esempio, si può ricordare come il citato piano sociale nazionale, scaduto nel dicembre del 2003, non sia stato rinnovato dal Governo, che ha ritenuto non più possibile realizzare uno strumento di programmazione istituito sulla base degli equilibri istituzionali antecedenti la riforma del Titolo V.

Una governance fondata sul concetto di patto istituzionale

Gettare le basi per una nuova *governance* delle politiche sociali significa, alla luce di queste considerazioni, riprendere il cammino interrotto della 328/2000, e quindi guadagnare terreno verso l'obiettivo di un "sistema nazionale" ma aggiornando il corredo di strumenti sul quale questo deve fondarsi. In altri termini occorre muovere da un impianto a forte centralità programmatoria, con funzioni statali ancora orientate all'intervento normativo sul settore, ad un impianto che si richiami alla logica del patto istituzionale.

Mi riferisco al *patto* in luogo del *contratto* proprio per evidenziare la necessità di un accordo tra soggetti che dispongono di una capacità negoziale non paritetica, che possono mettere in campo risorse differenziate, che nel patto trovano soddisfatti in parte obiettivi comuni (il sistema nazionale delle politiche sociali), in parte obiettivi specifici (ed esempio, per quanto concerne il livello statale, lo sviluppo di meccanismi di coesione del sistema, a fronte del livello territoriale che può essere più orientato a far premio delle proprie specificità locali).

Si tratta di un obiettivo realizzabile attraverso un preciso programma di azioni, che potrebbe essere avviato in tempi brevi, in primo luogo, attraverso l'apertura di una sede di negoziazione che condivida gli elementi del patto¹¹, in secondo luogo, attraverso un modello di implementazione che si basi proprio su una azione integrata e coordinata tra i soggetti che al patto aderiscono: Stato, sistema delle autonomie, terzo settore, mondo della ricerca.

Infine, mi sembra importante evidenziare come tutti questi soggetti abbiano espresso nelle sedi negoziali, nelle documentazioni elaborate, nelle sedi scientifiche, un'ampia convergenza intorno agli elementi che dovrebbero costituire i contenuti puntuali del patto.

I contenuti del patto

Il patto dovrebbe contenere quattro piani di azione:

- a. il completamento dei sistemi informativi sociali;
- b. l'allineamento temporale e procedurale degli strumenti di programmazione sociale regionale;
- c. il riposizionamento del FNPS nel sistema di co-finanziamento dei programmi sociali regionali;
- d. un *action plan* nazionale finalizzato a colmare le grandi carenze del sistema di offerta di servizi.

Il completamento dei sistemi informativi sociali.

¹¹ Riguardo questo aspetto, sebbene la Conferenza Unificata rappresenti la sede istituzionale più appropriata per ospitare la costruzione del patto, occorre evidenziare come questa si sia determinata numerose volte come il luogo della negoziazione gravosa e problematica tra Stato, Regioni ed enti locali, specie per quanto concerne le procedure di riparto delle risorse.

Un tassello fondamentale per una *governance* del settore è la realizzazione di un adeguato sistema informativo concernente il fabbisogno di servizi e interventi, il sistema dell'offerta pubblica e privata, la spesa ad esso connessa. Era uno degli obiettivi della legge 328/2000, ed è l'ambito nel quale nei mesi passati si è realizzato il più avanzato esercizio di collaborazione tra Stato e Regioni: con la realizzazione della indagine pilota sulle prestazioni e la spesa sociale dei comuni (con il coordinamento scientifico dell'Istat) e l'avvio dell'indagine censuaria su tutti i comuni italiani si è sperimentato un modello di collaborazione che non ha avuto precedenti nel settore delle politiche sociali per l'entità del lavoro e l'integrazione dei partner sia nella fase progettuale che nella fase operativa. L'indagine rappresenta una preziosa risorsa conoscitiva dalla quale muovere per completare quel quadro conoscitivo, oggi ancora insufficiente e frammentario, che deve riuscire a coprire:

1. l'area delle misure di protezione sociale disciplinate da norme nazionali (tutta l'area dei trasferimenti monetari non pensionistici¹²);
2. l'area dei servizi territoriali, organizzati dagli enti locali in forma singola o associata¹³;
3. l'area delle prestazioni che, finanziate a carico dei Fondi sanitari regionali, sono tuttavia riconducibili a tipologie di utenza e di servizi - anziani non autosufficienti, tossicodipendenti ecc. - che rientrano nell'area dell'integrazione socio-sanitaria.

Il consolidamento di sistemi informativi in grado di soddisfare queste esigenze informative costituirebbe la piattaforma indispensabile per gli sviluppi successivi.

L'allineamento temporale e procedurale degli strumenti di programmazione sociale regionale

L'allineamento temporale riguarda non già la scelta delle priorità di intervento e delle relative allocazioni di risorse, quanto la tempistica nell'adozione dei documenti regionali di programmazione e alcuni aspetti di processo nella redazione degli stessi. Ciò significa stabilire un programma concordato tra Governo e Regioni e convergente verso una data entro la quale tutte le Regioni debbono varare il proprio PSR¹⁴.

Questo sincronismo temporale permette, infatti, di attivare ulteriori forme di allineamento procedurale, relativo ai seguenti punti:

- a. la distinzione nei piani della parte concernente l'innovazione e miglioramento dei servizi e della qualità da quella concernente il mantenimento;

¹² Ai quali vanno ad aggiungersi quei trattamenti che, pur classificati dalla normativa italiana come misure pensionistiche (si pensi proprio alle cosiddette pensioni di invalidità), all'interno delle classificazioni statistiche europee non sono inserite nella funzione "invalidità" ma nella funzione "vecchiaia".

¹³ Le prestazioni sulle quali il quadro conoscitivo è più frammentato e incompleto e sul quale è attiva l'iniziativa Istat, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero dell'economia e delle finanze e Cisis (il coordinamento interregionale dei sistemi statistici).

¹⁴ Eventualmente scadenze intermedie per gestire, secondo autonome valutazioni, il percorso di avvicinamento alla data di allineamento finale.

- b. l'utilizzo di strumenti di misurazione, compresa una parte di indici comuni tra tutte le regioni;
- c. la valutazione del sistema di risorse che sostiene finanziariamente le realizzazioni del piano sociale regionale (con un sistema di aggiornamento annuale a scorrimento collegato con i documenti di programmazione finanziaria dell'ente)
- d. la partecipazione degli enti locali e del terzo settore alla elaborazione dei piani.

L'obiettivo dell'allineamento temporale e procedurale è di giungere a documenti di programmazione regionale che, pur indirizzando le politiche su obiettivi strategici differenti in misura dell'autonomia politica dell'ente, siano impostati sulla base di un comune approccio metodologico. Questo permetterebbe al Governo tanto di attivare misure di promozione delle competenze regionali di formulazione dei piani (utilizzando risorse comunitarie e agenzie ad hoc, quale ad esempio il Formez), tanto agevolare lo scambio di esperienze e i confronti bilaterali, con l'approccio del *metodo di coordinamento aperto* che la Commissione Europea adotta nei confronti degli Stati membri dell'Unione.

Ovviamente questo obiettivo si connette ad un terzo punto, relativo ad un ripensamento nell'uso del FNPS.

Il riposizionamento del FNPS nel sistema di co-finanziamento dei programmi sociali regionali

In questo quadro, infatti, il FNPS, che nella legge 328/2000 era inserito come strumento finanziario per l'avvio della riforma, dovrebbe migliorare la propria funzione nel sistema, accentuando il ruolo di "fondo di sviluppo". Nei quattro anni trascorsi dall'approvazione della riforma, il FNPS ha pagato la riallocazione di funzioni tra Stato e Regioni determinata con la riforma del Titolo V: nelle more dell'attuazione del sistema di finanziamento previsto dal nuovo art. 119 della Costituzione, il FNPS è andato progressivamente determinandosi come fondo senza vincolo di destinazione¹⁵, annualmente assegnato tra le Regioni nel sostanziale rispetto delle storiche percentuali di riparto.

Un rilancio della sua funzione di fondo di incentivo allo sviluppo dei servizi può essere ottenuto senza violare le prerogative regionali di autonomia nella allocazione delle risorse, ma orientando le risorse del FNPS principalmente sulle "politiche di innovazione e miglioramento" che, per tale motivo, andrebbero distinte all'interno dei piani sociali regionali, nella logica citata dell'allineamento procedurale, da quelle di mantenimento. Quindi il FNPS dovrebbe, almeno in parte, determinarsi come sistema incentivante, ad esempio destinando una percentuale di risorse per incentivare la partecipazione delle Regioni ai sistemi di monitoraggio delle prestazioni e delle spesa definiti a livello di Conferenza Unificata.

Un action plan nazionale finalizzato a colmare grandi carenze infrastrutturali del sistema di offerta

¹⁵ La legge finanziaria 2003 stabilisce infatti all'art. 46 che gli stanziamenti che compongono il FNPS vi affluiscono senza vincolo di destinazione.

Questo ultimo punto della proposta rappresenta oggettivamente un aspetto più problematico, stante l'attuale assetto delle competenze legislative. Risponde tuttavia alla pressante esigenza di realizzare delle campagne nazionali che consentano un investimento convergente di tutte le regioni su alcuni selezionatissimi obiettivi comuni. Una di tali campagne, a titolo di esempio, potrebbe puntare alla strutturazione di una rete nazionale di segretariati sociali o di c.d. *porte sociali*.

Anche in questo caso occorre salvaguardare lo spazio di autonomia delle Regioni, almeno su due piani distinti: da una parte sulla selezione delle priorità, dall'altra sulla costruzione di *action plan* che, fermi restando taluni obiettivi concordati, possano lasciare lo spazio necessario alle Regioni per articolare la soluzione più conforme alle prerogative particolari del proprio territorio.

Sempre utilizzando l'esempio di un action plan sulla porta sociale, si può sostenere come questa:

- a) soddisfi in via immediata alcuni diritti sociali tra quelli che saranno inseriti nel sistema dei LEP (il diritto all'informazione e all'orientamento, il diritto all'accesso ai servizi);
- b) rappresenti una tipologia di offerta ancora insufficientemente diffusa sul territorio intorno alla quale è possibile raccogliere una comune domanda di potenziamento anche da parte degli enti regionali;
- c) consenta alle stesse Regioni di normare e programmare soluzioni differenziate e in taluni casi anche alternative per la concreta attuazione del diritto, ad esempio rispetto alle opzioni nelle forme di gestione (diretta piuttosto che in partneriato con il privato) o ai livelli di integrazione con altri servizi (con quelli sanitari piuttosto che con il sistema dei servizi alle persone – istruzione, lavoro ecc. - di cui è titolare l'ente locale).

Ancora una volta, anche su una campagna con tali caratteristiche, il ruolo del governo dovrebbe essere quello di impulso, agevolatore nello scambio di informazioni secondo le modalità del *metodo di coordinamento aperto*.

Conclusioni

Le considerazioni e le proposte contenute in questo articolo vogliono contribuire allo sforzo necessario per il rilancio del processo di riforma delle politiche sociali. Sono proposte che provano a misurarsi concretamente con il tentativo di costruire una *governance* più avanzata per un settore che ha vissuto, negli anni recenti, un momento di forte slancio seguito repentinamente da una crisi¹⁶. Ho fatto riferimento ad un *patto per la governance* proprio nel tentativo, da un lato, di ricercare una coerenza con il processo di decentramento

¹⁶ Le ragioni di crisi della riforma del 2000 sulle quali mi sono concentrato, come è ovvio, sono strettamente collegate al tema della *governance* e delle sue caratteristiche istituzionali. Rimane il fatto che qualsiasi processo di sviluppo, in questi anni, ha sofferto un ciclo economico caratterizzato da bassi tassi di crescita dell'economia e, di conseguenza, anche delle risorse pubbliche molto scarse in un paese che continua a pagare, dal punto di vista della contabilità nazionale, gli effetti di un debito pubblico pari al 106 per cento del prodotto interno lordo.

delle funzioni pubbliche, non solo salvaguardando l'autonomia delle Regioni ma sostenendo la sua realizzazione, dall'altro lato, di consentire al Governo di dare vita e concretezza al nuovo ruolo che la riforma costituzionale gli impone.

Peraltro, questo nuovo ruolo di promotore delle esperienze territoriali, di investimento sui sistemi nazionali di monitoraggio, di facilitatore nello scambio di buone pratiche si presenta con crescente rilevanza anche nelle sedi internazionali, prima fra tutte l'Unione Europea, dove l'Italia è chiamata a negoziare a sua volta obiettivi di miglioramento del proprio sistema di protezione sociale e a confrontare i livelli di avanzamento di tale processo con gli altri Stati membri.

Tanto più questa funzione potrà essere svolta dal Governo nazionale nei confronti dell'Europa quanto più saranno messi in azione meccanismi virtuosi di coordinamento aperto tra Stato, sistema delle autonomie e rappresentanti del terzo settore. Da questo punto di vista l'ipotesi del patto per la *governance delle politiche sociali* altro non è che una delle possibili forme di quella "leale collaborazione" tra livelli di governo richiamata nella carta costituzionale

Ricordo, per concludere, la curiosità che a tale riguardo ha destato, in un recente seminario ospitato presso il CNEL e finalizzato alla comparazione internazionale sui livelli essenziali delle prestazioni, l'intervento del rappresentante svedese¹⁷: in un paese che vanta una tradizione di solidità del sistema di welfare tale da averne fatto un riferimento costante persino nell'immaginario della comunità scientifica, è stato evidenziato, la garanzia dei diritti sociali non si fonda su un sistema codificato e normato di standard di offerta, bensì su un processo di negoziazione tra i diversi livelli di governo che investe il piano degli indirizzi, delle priorità di intervento, delle risorse. Il risultato di questo processo, come è noto, determina un sistema di protezione sociale tra i più avanzati. Evidentemente la negoziazione, all'interno di un contesto politico istituzionale che ne condivide le finalità ultime, rappresenta una strada virtuosa che produce risultati importanti.

La Scandinavia è lontana, geograficamente, per cultura e tradizione, ma la sfida della *governance* ci accomuna, e per l'Italia è importante non perdere il passo. Nel settore delle politiche sociali il tempo aumenta le differenziazioni e il divario tra le aree del paese, e la riprogettazione di una funzione nazionale di coesione e sviluppo non è più rinviabile.

¹⁷ Il convegno, ospitato dal CNEL, è stato organizzato dal Formez nell'ambito di un programma di ricerca commissionato dal Dipartimento della funzione pubblica, si è svolto il 1 ottobre 2004, con il titolo *Seminario di studio per la comparazione internazionale sui Livelli Essenziali delle Prestazioni*. L'esperienza svedese è stata rappresentata dal prof. Lars Karlsson, Docente di Amministrazione Pubblica e Teoria Politica, Università di Göteborg.