

Nota dei curatori

RPS

Non è la prima volta che «Rps» dedica uno dei suoi fascicoli al welfare territoriale. Precedenti monografie hanno approfondito il processo di riassetto del welfare locale suscitato dall'entrata in vigore della legge n. 328 del 2000 e dalla successiva riforma del Titolo V della Costituzione (n. 2-05), nonché l'analisi dei difficili processi di integrazione socio-sanitaria (n. 1-07).

Entrambi quei fascicoli incrociavano argomenti relativi all'ambito istituzionale entro cui le politiche e i processi di riforma del welfare territoriale avrebbero trovato più o meno certi e pieni percorsi attuativi. In quei fascicoli l'ottica era però rivolta a cogliere soprattutto le dimensioni e i cambiamenti di questa componente «emergente» del welfare, da tempo ormai cruciale nei sistemi di benessere in quanto interfaccia delle domande sociali di servizi e interventi di cittadinanza e di inclusione, ma persistentemente caratterizzata dalla presenza di dotazioni finanziarie limitate e da un'articolazione del sistema d'offerta diseguale nelle sue diverse articolazioni territoriali.

Nel caso di questo fascicolo l'ottica adottata è stata un'altra. Qui la regione o, se si preferisce, il territorio inteso come dimensione istituzionale, ha costituito il punto di riferimento dell'impianto complessivo della monografia con l'obiettivo di fornire materiali di informazione e studio su alcuni dei temi oggi più interessanti o ricorrenti nel dibattito sulle riforme socio-istituzionali. Le sezioni in cui il fascicolo si articola corrispondono sostanzialmente ad altrettante intenzioni di approfondimento. In primo luogo si è voluto collocare la questione della regionalizzazione e del decentramento dello Stato in un contesto analitico di riferimento appropriato e più ampio di quello limitato ai nostri confini, prevalente nell'attuale confronto politico nazionale. Dagli anni settanta in avanti, contemporaneamente all'affacciarsi sulla scena di nuove domande sociali dei soggetti non adeguatamente integrati nel mondo del lavoro stabile o resi più fragili dalle varie instabilità tipiche della post-modernità, in Europa hanno iniziato a convergere processi di riequilibrio dei poteri pubblici verso i livelli sovra e sub-nazionali di governo che, esprimendo la crisi del modello di Stato emerso dalla seconda guerra mondiale, iniziano a dare concretamente luogo a nuove

e maggiori attribuzioni decisionali ai livelli sub-nazionali nella programmazione e gestione complessiva di governo, ivi compreso il welfare. L'Europa comunitaria, inoltre, nascendo come risposta al caos postbellico e alla crisi della sovranità statale causata dalla seconda guerra mondiale, afferma il criterio multilivello di gestione del processo politico comunitario e la volontà di costruire una nuova entità politica nella quale l'autorità e la capacità d'influenza nell'elaborazione delle politiche potessero essere condivise da un'insieme di attori pubblici e privati attivi ai diversi livelli di governo, anche sulla base di un processo di decentramento amministrativo e di crescita dei poteri locali. L'Europa agisce quindi in una prospettiva di aggiramento delle resistenze nazionali al processo di integrazione delle regioni o dei territori, che operano a loro volta in una prospettiva di crescita progressiva del loro ruolo autonomo di governo. I saggi di Ferrera, di Keating, quello di Kazepov e Barberis e, in modo diverso, quello di Maino e Pavolini vanno in questa direzione. Senza entrare qui nel merito dei diversi aspetti trattati, ci si limita ad osservare che tutti offrono all'analisi del nostro regionalismo presente e futuro un'ampia e necessaria cornice europea, illustrando come quella del decentramento sia una tendenza comune ai vari paesi, con processi contemporanei, talvolta alternati, di de-territorializzazione e ri-territorializzazione. Processi che hanno dato luogo al «nuovo regionalismo» come prodotto di questa scomposizione e ricomposizione della cornice territoriale della vita pubblica, determinata dai mutamenti dello Stato, del mercato e del contesto internazionale. Questo, nel caso delle politiche sociali e di quelle sanitarie, rispecchia le morfologie istituzionali e gli assetti organizzativi propri dei diversi paesi, rispondendo contemporaneamente anche alle esigenze e alle azioni implicate dal processo di integrazione europea.

Le altre intenzioni della monografia coincidono con alcune prioritarie esigenze di analisi dell'attuazione e delle prospettive del regionalismo nel nostro paese. Sotto il profilo degli esiti, molto spazio è stato dato all'esame del sistema sanitario, in quanto la sanità pubblica rappresenta uno dei principali terreni in cui i processi di decentramento sono stati precursori e dunque, nel tempo, più marcati e dibattuti. Si è già accennato al saggio di Maino e Pavolini, in cui – secondo l'ottica sopra richiamata – viene presentato un quadro comparativo degli assetti istituzionali adottati in vari paesi dell'Europa occidentale nel settore sanitario. Lo studio mostra come non sia possibile individuare una tendenza e una tempistica comuni a tutti i paesi occidentali. Al

contrario, il tipo di modello adottato (assicurativo o basato su di un Sistema sanitario nazionale) e l'appartenenza a differenti «famiglie» di welfare (scandinava, anglosassone, continentale o mediterranea) influenzano il percorso compiuto negli ultimi decenni dai vari sistemi sanitari pubblici in termini di decentramento e, in alcuni casi, di riaccantonamento. I due saggi pubblicati sull'Italia offrono letture in parte differenziate, ma fra loro integrabili. Neri sostiene come, a seguito del decentramento del Servizio sanitario nazionale, siano andati configurandosi processi di differenziazione istituzionale tra le Regioni e una diversa modellistica di governance che in epoca più recente sta lasciando il passo ad una parziale convergenza basata sui principi di cooperazione e di integrazione tra le organizzazioni sanitarie. Secondo Neri questa tendenza rappresenta probabilmente una risposta al problema comune del controllo della spesa e del risanamento finanziario che, nei casi più critici, rischia di condizionare pesantemente l'autonomia regionale innescando processi di ricentralizzazione del Ssn. Una lettura diversa, ma non incoerente, quella svolta, sotto una diversa angolazione, dall'autore dell'altro saggio inerente al Sistema sanitario italiano. Alla luce degli sviluppi e delle prossime decisioni in tema di federalismo fiscale, Cecconi si concentra infatti sui problemi di differenziazione e di divario presenti in particolare fra le Regioni settentrionali e quelle meridionali del paese e relativi soprattutto ai livelli essenziali delle prestazioni e alla situazione economico-finanziaria. Dall'analisi condotta risulta come frequentemente il disavanzo non sia dovuto al sottofinanziamento, quanto alle scelte di programmazione e organizzative: nelle Regioni meno virtuose vi è un nesso strettissimo fra disavanzi e distorsioni dell'offerta mentre nelle Regioni più virtuose si rilevano indicatori che segnalano una migliore organizzazione e maggiore appropriatezza. Si evidenzia così l'importanza della governance locale e contemporaneamente la necessità, tanto più in un paese federale, di una forte regia nazionale per garantire l'uniforme diffusione dei livelli essenziali di prestazioni in tutto il paese.

Gli altri due assi tematici della monografia riguardano rispettivamente il funzionamento delle Regioni in quanto tali, in relazione alle scelte di governance, agli stili burocratici, alle dotazioni finanziarie e – nella sezione successiva – l'analisi della regionalizzazione per vari settori di policy. La prima delle due prospettive è aperta dal saggio di Pavolini. L'analisi del welfare regionale viene condotta nell'ottica di una comprensione generale delle modalità di trasformazione dei sistemi politici e socio-economici regionali, con un'attenzione ad interpretare la va-

RPS

Maria Luisa Mirabile, Emanuele Pavolini

rietà dei livelli di «performance» dei sistemi di welfare regionale e ad individuarne i fattori esplicativi, valutando il ruolo di dimensioni quali l'orientamento politico, i modelli di governance, il livello di sviluppo economico e alcuni aspetti di natura socio-culturale. Ad integrazione – con la densità di una lettura breve, teorica e allo stesso tempo dall'interno – il contributo di Ugo Ascoli che illustra alcuni dei principali nodi inerenti al *fare* politiche sociali a livello regionale, attinenti ai modelli e alle filosofie di intervento, alle caratteristiche degli amministratori, al rapporto fra burocrazia e politica e fra i vari livelli di governo. Ancora nell'ottica dell'analisi del funzionamento, i tre saggi dedicati alla dimensione finanziaria. Maria Cecilia Guerra riflette sull'attuazione del federalismo fiscale in Italia, concentrando la sua attenzione sul legame necessario fra la tipologia delle funzioni legislative e amministrative attribuite agli enti decentrati e le modalità di finanziamento che ne permettano l'esercizio e il disegno perequativo. Le visioni diverse che si confrontano su questo sottendono diverse concezioni della solidarietà tra cittadini, dell'autonomia degli enti territoriali e della loro responsabilizzazione, del conflitto redistributivo fra il Nord e il Sud. Secondo Guerra, le problematiche relative alla definizione e al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni esemplificano come i nodi principali non riguardino tanto la legge delega, rispetto alla quale ci si sta orientando su principi direttivi generali spesso aperti a interpretazioni diverse, quanto l'individuazione delle modalità effettive della sua attuazione. Segue il contributo di Tardiola, che efficacemente si concentra su una componente cruciale dei progetti di attuazione della riforma in senso federalista dell'ordinamento italiano: il ricorso al costo standard come criterio per sostituire, insieme al fabbisogno standard, quello della spesa storica. Viene così messa in luce la complessità sia di natura tecnica e metodologica, sia di natura politica della messa a regime del nuovo sistema. E viene soprattutto portata l'attenzione su quanto un aspetto di natura apparentemente strumentale, quale il costo standard, possa contribuire a definire il tipo di federalismo che sarà attuato nel paese e, con riferimento alle politiche di welfare, come esso possa costituire uno dei discrimini tra un sistema che riduca i margini di autonomia dei territori ed uno che li garantisca (ma incorporando i rischi di un minore controllo dei differenziali già oggi drammaticamente esistenti). L'approccio di Arlotti, che chiude questa sezione, è nuovamente di taglio più generale e analizza, attraverso la dimensione finanziaria, l'attuale stato del regionalismo sociale italiano in seguito ai profondi cambiamenti

che hanno investito l'organizzazione territoriale delle competenze e funzioni. Ne risulta un quadro caratterizzato da persistenze, ma anche da alcuni segnali di cambiamento esemplificativi di un certo protagonismo regionale che può far prefigurare tanto nuove opportunità, quanto rischi interagenti con lo sbilanciamento territoriale delle politiche sociali sulla dimensione regionale.

La sezione dedicata alle declinazioni regionali delle politiche del lavoro, della formazione, dell'assistenza sociale e per la non autosufficienza, contiene saggi di Marocco, Coronas e Meghnagi, Madama, Carrera e Pellegrino che affrontano gli sviluppi e gli attuali assetti del regionalismo, individuando le evoluzioni anche nei profili di policy e delle prestazioni ad essi connessi.

Nella sezione «materiali» viene infine pubblicato un contributo di Bifulco, Bricocoli e Monteleone che – considerato come, in seguito ai processi di decentramento, molte Regioni italiane stiano operando come laboratori delle politiche, sviluppando approcci molto differenti in sintonia con i loro orientamenti politici – trae spunto dall'analisi di un programma pilota volto a promuovere e implementare pratiche innovative nei servizi sociali e sanitari in Friuli-Venezia Giulia, giungendo ad inquadrare e discutere il tipo di sviluppo attuale del «welfare locale attivo» in Italia.

La lettura di questo insieme di saggi offre, quindi, complessivamente un quadro articolato della situazione italiana in un'ottica comparativa sia internazionale che interregionale. A tal riguardo, in conclusione, il fascicolo di «Rps» stimola varie domande e fa sorgere interrogativi sulla presenza di uno specifico modello di welfare regionalista, definibile anch'esso «all'italiana», così come si affermava già, oltre venti anni fa, per lo stato sociale complessivo del nostro paese¹. La domanda di fondo (e i relativi timori) rimane sempre la stessa: come è e come sarà possibile rafforzare un modello regionale e federalista di stato sociale in un paese che, come ci ricordano vari autori, è quello caratterizzato dalle più ampie disparità territoriali, con una pesante linea di demarcazione Nord-Sud. Non esistono in Europa altri paesi connotati da una polarizzazione territoriale così forte nel campo dello sviluppo economico: Cartocci, in un suo recente studio, illustra molto bene tale punto, comparando i principali Stati dell'Europa occidentale, e facendo notare che realtà quali Germania Est e Spagna del Sud risultano, ad esempio, meno distanti dalle regioni più ricche e dinamiche dei ri-

¹ Ascoli U., a cura di, *Welfare State all'italiana*, Laterza, Bari, 1984.

spettivi paesi di quanto non avvenga per l'Italia meridionale². Sempre lo stesso studioso, nel saggio citato, conferma una frattura fondamentale, in termini di dotazione di «capitale sociale» fra Centro-Nord e Sud. Inoltre praticamente tutti i saggi dedicati all'Italia qui presentati concordano nell'indicare come nelle regioni del Sud, ad un ritardo economico si accompagni una minore capacità di governo (tecnico-politico) del welfare territoriale.

Alla vigilia di un nuovo balzo federalista, quindi, appaiono molto (forse troppo) diversificate e diseguali le precondizioni (economiche, ma anche socio-culturali e organizzative) da cui i territori italiani partono per poter sviluppare sistemi di welfare territoriali accettabili. È pertanto difficile prevedere le traiettorie che, da qui a 10 anni, si svilupperanno nel welfare territoriale. Accanto a scenari più ottimisti, in cui si andrà verso una convergenza nella capacità regionale di offrire risposte pubbliche a problemi sociali, se ne possono individuare almeno due relativamente più foschi, in buona parte collegabili fra loro: una cristallizzazione o una crescita delle differenze di rendimento nel welfare territoriale, tale da sancire definitivamente il tramonto dell'idea di una cittadinanza sociale omogenea da Nord a Sud; lo sviluppo di un welfare territoriale «a due velocità» e con due modelli di regia differenti, con regioni del Centro-Nord sempre più autonome ed in grado di sviluppare sistemi di intervento più adatti al mutare delle esigenze socio-economiche, e un Sud a costante rischio di «commissariamento» da parte dello Stato centrale, per via dell'incapacità di gestire ed amministrare efficientemente ed efficacemente le risorse. La lettura parallela in questo numero dei saggi di Cecconi e di Neri, entrambi dedicati alla sanità, settore di welfare che, per eccellenza, è stato in questi anni di competenza regionale, lascia ipotizzare il delinearsi di un possibile futuro in cui le differenze fra welfare regionali si giocheranno non solo sulla diversa capacità di sviluppare servizi, ma anche sul diverso grado di autonomia nell'impostare le politiche. Il modello di welfare regionale «all'italiana» del futuro (e già in buona parte del presente) rischia, quindi, di caratterizzarsi, rispetto a quanto avviene in altri paesi a natura federalista, per la dirompente differenza territoriale in termini di sviluppo economico, capitale sociale e capacità di organizzare politiche adeguate, differenza tale da pregiudicare il principio di cittadinanza sociale e di autonomia sostanziale locale per molte aree d'Italia.

² Cartocci R., *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2007.

«Rps» è infine lieta di poter pubblicare, per l'interesse ricoperto dall'iniziativa e anche data una certa assonanza con il tema monografico del fascicolo, il Manifesto del «Seminario permanente sul welfare locale e i processi partecipativi - Semper». Il seminario, nato da un'esperienza di ricerca nell'ambito del Dipartimento di innovazione e società (Dies) dell'Università di Roma «Sapienza», è coordinato da Massimo Paci ed è composto da docenti, dottorati, dottorandi, studenti della stessa facoltà e di altre. Nel documento viene delineato il percorso programmatico di analisi e riflessione del gruppo, con cui si intende contribuire allo sviluppo di un'ottica specifica che legge il cambiamento in atto nelle politiche sociali e formative secondo la tendenza ad una maggiore uguaglianza ed empowerment dei cittadini e entro un sistema di welfare democratico e partecipativo.

Maria Luisa Mirabile, Emmanuele Pavolini

RPS

Maria Luisa Mirabile, Emmanuele Pavolini

