

Rapporti territoriali e coordinamento: una contestualizzazione della governance sociale in Italia*

Eduardo Barberis

Attraverso una ricognizione del contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni e del funzionamento delle arene di compensazione fra livelli territoriali, l'articolo presenta alcuni spunti di riflessione sui problemi di coordinamento del sistema di governo italiano, inquadrandone gli effetti sulla governance della materia sociale. Si osserva una forte politicizzazione territorializzata del conflitto, con una

contrapposizione che non trova adeguati spazi di confronto nel sistema delle Conferenze, con la conseguenza di riversarsi sulla Corte costituzionale e ridurre gli spazi di definizione di un sistema bilanciato e programmato, a favore di soluzioni estemporanee. L'analisi della mancata implementazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali conferma questa prospettiva anche nell'ambito delle politiche sociali.

1. Introduzione

Questo articolo intende fornire un quadro delle recenti trasformazioni organizzative nella governance delle politiche sociali in Italia, inquadrando nella letteratura che si occupa di coordinamento. Tale concetto, infatti, può fornire un'utile chiave di lettura delle caratteristiche evolutive del sistema di governo del welfare italiano.

Infatti, alcune delle trasformazioni che la letteratura evidenzia implicano una maggiore attenzione proprio al tema della gestione dei rapporti intra- e interistituzionali: parliamo da un lato della riconfigurazione dei rapporti territoriali (dimensione verticale) e dall'altro della moltiplicazione degli attori coinvolti nel *policy process* (dimensione orizzontale).

La letteratura evidenzia tali cambiamenti su più fronti – nei rapporti finanziari, nella regolazione politica, nelle strutture amministrative di diverse aree di policy (Brenner, 2004; «Cambridge Journal of Regions, Economy and Society», 2009): c'è una crescente attribuzione di respon-

* Si ringrazia Maria Luisa Mirabile per la discussione del paper nel corso del Forum Rps 2009.

sabilità finanziaria agli enti decentrati (Rodden, 2004; Joumard e Kongsrud, 2003); c'è una trasformazione dei ruoli degli Stati centrali, che vedono ridotte le loro possibilità di controllo autoritativo (Loughlin, 2007). Tali cambiamenti vedono anche una redistribuzione di autorità e un incremento degli attori legittimati, che portano ad un crescente bisogno di coordinamento: il modello burocratico-gerarchico – travolto da una concezione delle competenze e delle sfere di responsabilità non più rispondente a tali cambiamenti – viene frequentemente sostituito con altri negoziali, indiretti, deliberativi, che implicano capacità di adattamento e di relazionare diverse risorse e competenze.

Il coordinamento diventa allora una preoccupazione comune volta a individuare adeguati raccordi istituzionali e soluzioni ai conflitti; diventa sia una funzione in sé, sia un tema trasversale, che richiede un'azione riflessiva di secondo livello – di *metagovernance* (Soerensen, 2006; Meuleman, 2008).

L'implementazione delle norme nei passaggi fra attori in reti complesse, la negoziazione su contenuti, forme organizzative e linguaggi di attori diversi sempre più vengono considerati elementi necessari dell'agire istituzionale. La responsabilità politica e amministrativa vede una trasformazione dei compiti non facile, che si lega a forme degerarchizzate di legittimazione. Il ruolo delle amministrazioni pubbliche e degli enti territoriali deve allora trovare nuovi equilibri fra legittimazione democratica e dinamiche di rete, con le contraddizioni connesse (per esempio in termini di trasparenza dei processi decisionali).

Per analizzare come in questo quadro si strutturano i processi di coordinamento nell'ambito della *multilevel governance* italiana – con ricadute anche sulle politiche sociali – questo articolo si suddivide in due parti:

- ♦ nella prima si ricostruiscono i principali riferimenti in materia, in particolare nel contesto europeo;
- ♦ nella seconda si analizzano problemi specifici del caso italiano, portando ad esempio il coordinamento conflittuale Stato-Regioni.

2. *Concezioni e aspetti del coordinamento*

2.1 *Definizione e ambiti di applicazione*

Nel quadro delle trasformazioni sopra accennate, le strategie di coordinamento implicano rapporti più complessi rispetto ad un gioco a somma zero fra accentramento e decentramento. Questo vocabolario

non sembra oggi in grado di descrivere adeguatamente la pluralizzazione delle relazioni, in cui tendenze contraddittorie convivono.

La letteratura recente ha analizzato tali processi con concetti come quelli di «scala» e «*rescaling*» (Kazepov e Barberis, 2008; Keating, 2009) che evidenziano la processualità, la fluidità, l'interattività e il cambiamento dei rapporti territoriali (Brenner, 2004). L'analisi delle politiche sociali ha poi evidenziato concetti utili a descrivere le strategie di co-decisione e cogestione utilizzate per amministrare i rapporti all'interno di tali configurazioni di scala: le idee di governo congiunto (*joint-up government*), totalità del governo (*whole-of-government*) e governance condivisa (*shared governance, co-governance*) forniscono diverse letture della questione (Kooiman, 2003; Bogdanor, 2005; Christensen e Lægreid, 2007; Somerville e Haines, 2008). Al più, si può ravvisare in esse una qualche debolezza nel farsi carico delle asimmetrie, del contenuto di potere implicito nelle relazioni, con il rischio di fornire una visione depolitizzata degli strumenti di governo a favore di una interpretazione «tecnicistica», che non ne considera adeguatamente la non neutralità politica (Lascoumes e Le Galès, 2007).

Per coordinamento si può intendere l'insieme dei rapporti che connettono uffici, enti e istituzioni al fine di armonizzare e orientare reciprocamente la propria azione (in termini di mezzi e risultati), in particolare per raggiungere maggior efficacia ed efficienza. Tale definizione si concretizza empiricamente in una varietà di modalità. In termini di *estensione*, si passa da un minimo di conoscenza reciproca informale delle attività svolte fino alla strutturazione di agenzie di controllo ad alta legittimazione (Peters, 1998). Le azioni conseguenti possono variare da iniziative «drastiche» come le fusioni ad approcci più soft, come l'individuazione di referenti deputati alla relazione con altre agenzie (Overbye e al., in corso di pubblicazione).

È possibile identificare gradi di *complessità* diversa a seconda del numero e della tipologia degli attori coinvolti. In prima istanza, possiamo distinguere fra il coordinamento intraistituzionale e il coordinamento interistituzionale: il primo in genere implica una maggiore semplicità organizzativa, perché gli uffici e le strutture da coordinare sono posti in un unico quadro sociogiuridico; il secondo comporta problematiche diverse, con una maggiore contingenza e complessità delle relazioni da tenere sotto controllo. Essa può inoltre incrociare *livelli* diversi di governance: orizzontalmente, verticalmente, ma sempre più spesso con effetti trasversali multilivello, contemporaneamente a livello orizzontale e verticale (Hooghe e Marks, 2003).

RPS

Eduardo Barberis

Dato che i punti di accesso alla questione del coordinamento sono così vari, si può pure osservare che il coordinamento non è necessariamente in capo all'ente gerarchicamente superiore. La retorica della sussidiarietà può permeare anche quella del coordinamento, mettendo tale funzione in capo ad enti diversi, o attribuendole a un ente di intermediazione che riesce ad imporsi come «ottimale». Peraltro, i processi di decentramento in genere implicano che i livelli territoriali inferiori acquisiscono una certa autonomia su come coordinare i propri attori di riferimento. In molti paesi europei, istituzioni territoriali di meso-livello hanno accresciuto o ridefinito i propri spazi di intervento in ambito sociale non tanto come erogatori di servizi per l'utente finale, ma come enti programmatori, coordinatori, controllori e/o erogatori di servizi per gli altri enti.

Il mix conseguente di azioni si configura in forma di strategie di coordinamento, che si basano su tre forme di regolazione, all'interno delle quali operare scelte di *meta-governance* (Meuleman, 2008): a rete, gerarchica e di mercato.

Il coordinamento gerarchico è identificabile nel classico modello burocratico che a tutt'oggi caratterizza una parte significativa della gestione della cosa pubblica e privata, nonostante l'indebolimento dettato dalla demonopolizzazione legata al *rescaling* e all'incremento degli attori (anche non pubblici).

Il coordinamento di mercato vede l'inserimento di elementi privatistici nella gestione della cosa pubblica, con forme di contrattualizzazione dei servizi che garantiscono una certa prevedibilità delle relazioni, ma anche un loro possibile irrigidimento e parcellizzazione dettato proprio dalla definizione del contratto e dalla difficoltà a definire la responsabilità sulla qualità dei servizi forniti, anche in rapporto con la forza che la controparte privata può esprimere in alcuni contesti (Bosi, Guerra e Silvestri, 2008).

Il coordinamento di rete privilegia i rapporti orizzontali (e tende ad appiattare i rapporti verticali, con potenziali problemi di legittimazione dell'autorità), nell'ottica di produrre partecipazione, apprendimento reciproco e quindi una maggiore *responsiveness*. Anch'esso, però, presenta limiti, perché la sua funzionalità è massima in condizioni piuttosto strette di fiducia, interdipendenza, efficace gestione dei conflitti e flessibilità delle mete organizzative (Klijn e Koppenjan, 2000), plausibile solo in presenza di convenienze reciproche e con il ricorso a strumenti di compensazione adeguati. Spesso, quando si parla di coordinamento, si pensa a quest'ultimo modello, ma non è da sottovalutare il ruolo delle altre due strategie: esse non sono egualmente di-

sponibili per i policy-maker. Le soluzioni già pronte, la norma e la consuetudine dei rapporti istituzionali prestrutturano la finestra di opportunità entro cui far passare cambiamenti organizzativi e producono mix ed equilibri diversi delle tre.

2.2 *Coordinamento e dimensione territoriale: un approfondimento sul federalismo*

Nel seguito ci si occuperà della dimensione verticale del coordinamento, problematizzando i rapporti territoriali in Italia, un paese in via di federalizzazione. I fondamenti normativi che strutturano uno Stato-nazione, infatti, hanno un effetto anche sull'organizzazione del coordinamento.

Gli Stati unitari – in cui l'amministrazione centrale può «dettare legge» sugli enti territoriali – hanno forme di coordinamento diverse dagli Stati federali, in cui la linea gerarchica dei poteri è articolata in pesi e contrappesi che garantiscono l'autonomia territoriale. Non a caso la letteratura trova nella dimensione e nell'omogeneità socio-economica e territoriale dei paesi nordici un requisito del loro successo nella creazione e nell'ampliamento del welfare (Ferrera, 1993)¹. Il decentramento sotto un controllo legislativo statale forte ha effetti diversi: quanto meno c'è una maggior reversibilità del percorso (Osaghae, 1990).

Nei paesi federalisti, invece, ogni livello del sistema dotato di potere legislativo può condizionare le forme del decentramento: c'è una legittimazione più marcata delle asimmetrie territoriali². Peraltro, non tutti i federalismi sono uguali, e possono portare a forme regionaliste, di federalismo interstatale o intrastatale (Obinger, Leibfried e Castles, 2005). Nel quadro dei processi di *rescaling* sono particolarmente inte-

¹ Ivi la «catena di comando» fra Stato e territorio è meno articolata per numero e forza dei livelli intermedi. La capacità di presa sulle istituzioni territoriali è esemplificata dalle politiche volte a ridurre il numero e razionalizzarne le competenze. Paesi come Norvegia, Svezia, Danimarca e Finlandia sono riusciti ad operare significative azioni di fusione, mentre paesi più diversificati, come Francia, Italia e Svizzera, hanno potuto mettere in campo solo forme tenui di coordinamento locale (Steiner e Ladner, 2006; Boeuf e Magnan, 2008).

² Nel caso spagnolo, c'è un «regionalismo asimmetrico», con competenze e deleghe differenziate fra *Comunidades* (Moreno, 2002); in Italia c'è la previsione, ad oggi inapplicata, dell'art. 116 c. 3 Cost., con la possibilità di forme di autonomia regionale nei campi di competenza statale (D'Ignazio, 2007); in Germania la riforma federale in vigore dal 2007 prevede la possibilità che i *Länder* legiferino in deroga in alcune materie (Anzon Demmig, 2008).

ressanti i casi di federalizzazione di alcuni Stati regionalisti o unitari, come Italia, Spagna e Belgio (Loughlin, 2009), perché sono federalismi per devoluzione con frammentazioni istituzionali e problemi meno consolidati rispetto alle federazioni per aggregazione originaria.

La questione riguarda soprattutto i *veto points* (Immergut, 2005). Si può supporre che gli Stati più diversificati dal punto di vista istituzionale, territoriale e socio-economico abbiano una distribuzione dei rapporti di forza più articolata, cosa che porta ad una maggior difficoltà di coordinamento legata alla moltiplicazione, appunto, dei *veto points*. Non necessariamente, però, il sistema di pesi e contrappesi istituzionali federali e i *veto players* che esso consente si configura come un ostacolo: nel caso di somiglianza di interessi e visioni politiche si può avere una concertazione che non impedisce riforme di respiro nazionale. Questo tipo di federalismo cooperativo si sarebbe avuto, per esempio, nello sviluppo del welfare tedesco (Manow, 2005).

Tuttavia, i *veto players* nei paesi federali comporterebbero spesso difficoltà trasformative non trascurabili. Obinger, Leibfried e Castles (2005) notano che, nonostante la varietà di sistemi federali, in genere in essi le riforme sono difficili da perseguire, perché le configurazioni di interessi stabilizzatesi non permettono di rimettere in gioco i rapporti. I recenti processi di demonopolizzazione, deverticalizzazione e codecisione, dunque, in questi sistemi possono abbinarsi a un certo stallo degli equilibri intergovernativi e a un rallentamento dei processi di adattamento (Scharpf, 1988). Andiamo ora a vedere come questo discorso si può applicare al caso italiano.

3. *Il coordinamento in Italia dopo la riforma del Titolo V*

[Le recenti riforme costituzionali] «scrivono e riscrivono il quadro dei rapporti tra i livelli di governo come se il problema fosse di separare le sfere di competenza degli enti e non invece di individuare le istituzioni della cooperazione tra essi» (Bin, 2004, p. 272).

Il tema del coordinamento territoriale ha in Italia una lunga e travagliata storia, acceleratasi negli ultimi lustri a partire dal decentramento amministrativo (Bassanini), passando (in campo socio-assistenziale) per la legge sul sistema integrato di interventi e servizi sociali (l. 328/2000), per arrivare alla riforma, non ancora conclusa, del Titolo V della Costituzione.

I problemi in questo campo si inseriscono in un sistema istituzionale e di welfare già assai frammentato: un welfare familista, fondato su reti di sostegno a debole supporto istituzionale e servizi stratificatisi in modo disarticolato e categoriale, in un quadro di diseguaglianza territoriale e competenze frammentate fra attori e livelli territoriali. Ne consegue che la garanzia dei diritti in campo sociale è limitata, con forti spazi di discrezionalità a tutti i livelli, che si concretizzano in finanziamenti instabili, programmazioni di corto respiro, gestione sottoposta al giudizio di appropriatezza a livello micro (Kazepov e Barberis, 2005), che produce un «localismo dei diritti» (Zincone, 1994).

Conseguentemente, il coordinamento risulta complesso, orientato a forme estese di sussidiarietà passiva. Il tentativo di correggere la disorganicità dei rapporti territoriali e istituzionali in ambito sociale si è prodotto nella legge 328/2000. Essa ha previsto un sistema multilivello di relazioni con ruoli di coordinamento verticale in capo a Regioni (programmazione) e Province (gestione) e di coordinamento orizzontale in capo ai Comuni.

Tale normativa era lacunosa nella gestione dei rapporti pubblico/privato (con ambiguità nei ruoli che lasciavano spazio a forme di delega in bianco), nella stabilizzazione dei rapporti verticali (con forme di pianificazione per progetti che di fatto hanno segnato l'abdicazione della garanzia di diritti stabili), nella definizione degli spazi di negoziazione (che non considerano i rischi di stress istituzionale e la debolezza strutturale dell'amministrazione pubblica italiana, non sempre pronta a fronteggiare il lavoro di rete). Tuttavia, la 328 è stata uno stimolo di innovazione nei rapporti intra- e interistituzionali, come testimonia l'estesa attuazione della pianificazione per zone e la produzione normativa regionale improntata a principi derivanti dalla 328 stessa (Formez, 2003; Costa, 2009). Questo nonostante il suo svuotamento di fatto: infatti, fattore interveniente di non poco conto, la riforma del Titolo V della Costituzione ha disarticolato il sistema di pesi e contrappesi istituzionali immaginati nella 328 (Sabatinelli, 2009).

Il nuovo Titolo V, infatti, ha evidenziato limiti di stesura e di implementazione che hanno aumentato l'incertezza (Bin, 2004), agendo da moltiplicatore di aspetti critici nei sistemi di coordinamento territoriale. Limitandosi alle questioni qui di interesse, mancano ad oggi tasselli quali: forme di gestione finanziaria; funzioni delle autonomie locali coerenti coi nuovi artt. 118 e 119 (Vandelli, 2007); camere di compensazione intergovernative; livelli essenziali delle prestazioni (Lep) concernenti i diritti sociali e civili.

RPS

Eduardo Barberis

L'inattuazione di alcune parti del nuovo dettato costituzionale e l'attuazione conflittuale di altre mette in luce un imbroglio istituzionale, in cui i pesi e i contrappesi nel coordinamento dei poteri sono fragili e trovano soluzione prevalentemente per via giudiziale. Si sconta, dunque, l'inefficacia delle arene di confronto interistituzionale (dei meccanismi di coordinamento, insomma), con un conseguente e abnorme ricorso alla via giurisdizionale.

I problemi nel coordinamento intergovernativo (fra esecutivi dei diversi livelli territoriali) sono accompagnati dalla mancanza di coordinamento legislativo, cosicché il lato giurisdizionale – l'unico peraltro invariato rispetto alla Carta del 1948 – diventa lo strumento privilegiato di composizione dei conflitti. L'attuale sistema di coordinamento, dunque, presenta significativi limiti funzionali (Bin e Ruggiu, 2006), che di seguito analizzeremo ponendo attenzione ai principali meccanismi di coordinamento nazionale, di carattere generale (il sistema delle Conferenze e la Corte costituzionale) e relativo alle politiche sociali (i Lep).

3.1 *Il sistema delle Conferenze*

Il coordinamento intergovernativo in Italia risiede nel sistema delle Conferenze³. Questi organi scontano alcuni problemi, a partire da un basso grado di formalizzazione: non sono organi di rango costituzionale, non si prevede un chiaro valore giuridico delle decisioni prese e si scontano asimmetrie nella partecipazione dei diversi attori (Bassu, 2005).

Esse sono collocate presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, convocate e presiedute da un Ministero senza Portafoglio (quello per i rapporti con le Regioni): quindi in posizione dipendente dal governo e senza legami con i suoi attori di primo piano come, per esempio, il Ministero dell'Economia (rilevante per le materie che necessitano di coordinamento fiscale). Inoltre la scelta dell'ordine del giorno e la possibilità di proporre temi di discussione e approvarli è assai sbilanciata a favore dell'esecutivo nazionale.

La Conferenza Stato-Regioni sembra insufficiente nel quadro del coordinamento delle competenze necessarie dopo la riforma del Titolo

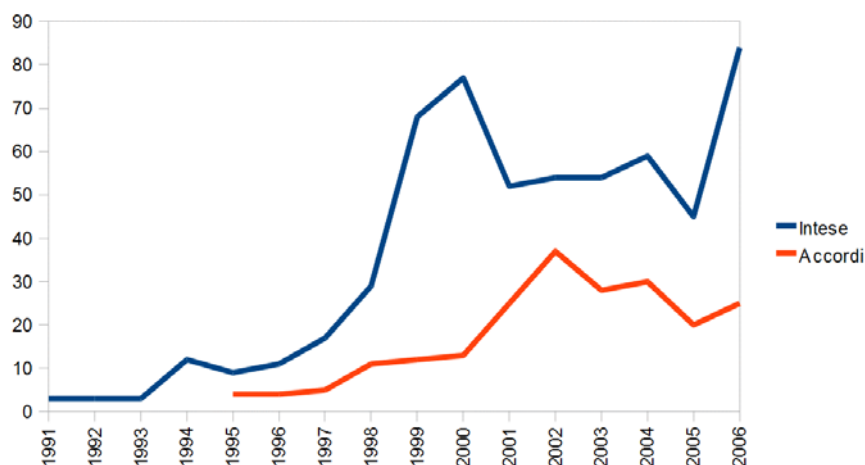
³ Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città e Conferenza unificata Stato-Regioni-Città.

V⁴. Tuttavia, essa ha assunto un rilievo crescente (Bifulco, 2006), testimoniato dal numero di atti adottati (dai 59 del 1990 ai 325 del 2006)⁵. L'accelerazione è avvenuta dopo il 1997 (Legge Bassanini e decreti attuativi che ne hanno regolamentato le attività) e la riforma costituzionale del 2001 (Ruggiu, 2003), visto che nell'ultimo decennio varie leggi di settore ne hanno previsto il coinvolgimento.

RPS

Eduardo Barberis

Figura 1 - Intese e accordi siglati dalla Conferenza Stato-Regioni con l'amministrazione centrale



Fonte: Elaborazione su dati Conferenza Stato-Regioni, www.statoregioni.it.

Interessante il ruolo di raccordo che la Conferenza ha assunto in tema di coordinamento, testimoniato dalla crescita di intese con le Amministrazioni centrali e accordi con il governo. Il 26% dei suoi atti dal 1990 ad oggi sono stati di raccordo, quota che sale al 32% negli anni successivi alla riforma costituzionale (38% nel 2002). Tuttavia, quando manca spirito collaborativo la Conferenza non funziona come camera di compensazione, ma prevale una strategia di *exit*: si può infatti

⁴ Bordignon e Brosio (2009) portano a riprova di tale debolezza l'incapacità di agire efficacemente nei confronti delle inadempienze statali in materia finanziaria.

⁵ Fonte: Conferenza Stato-Regioni, www.statoregioni.it.

notare una flessione degli atti prodotti proprio in coincidenza con alcuni momenti topici e conflittuali delle recenti riforme (cfr. fig. 1): nella XIV legislatura (2001-2006, Governi Berlusconi II e III) «sono stati asprissimi gli scontri in sede di Conferenze e molto frequenti le iniziative del Governo adottate a prescindere dalle posizioni ivi espresse» (Bin e Ruggiu, 2006, p. 921).

La Conferenza unificata, che include nel processo decisionale anche le autonomie locali, ha un ruolo di coordinamento ancora più ridotto, dato che la sua attività è quasi totalmente consultiva: solo il 13% dei suoi atti sono di raccordo, ad esclusione del picco del 2005 (ca. 32%), proprio in corrispondenza col calo dell'analoga funzione della Conferenza-Stato Regioni. Lo stesso vale per la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, che ha un volume di attività molto limitato, essenzialmente consultivo e ridottosi con il rafforzamento delle altre due Conferenze⁶.

3.2 La Corte costituzionale nella contrapposizione politica territorializzata

L'attuazione del Titolo V si è dimostrata lenta, macchinosa e inefficace (Natalini, 2006), in quanto l'adozione degli atti amministrativi seguenti la nuova norma costituzionale si è prodotta in una serie farraginoso di compromessi e aggiustamenti dettati dall'alto numero di *veto players*, in assenza *in primis* di un coordinamento politico stabile, *in secundis* di un'attenzione ai dettagli tecnici di governo territoriale, nel quadro di una normazione politicamente simbolica (Bin, 2004). Basti dire che per l'attuale implementazione parziale sono stati necessari più di 100 decreti, indicativi della mancanza di un quadro d'insieme omogeneo (Bassanini, 2006).

Questo effetto è legato anche agli esiti elettorali che hanno creato quella che potremmo definire una coabitazione istituzionale «all'italiana»: le più recenti tornate elettorali regionali, infatti, sono andate a svantaggio di chi era maggioranza nazionale⁷. Inoltre, la maggioranza

⁶ Fra il 2004 e il 2006 ha avuto in media 2 sedute l'anno, contro le 16 della Conferenza Stato-Regioni.

⁷ Nel corso della XIII legislatura il Governo D'Alema II vede la maggioranza che lo sostiene perdere Liguria, Lazio, Abruzzo, Calabria e Molise. Nel complesso il centro-destra vince in 9 regioni su 15. Nel corso della XIV legislatura il Governo Berlusconi II affronta la sconfitta alle regionali del 2005 (11 regioni su 13 vanno al centro-sinistra). In entrambi i casi il rovescio produce una crisi di governo, pur senza porre fine alla legislatura.

di governo nazionale che si è trovata ad implementare le riforme non è stata quella che l'ha approvata: è toccato al centro-destra nella XIV legislatura applicare la riforma del Titolo V, voluta dal centro sinistra nella XIII legislatura, mentre il centro-sinistra all'inizio della XV legislatura ha appoggiato la caduta referendaria della «riforma della riforma» voluta dal centro-destra (Merloni, 2005; Baldini e Baldi, 2008).

Come già nella prima vita del regionalismo italiano, quando dovettero passare più di vent'anni per l'attuazione del dettato costituzionale, dunque, ancora una volta è possibile osservare riforme, ritardi e limiti legati alla volontà di identificare spazi di potere flessibili e per certi versi opachi nella loro istituzionalizzazione, da piegare alla bisogna all'antagonismo nei confronti dei governi nazionali. In un contesto di alternanza conflittuale, il potere regionale costituisce un contrappeso territorializzato al potere dell'esecutivo nazionale. La politica ha assunto dunque una forma di contrapposizione territorializzata, che in assenza di meccanismi efficaci di coordinamento e compensazione si riversa sulla Corte costituzionale, impropriamente assunta a camera di compensazione sostitutiva dell'azione politica. Essa gioco forza produce e accumula una giurisprudenza che costruisce mattone dopo mattone un modello federale senza un'aperta guida politica.

Il modo implicito di coordinamento messo in campo dalla Corte, nonostante sia di ripiego, risulta tuttavia per certi versi soddisfacente per gli attori in gioco: essa permette forme di *blame avoidance* politico-territoriale, in quanto la Corte, con il ricorso al principio della «leale collaborazione», permette una confusione delle responsabilità e delle competenze che rende difficile imputare tagli e insuccessi ad una parte sola. In questo senso, lo sfibramento istituzionale ha anche una sua funzionalità politica.

Per evidenziare questi aspetti, analizziamo di seguito dati della banca dati del «Contenzioso Costituzionale – Titolo V»⁸. Si analizzerà la mole complessiva del conflitto e ne ricostruiremo l'articolazione politica, andando poi ad approfondire aspetti che riguardano la conflittualità sul coordinamento e sulle politiche sociali.

3.2.1 Un'analisi del contenzioso costituzionale

Negli ultimi anni il contenzioso è rimasto stabilmente elevato: i 114 ricorsi presentati alla Consulta nel 2008 sono secondi solo ai 119 del

⁸ Consultabile al sito: http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/autonomie/sezioni_home/banchedati/Contenzioso_Costituzionale.htm.

Tab 1

RPS

RAPPORTI TERRITORIALI E COORDINAMENTO: UNA CONTESTUALIZZAZIONE DELLA GOVERNANCE SOCIALE

2004 e i dati dei primi sette mesi del 2009 sono in linea con questo trend (cfr. tab. 1).

Se si poteva immaginare un'esplosione conflittuale dettata dalla necessità di chiarire i reciproci spazi di potere, la continuità nel medio periodo mette a nudo l'inconsistenza delle modifiche costituzionali nell'individuare arene di compensazione e prevenzione dei rischi e nel disegnare un sistema equilibrato di rapporti reciproci. Possiamo notare solo un calo intorno al 2007, col centro-sinistra al governo (Prodi II), che possiamo collegare all'accresciuta attività della Conferenza Stato-Regioni a partire dal 2006 (cfr. fig. 1). Uno sgonfiamento momentaneo da imputarsi ad una ripresa del dialogo intergovernativo (Bin e Ruggiu, 2006)⁹, per la quale si possono ipotizzare due ragioni:

- ♦ la debolezza del Governo Prodi II (con una maggioranza stentata in Parlamento, presumibilmente necessitava di una legittimazione codecisionale più ampia);
- ♦ la fine della coabitazione istituzionale, dato che nella XV legislatura poche Regioni erano governate dal centro-destra¹⁰.

Il conflitto, inoltre, ha elementi di reciprocità: i ricorsi sono distribuiti in modo piuttosto equilibrato – 55% in capo alla Pcm, 45% alle Regioni. Le Regioni di centro-destra ricorrono meno di quelle di centro-sinistra contro lo Stato (37% contro 48% dei contenziosi in cui sono coinvolte): sono proprio queste ultime le protagoniste del conflitto, un po' per numero, un po' per i vari anni di coabitazione istituzionale. In media ogni anno le Regioni di centro-sinistra sono state coinvolte in 71 casi contro i 21 delle altre. Questo significa che le Regioni di centro-destra sono state coinvolte nel 23% del contenzioso Stato-Regioni, mentre esse hanno amministrato mediamente quasi un terzo delle Regioni.

Alcune Regioni «rosse» sono state vere protagoniste del contenzioso: Toscana, Emilia-Romagna e Marche da sole contano più di 1/4 dei casi presentati davanti alla Consulta. Possiamo anche distinguere Regioni che hanno tentato di far valere il proprio ruolo contestando le norme statali, che cioè sono ricorrenti più di quanto siano resistenti (Toscana¹¹ e 3 Regioni autonome come Valle d'Aosta, la Provincia di

⁹ L'ipotesi di un governo più dialogante sembrerebbe dimostrata anche dal fatto che negli anni del Berlusconi II, III e IV il 57% dei casi vedeva la Pcm come ricorrente, un numero che si riduce al 45% negli anni del Prodi II.

¹⁰ Per quanto di peso, come Lombardia, Veneto, Sicilia.

¹¹ Anche in questo caso la variabile politica è determinante: sia che la causa deb-

Trento e la Sicilia) e Regioni che invece sono state più spesso resistenti (soprattutto nel Mezzogiorno: Abruzzo, Puglia, Sardegna e Calabria)¹².

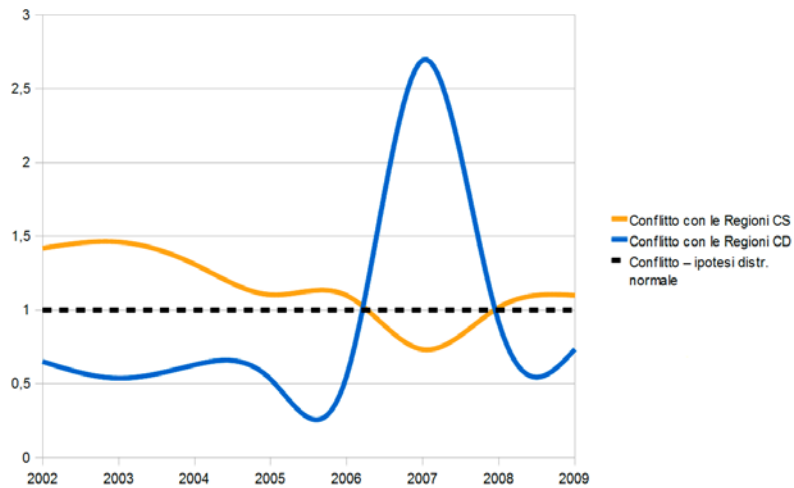
La contrapposizione nella coabitazione istituzionale introduce un aspetto che pare assai rilevante nello spiegare la conflittualità, e che possiamo osservare nelle figure 2 e 3. Esse offrono una sintesi della politicizzazione e territorializzazione del contenzioso costituzionale. In figura 2, la linea tratteggiata rappresenta la conflittualità attesa in caso di equidistribuzione fra Regioni amministrare dal centro-sinistra e Regioni amministrare dal centro-destra. Se il rapporto fra la quota di contenzioso che vede coinvolte (sia come ricorrenti sia come resistenti) le Regioni di un determinato colore politico e la quota stessa delle Regioni di quel colore politico è uguale a 1, significa che le Regioni di quel colore hanno una conflittualità equilibrata, in termini relativi, rispetto al loro peso nelle istituzioni. Se il rapporto, invece, è maggiore di 1, significa che esse sono sovrarappresentate nel conflitto e, viceversa, vi sono sottorappresentate se il rapporto è minore di 1.

Il grafico risultante, dunque, evidenzia l'ideologizzazione del contenzioso costituzionale. Quando a livello nazionale governa il centro-destra, le Regioni più coinvolte nel contenzioso sono quelle di centro-sinistra. La situazione si capovolge col centro-sinistra al governo: primo, la mole complessiva del contenzioso cala (cfr. anche tab. 1). Allora 18/19 Regioni e Province autonome erano amministrare dal centro-sinistra e offrono un credito di fiducia al governo «amico». Il conflitto, invece, si inasprisce con le Regioni di colore opposto: nel 2007 Lombardia, Veneto e Sicilia sono coinvolte nel 37% dei contenziosi (2,5 volte più della distribuzione normale), quando negli anni immediatamente precedenti non superavano il 10%; in particolare, si dimostrano «aggressive» nei confronti della Pcm, totalizzando 13 dei 20 ricorsi presentati dalle Regioni in quell'anno. La situazione cambia ancora con l'insediamento del Berlusconi III: il conflitto cresce e coinvolge fortemente le Regioni di centro-sinistra (95 casi su 114).

ba trovarsi nella soddisfazione per il modello negoziale, sia che essa debba essere identificata in una vicinanza politica che ha prodotto un contenimento del conflitto, la Toscana nel 2007 è stata solo una volta ricorrente e solo una volta resistente nei confronti del governo «amico».

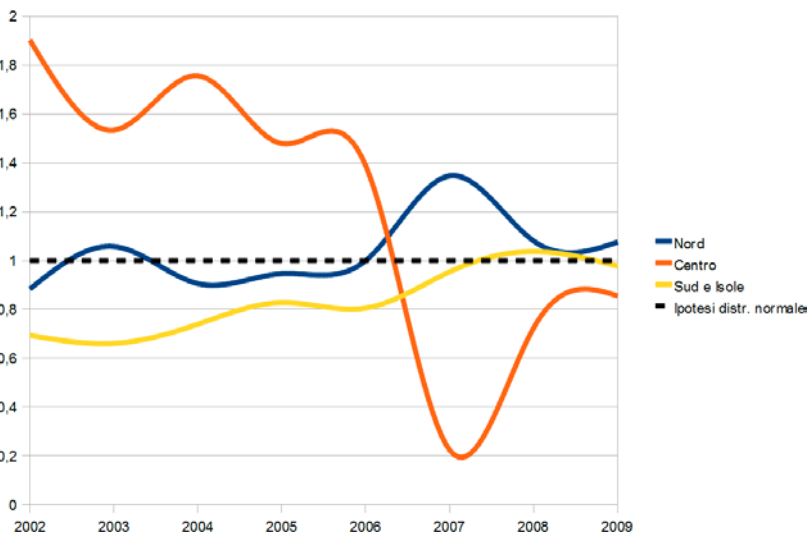
¹² Possiamo azzardare che il ricorrente sia più spesso l'attore che parte da posizioni consolidate sfidate dalla riforma: le Province autonome, le Regioni a statuto speciale, l'amministrazione centrale.

Figura 2 - Indicatore della politicizzazione del contenzioso costituzionale Pcm-Regioni (2002-luglio 2009)



Fonte: Elaborazione nostra su dati della banca dati del «Contenzioso Costituzionale - Titolo V».

Figura 3 - Indicatore della territorializzazione del contenzioso costituzionale Pcm-Regioni (2002-luglio 2009)



Fonte: Elaborazione nostra su dati della banca dati del «Contenzioso Costituzionale - Titolo V».

La figura 3 controlla il rapporto con il *cleavage* territoriale, per vedere se emerge una specificità nel contenzioso che coinvolge le Regioni delle diverse ripartizioni: in un quadro di politica territorializzata, però, sembra di poter ricondurre le differenze, di nuovo, all'appartenenza politica. Il conflitto che coinvolge le Regioni «rosse» dell'Italia centrale (Toscana, Umbria e Marche, più il Lazio guidato dal centro-sinistra dal 2005) crolla quando il centro-sinistra è al governo nazionale, mentre si nota un picco di conflittualità con le Regioni del Nord nel periodo del Prodi II, dovuto al ruolo di Lombardia e Veneto. L'unico elemento di conflittualità imputabile a fattori squisitamente territoriali riguarda le Regioni meridionali, in cui cresce il contenzioso indipendentemente da chi sia al governo.

3.2.2 *La materia sociale nel contenzioso costituzionale*

La materia sociale (esclusi gli aspetti sanitari) e a paragone con altre (ad es. edilizia, urbanistica, ambiente, tributi) risulta poco toccata, benché decisioni della Corte su altre materie vi abbiano ricadute. Lo Stato ha raramente presentato ricorso su leggi regionali in materia sociale. Più frequentemente la Corte ne ha discettato lateralmente, cercando di separare alcune materie: qual è il confine delle politiche previdenziali (di competenza statale) rispetto a quelle sociali? Qual è il confine delle competenze sul target migratorio, cioè fra *immigration policies* di competenza statale e *immigrant policies* di competenza regionale (Barberis, 2009)?

Al contrario, le Regioni hanno fatto ricorso alla Corte in modo ampio anche in materia sociale, benché sul totale del contenzioso non si tratti certo di una materia troppo sotto stress. Una parte dei ricorsi si è orientata all'eliminazione dei vincoli di destinazione e alla definizione dei reciproci spazi di azione. Per esempio, la sentenza 423/2004 (ricorso dell'Emilia-Romagna contro le Finanziarie del 2003 e del 2004), ha bocciato il vincolo di destinazione in favore delle famiglie di nuova costituzione, il vincolo di risorse specifiche per l'implementazione del reddito di ultima istanza e la previsione di risorse aggiuntive vincolate alle politiche in favore delle famiglie. Al contempo, però, l'Emilia-Romagna riteneva che le Regioni dovessero essere coinvolte nella definizione del quantum complessivo dedicato alla spesa sociale, mentre la Corte ha dato ragione all'avvocatura dello Stato che lo considerava spettanza esclusiva dello Stato. Questo ha conseguenze di non poco conto sulla definizione dei Lep, come vedremo.

I ricorsi in genere hanno quindi annullato il controllo statale sulle ri-

sorse vincolate. In senso molto lato e nient'affatto giuridico, potremmo definire questa una specie di multa affibbiata al centralismo statale: per la sua pervicacia nell'imporre vincoli gerarchici, infatti, l'amministrazione centrale perde la chance di operare forme di coordinamento di rete. Infatti, per salvare il vincolo di destinazione, basterebbe audire le parti interessate e utilizzare diversamente il proprio potere regolativo. Ne è un esempio la sentenza 235/2006: in quel caso, Veneto e Val d'Aosta avevano contestato una direttiva ministeriale del 2003 che definiva i criteri di concessione dei finanziamenti per la realizzazione di progetti sperimentali a favore dei portatori di handicap, che a loro dire violava i principi costituzionali di leale collaborazione e sussidiarietà e il riparto delle competenze regionali: la Corte ha dichiarato i ricorsi inammissibili perché la materia era stata oggetto di concertazione con la Conferenza unificata, che accettava la proposta di riparto presentata dall'esecutivo.

Talora, tuttavia, la Corte ha anche accettato un ruolo di coordinamento in capo all'amministrazione statale. La sentenza 166/2008, per esempio, ha dato torto alla Lombardia in merito alla legge 9/2007 sul disagio abitativo. In questo caso, si contestava il diritto dello Stato di individuare criteri minimi per l'Edilizia residenziale pubblica. La Corte ha stabilito che i livelli minimali di fabbisogno abitativo sono «inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana» e fissano principi generali che non limitano la potestà legislativa regionale. Lo Stato, dunque, chiedendo alle Regioni un intervento emergenziale per situazioni di grave bisogno, senza imporre criteri e contenuti su come esso debba avvenire, ottempera alla sua funzione di coordinamento e garanzia dei livelli essenziali dei diritti civili.

3.3 I Lep

Il legislatore ha provveduto ad inserire una garanzia di uniformità dei diritti sul territorio nazionale con il nuovo art. 117 Cost., che parla di «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». La loro mancata attuazione, però, evidenzia problemi nella capacità dello Stato di mantenere un coordinamento interterritoriale.

Da un lato c'è un problema di risorse: la definizione di livelli delle prestazioni sociali implicherebbe la necessità di garantirli (come avviene per la sanità), cosa che tocca anche un altro punto irrisolto, del nuovo dettato costituzionale, il federalismo fiscale. Dall'altro c'è l'autonomia in materia delle Regioni, che sulla definizione di cosa debbano essere i Lep hanno giocato una battaglia per garantire propri spazi

di autonomia. Ciò ha avuto come esito un'ulteriore frammentazione non governata. Del resto, nel testo costituzionale non si evince chiaramente come debbano essere costruiti i Lep stessi: includono i livelli delle prestazioni? O una lista di diritti da tutelare, magari solo in linea di principio? Oppure devono dettagliare analiticamente il modo in cui metterli in pratica? (Guiglia, 2007).

Anche in questo caso, la battaglia si è giocata di fronte alla Consulta: si contano non meno di 23 decisioni della Corte che dal 2002 vi hanno fatto riferimento¹³. Combinando il nebuloso dettato costituzionale e le interpretazioni prevalenti della Consulta, vediamo la conferma di un coordinamento farraginoso e sfibrante. L'estensivo ricorso al concetto di «deale collaborazione» non è sufficiente a rendere funzionali le relazioni. Anzi, esso ha l'effetto di indebolire i confini delle competenze e volgere ad un coordinamento continuo, settoriale, per materie, fra istanze territoriali in capo al livello titolare degli interessi prevalenti. Non esistono però strumenti chiari per attraversare indenni lo sfocamento dei confini delle competenze¹⁴.

La Corte ha interpretato il suo ruolo di supplenza ora creativamente, ora con un occhio realista volto a non scardinare i delicati e instabili equilibri territoriali, e anzi coartando gli attori rilevanti ad una maggior collaborazione. Senza insomma definire un vero «vincitore» della disputa costituzionale. È pure evidente una certa tendenza a soffocare le istanze centraliste e a colpire le scelte di coordinamento autoritativo, con il rischio però di produrre una visione inconsistente dei Lep. Da un lato, infatti, i tentativi di vincolare risorse e definire priorità nazionali sono stati bocciati, dall'altro la Corte ha interpretato il concetto di sussidiarietà verticale anche come interesse nazionale, e «ha inaugurato una tecnica decisionale che tende a far salve certe prestazioni inerenti i servizi sociali, pur incostituzionalmente fondate sulla prassi dei fondi statali vincolati, proprio in virtù del loro ancoraggio con non meglio qualificati “diritti fondamentali”, lasciando capire che le Regioni debbano continuare a erogarle, pur al di fuori dello schema dei Lep» (Guazzarotti, 2008, p. 606). Si tollerano, insomma, violazioni e inadempienze in attesa di una completa attuazione della nuova Carta, in base al principio di continuità dell'ordinamento.

La Corte non ha voluto entrare in un campo minato, e ha quindi lasciato al legislatore la ulteriore definizione delle caratteristiche dei Lep

¹³ Fonte: www.dirittoregionale.it.

¹⁴ Lo stesso, continuo, ricorso alla Corte costituzionale è un indicatore della debolezza nella gestione politica dei rischi.

– decisione sensata, data la funzione della Consulta, ma che ha conseguenze rilevanti in un quadro istituzionale in cui non si vedono forme efficaci di composizione diverse da quella giurisdizionale *ex post*. L'effetto sui Lep è piuttosto evidente: dal combinato di testo normativo e giurisprudenza non è intelligibile quale forma i Lep debbano assumere. La Corte ne ha parlato in termini che, messi assieme, non ne permettono un chiaro uso:

- ♦ «non si tratta di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (sentenza 282/2000);
- ♦ si identificano nella «determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni», ma non includono intere materie, regolamentazioni dell'assetto organizzativo e gestionale e non sono fatti in forma di fondi vincolati (sentenze 120/2005, 285/2005, 383/2005, 237/2007, 371/2008).

L'articolato attuale, dunque, prevede un Fondo nazionale che non permette di presidiare il sociale secondo obiettivi strategici nazionali (per quantità e qualità) – a meno di non individuare dei diritti garantiti da far rientrare nei Lep; ma la definizione dei Lep è tutt'altro che scontata, per la nebulosità sia delle sue caratteristiche tecniche sia dei modi di negoziazione politica che dovrebbero contribuire alla loro formazione. Conseguentemente le Regioni utilizzano le risorse in modo strumentale, data l'assenza di una programmazione nazionale, e in molti casi anche di una regionale; lo Stato, allora, agisce sui cordoni della borsa¹⁵, ora chiudendoli amputando il fondo (con l'effetto perverso di ridurre ulteriormente la possibilità di raggiungere qualunque ipotetico Lep), ora aprendoli selettivamente per misure vincolate, che qualche volta passano il vaglio della Consulta e qualche volta no. A cascata l'aleatorietà delle risorse innesca conflitti redistributivi fra Regioni e Comuni, indebolendo spesso il coordinamento regionale e reiterando i problemi di frammentazione territoriale.

¹⁵ La scelta di procedere per decisioni centrate sulla leva finanziaria continua ad essere quella preferita degli esecutivi nazionali, in quanto allo stato di (in-)attuazione del federalismo fiscale esso è lo strumento di controllo più potente a disposizione.

4. Conclusioni

Si è qui discusso delle carenze del coordinamento fra Stato e Regioni in Italia. L'analisi evidenzia un'amministrazione centrale che non riesce a svolgere un ruolo di composizione dei rischi, di compensazione e di collegamento fra attori territoriali basati su principi di interesse nazionale senza ricadere in tentazioni gerarchiche (non ammissibili nell'attuale quadro costituzionale) e la creazione, anche con l'intervento della Corte costituzionale, di una *governance by chance* più che di una *governance by design*, con aspetti di estemporaneità legati al ciclo politico e a logiche particolaristiche. Un decentramento senza principi fondativi, insomma, che al momento è un ibrido né centralista né federalista.

Peraltro, anche l'applicazione integrale del dettato costituzionale (parte fiscale e perequativa inclusa, che pare essere il prossimo tassello in discussione) non porta automaticamente a soluzioni più coordinate. Ogni fase ha le sue sfide, che si cumulano con quelle precedenti: proprio il federalismo fiscale, in assenza di arene codecisionali funzionali, rischia di produrre un innalzamento della conflittualità interregionale e con lo Stato centrale, nonché una crescita della già elevata frammentazione. In questo senso, l'attuale disapplicazione di certa parte del dettato costituzionale può essere in sé ritenuta una, per quanto gretta, forma di «coordinamento», o di trattenimento delle forze centrifughe a favore di un controllo statale indiretto.

Prevale dunque un coordinamento implicito, con esiti molto rischiosi. In modo crescente nel post-riforma costituzionale, si avverte una riproduzione e amplificazione dei divari territoriali (Cnel, 2007). Una sussidiarietà senza solidarietà non può avere vita lunga, perché comporta lo scioglimento di quel vincolo di responsabilità, di quel minimo comune denominatore che permette l'accettazione dei compromessi territoriali.

Riferimenti bibliografici

- Anzon Demmig A., 2008, *Cooperazione e differenziazione nella riforma del federalismo tedesco*, in D'Atena A. (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, pp. 111-116.
- Baldini G. e Baldi B., 2008, *Italia*, in Ventura S. (a cura di), *Da Stato unitario a Stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Il Mulino, Bologna, pp. 69-112.

- Barberis E., 2009, *La dimensione territoriale delle politiche per gli immigrati*, in Kazepov Y. (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carrocci, Roma, pp. 223-245.
- Bassanini F., 2006, *Autonomia e garanzie nel finanziamento delle regioni e degli enti locali*, in Zanardi A. (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Il Mulino, Bologna, pp. 85-113.
- Bassu C., 2005, *La conferenza Stato-Regioni nella Riforma costituzionale*, «federalismi.it», vol. 3, n. 9, 5 maggio.
- Bifulco R., 2006, *Il modello italiano delle Conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, «Le Regioni», n. 2-3, pp. 233-268.
- Bin R., 2004, *La revisione del Titolo V: un disegno senza riforma*, in Ceccanti S. e Vassallo S. (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamenti, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, pp. 267-282.
- Bin R. e Ruggiu I., 2006, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, «Le istituzioni del federalismo», vol. 27, n. 6, pp. 903-954.
- Bocuf J.-L. e Magnan M., 2008, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, La documentation Française, Parigi.
- Bogdanor V. (a cura di), 2005, *Joined-up Government*, Oxford University Press, Oxford.
- Bordignon M. e Brosio G., 2009, *Istituzioni per la governance del sistema federale*, in Guerra M.C. e Zanardi A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana*, Il Mulino, Bologna, pp. 277-295.
- Bosi P., Guerra M.C. e Silvestri P., 2008, *Coerenza dei modelli di regolazione dei servizi socio-sanitari nell'esperienza della 328/00 e delle riforme costituzionali*, Working papers del Dipartimento di Economia Politica n. 580, Università di Modena e Reggio Emilia.
- Brenner N., 2004, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford.
- Brenner N., 2009, *Open Question on State Rescaling*, in *Rescaling the State*, «Cambridge Journal of Regions, Economy and Society», 2009, vol. 2, n. 1, marzo.
- Christensen T. e Lægread P., 2007, *The Whole-Of-Government Approach to Public Sector Reform*, «Public Administration Review», vol. 67, n. 6, pp. 1059-1066.
- Cnel - Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, 2007, *Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e riforma del T.U. degli enti locali*, Cnel, Roma.
- Costa G. (a cura di), 2009, *La solidarietà frammentata. Le leggi regionali sul welfare a confronto*, Bruno Mondadori, Milano.
- D'Ignazio G., 2007, *Integrazione europea e tendenze asimmetriche del «neoregionalismo» in Italia*, in D'Ignazio G. (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Giuffrè, Milano, pp. 1-26.
- Ferrera M., 1993, *Modelli di solidarietà. Politiche e riforme sociali nelle democrazie*, Il Mulino, Bologna.

- Formez, 2003, *L'attuazione della riforma del welfare locale. Rapporto di ricerca*, Formez, Roma.
- Guazzarotti A., 2008, *Diritti fondamentali e Regioni: il nuovo Titolo V alla prova della giurisprudenza costituzionale*, «Le istituzioni del federalismo», n. 5, pp. 599-621.
- Guiglia G., 2007, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Cedam, Padova.
- Hooghe L. e Marks G., 2003, *Unravelling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance*, «American Political Science Review», vol. 97, n. 2, pp. 233-243.
- Immergut E.M., 2005, *Institutional Constraints on Policy*, in Moran M., Rein M. e Goodin R.E. (a cura di), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, pp. 557-571.
- Jourard I. e Kongsrud P.M., 2003, *Fiscal Relations across Government Levels*, «Oecd Economic Studies», n. 36, pp. 156-226.
- Kazepov Y. e Barberis E., 2005, *Policies Preventing the Risks of Exclusion of Families with Difficulties in Italy. Synthesis Report*, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna.
- Kazepov Y. e Barberis E., 2008, *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Europa: alcune riflessioni sui processi di rescaling e governance*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 51-75.
- Keating M., 2009, *Spatial rescaling, devolution and the future of welfare state*, «Social Policy Review», vol. 21, pp. 269-84.
- Klijn E.H., Koppenjan J., 2000, *Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance*, «Public Management», vol. 2, n. 2, pp. 135-158.
- Kooiman J., 2003, *Governing As Governance*, Sage, Londra.
- Lascoumes P. e Le Galès P., 2007, *Understanding Public Policy through its Instruments. From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation*, «Governance», vol. 20, n. 1, pp. 1-21.
- Loughlin J., 2007, *Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States*, «Regional and Federal Studies», vol. 17, pp. 385-403.
- Loughlin J., 2009, *The «Hybrid» State: Reconfiguring Territorial Governance in Western Europe*, «Perspectives on European Politics and Society», vol. 10, n. 1, pp. 49-66.
- Manow P., 2005, *Germany: Co-Operative Federalism and the Overgrazing of Fiscal Commons*, in Obinger H., Leibfried S. e Castles F.G. (a cura di), *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 222-262.
- Merloni F., 2005, *Il paradosso italiano: «federalismo» ostentato e centralismo rafforzato*, «Le Regioni», n. 4, pp. 469-473.
- Meuleman L., 2008, *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*, Physica-Verlag, Heidelberg.

- Moreno L., 2002, *Decentralization in Spain*, «Regional Studies», vol. 36, n. 4, pp. 399-408.
- Natalini A., 2006, *Il tempo delle riforme amministrative*, Il Mulino, Bologna.
- Obinger H., Leibfried S. e Castles F.G., 2005, *Federalism and the Welfare State*, in Obinger H., Leibfried S. e Castles F.G. (a cura di), *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1-48.
- Osaghae E., 1990, *A Reassessment of Federalism As a Degree of Decentralization*, «Publius», vol. 20, n. 1, pp. 83-98.
- Overbye E., Strohmeier Navarro Smith R., Karjalainen V. e Stremlo J. (di prossima pubblicazione), *The Coordination Challenge on the Path towards Multi-Level Governance*, in Kazepov Y. (a cura di), *The Rescaling of Social Welfare Policies – A Comparative Study on the Path towards Multi-Level Governance in Europe*, Ashgate, Aldershot.
- Peters G., 1998, *Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination*, «Public Administration», vol. 76, pp. 295-311.
- Rodden J., 2004, *Comparative Federalism and Decentralisation: on Meaning and Measurement*, «Comparative Politics», vol. 36, pp. 481-500.
- Ruggiu I., 2003, *La conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, «Le Regioni», n. 1, pp. 195-250.
- Sabatinelli S., 2009, *Assistenza sociale e politiche di contrasto alla povertà*, in Kazepov Y. (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carrocci, Roma, pp. 151-74.
- Scharpf F.W., 1988, *The Joint-Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration*, «Public Administration», vol. 66, pp. 239-287.
- Soerensen E., 2006, *The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance*, «The American Review of Public Administration», vol. 36, n. 1, pp. 98-114.
- Somerville P. e Haines N., 2008, *Prospects for Local Co-Governance*, «Local Government Studies», vol. 34, n. 1, pp. 61-79.
- Steiner R. e Ladner A., 2006, *Die Schweizer Gemeinden im Fokus - Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005*, in Glatthard A, Isch U. (a cura di), *Perspektiven für Gemeindefinanzen*, Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden, Berna, pp. 8-34.
- Vandelli L., 2007, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna.
- Zincione G., 1994, *Uno schermo contro il razzismo. Per una politica dei diritti utili*, Donzelli, Roma.

