

## Le politiche sociali regionali in Italia. Costanti storiche e trasformazioni istituzionali

**Andrea Ciarini**

RPS

*La regionalizzazione o decentramento delle politiche di welfare è un processo comune a tutti i paesi europei. Diversi sono tuttavia i percorsi e soprattutto gli effetti che questi processi hanno innescato. In Italia essi si accompagnano da anni all'emergere di forti divari interni nella quantità delle prestazioni e nei rendimenti delle istituzioni territoriali. L'articolo affronta queste tematiche sulla base*

*di tre dimensioni d'analisi.*

*In primo luogo la qualità delle reti di offerta regionali e territoriali.*

*In secondo luogo le caratteristiche dei bisogni sociali e della domanda che emergono nelle diverse regioni.*

*Infine, la natura dei rapporti che si sono storicamente determinati tra il centro del sistema politico-amministrativo e i vari livelli territoriali implicati nell'offerta delle prestazioni sociali.*

### *1. I processi di rescaling territoriale nel welfare italiano*

Anche l'Italia come altri paesi europei è stata interessata negli ultimi anni da un forte processo di decentramento o regionalizzazione del welfare. Questi cambiamenti, al centro del dibattito sorto intorno al cosiddetto *rescaling* territoriale (Keating e al., 2003; Brenner, 2005; Ferrara, 2005; Kazepov, 2009; Kazepov, 2010) hanno determinato consistenti trasformazioni nelle responsabilità demandate alle politiche nazionali. Queste politiche appaiono oggi strette tra l'ampliamento delle funzioni trasferite ai livelli amministrativi subnazionali (Regioni e enti locali) e la crescente influenza delle istituzioni sovranazionali. In questo è certamente possibile riscontrare una qualche forma di convergenza europea. Tuttavia è bene dire che questi processi non agiscono in un vuoto storico-istituzionale, né possono essere ridotti alla mera convergenza verso comuni assetti di offerta sotto la pressione di fattori esterni, siano essi economici o istituzionali. Resta il fatto che siamo di fronte a rapporti tra centro e periferia più complessi e ambivalenti rispetto al passato. Vi sono infatti casi nei quali è effettivamente possibile riscontrare una forte scomposizione interna e casi che mantengono una unitarietà e uniformità più forte delle spinte che portano

il livello nazionale a perdere potere decisionale verso l'alto e verso il basso, per dirla con le parole di Ferrera (2005).

L'Italia in questo quadro è un caso che diverge sensibilmente da altre esperienze nazionali di decentramento. Non fosse altro che per il fatto che anche altri paesi hanno proceduto in direzione del decentramento, ma senza il livello di scomposizione territoriale che si rileva in questa nazione. In effetti, come hanno sottolineato Bifulco (2008) e Paci (2008) questa disomogeneità interna è una caratteristica che nel panorama europeo differenzia molto l'Italia da altri contesti nazionali, dove la forza dell'amministrazione centrale, anche nei processi di decentramento, ha accompagnato, coordinato, in taluni casi limitato, l'azione delle amministrazioni periferiche. In Italia il problema è da rovesciare. Sono mancati o sono stati parziali i progetti di riordino nazionali, mentre al contempo sono stati spesso i livelli subnazionali a essere caricati di crescenti responsabilità, in assenza di coerenti politiche nazionali. Il risultato ad oggi evidente è una forte divaricazione di posizioni in qualità e quantità delle prestazioni sociali tra Nord e Sud del paese.

Sugli esiti di queste trasformazioni disponiamo oramai di diverse ricerche, dal pionieristico lavoro di Fargion (1997) sullo sviluppo delle politiche sociali regionali a partire dalla prima ondata di regionalizzazione negli anni settanta, fino ai più recenti contributi di Pavolini (2005), Madama (2010), Ascoli (2011). Si tratta di analisi che da prospettive diverse hanno cercato di mettere a fuoco i differenziali regionali nei rendimenti delle politiche sociali. In particolare il contributo di Ascoli e altri (Ascoli, 2011) appare significativo in questa prospettiva per il fatto di segnalare il consolidamento di un crescente dualismo territoriale, tra le Regioni del Nord tese a rafforzare gli aspetti preminenti del modello continentale ma al tempo stesso inserite in una onda lunga di modernizzazione per la migliore resa delle istituzioni locali e la presenza di radicate reti associative di terzo settore, e un Sud incagliato nei tradizionali e persistenti caratteri dei welfare mediterranei: preminenza dei trasferimenti rispetto ai servizi, addossamento familiare della mancata politica dei servizi, debolezza delle istituzioni e del tessuto civico, particolarismo.

Messo in questi termini il sentiero tracciato sembrerebbe di più difficile rottura rispetto a dinamiche che paiono quasi rimanere immutate nel tempo, cambiando di forma, ma senza arrivare mai a porre le basi di una sostanziale modernizzazione dell'intero sistema di welfare nazionale. A tutto questo si dovrebbe aggiungere, come ha avuto modo di sottolineare Fargion (1997), il nodo problematico relativo alla natura dei rapporti tra i Comuni e gli enti regionali. Sulla base della rico-

struzione che l'autrice presenta – riferita, va detto, all'arco di tempo che intercorre tra gli anni settanta fin sul finire degli anni ottanta – il quadro che se ne evince è quello di una reciproca estraneità, non intessuta di quel rapporto di interscambio e integrazione reciproca che emerge invece per le Regioni del Centro-Nord, più solerti nella riorganizzazione della politica sociale e sociosanitaria. Ma lo stesso si potrebbe dire del rapporto con il mondo associativo e con le istituzioni private, verso le quali tanto le Regioni, quanto i Comuni ricercano rapporti diretti, più discrezionali, meno mediati da legislazioni ad hoc e da criteri formali di convenzionamento o accreditamento.

Ma fino a che punto, ci dobbiamo domandare, è possibile rintracciare questa continuità, ammesso che di continuità si possa parlare? È questo il filo rosso che unisce i deficit di resa istituzionale nelle dotazioni amministrative e nell'offerta di politiche sociali nelle regioni meridionali, alla luce dei più recenti processi di regionalizzazione?

Riteniamo che non vi sia una risposta univoca a queste domande. In realtà, come cercheremo di mostrare nel prosieguo sono diversi i fattori che incidono su queste diversità. Vi sono fattori riguardanti la qualità delle reti di offerta regionali e territoriali. Vi sono tuttavia anche fattori che riguardano più strettamente la natura dei bisogni sociali, ovvero la domanda sociale che insiste sulle istituzioni. Infine vi sono fattori che riguardano la natura dei rapporti centro-periferia. Non meno importante dei primi due anche questo elemento ha una sua rilevanza nella messa a fuoco dei determinanti che insistono sulla qualità dei divari Nord-Sud. Nel prosieguo del testo ci si concentrerà su questi tre fattori, ma senza entrare nel dettaglio di singoli percorsi regionali. Per limiti di spazio questo non è possibile<sup>1</sup>. Si tratterà piuttosto di come queste tre condizioni hanno interagito tra loro nel quadro del percorso evolutivo seguito dalle politiche sociali in Italia, per arrivare nelle conclusioni a dare conto dei mutamenti più recenti.

## *2. Domanda e offerta di protezione sociale nelle regioni italiane. Nord e Sud: modernizzazione vs arretratezza?*

Alla luce delle considerazioni appena svolte sono due le caratteristiche che a nostro avviso occorre tenere in considerazione nel rapporto

<sup>1</sup> Per una ricostruzione su singoli percorsi regionali si rimanda a Ciarini, 2012.

domanda/offerta di welfare in Italia. Da una parte, come messo in evidenza anche dalla Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2010), vi sono le pressioni poste da una domanda sociale largamente dominata nel Mezzogiorno da situazioni di disagio estremo, in cui le problematiche della povertà e della marginalità assumono una intensità di gran lunga superiore alle altre aree del paese. Dall'altra, sul versante dell'offerta, va considerato un livello di spesa finalizzata al trattamento delle problematiche socioassistenziali esiguo rispetto alle reali dimensioni dei bisogni (si veda anche Istat, 2011a). E qui trova spiegazione anche l'utilizzo improprio, ancorché spesso quasi ineludibile, di dispositivi pensati per altre finalità, come è stato per lungo tempo per le pensioni di invalidità o per l'indennità di accompagnamento, di cui si è fatto ampio uso in anni precedenti per contrastare situazioni di disagio estremo.

Certo anche al Nord e nelle regioni più sviluppate sono emerse in passato e emergono soprattutto oggi, a causa degli effetti della crisi, situazioni di disagio che, come rilevato da uno studio di Sgritta e altri (Sgritta, 2010), interessano con una certa intensità strati sociali prima al riparo dalla possibilità di cadere in situazioni di marginalità o povertà. Sono processi che anche in questa area del paese, in assenza di adeguati strumenti contro la povertà – troppo esigui per rispondere al crescere dei bisogni – stanno modificando la tradizionale geografia della disuguaglianza. Ma nel Meridione sono senza dubbio più intensi, sommandosi a condizioni di partenza dal lato della domanda di assistenza non solo più problematiche ma anche strutturalmente diverse (*ibidem*; vedi anche Istat, 2011a; 2012a).

Come riportato dalla Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2010), in questa area del paese l'incidenza della povertà relativa nel 2009 era ancora quattro volte superiore al resto del paese. In termini percentuali, fatta 10,8 l'incidenza del fenomeno in Italia, nel Mezzogiorno la sua intensità arriva a 22,7, con punte di particolare gravità in Calabria (27,4), in Campania e in Basilicata (25,1%), in Sicilia (24,2%). All'estremo opposto si trovano tutte le regioni del Centro-Nord e del Nord. L'Emilia Romagna è la regione con la più bassa incidenza di povertà (4,1%), seguita dalla Lombardia (4,4%), dal Veneto (4,4%) e dalla Liguria (4,8%). Gli ultimi dati disponibili, relativi al 2010 (Istat, 2012b), sono sostanzialmente in linea con questa tendenza. Lombardia (4%) e Emilia-Romagna (4,5%) continuano a essere le regioni con la più bassa incidenza della povertà relativa, mentre la situazione del Mezzogiorno nel suo complesso peggiora, dal 22,7% al 23%, con

punte del 23,2% in Campania, del 21,1% in Puglia, del 26% in Calabria, del 28,3% in Basilicata.

Sono dati che fotografano una situazione di svantaggio non solo costante nel tempo ma addirittura peggiorata se si confrontano i dati pregressi con gli effetti in corso della crisi. Questo non tanto per l'aumento degli indici percentuali relativi alla povertà, stabili nel medio periodo. Tra il 2003 e il 2010 (l'intervallo di tempo per cui si hanno più dati a disposizione) l'incidenza della povertà non cambia di molto tra Nord, Centro e Sud (*ibidem*). Piuttosto, quello che colpisce è il peggioramento degli indici relativi alla disoccupazione e soprattutto alla inattività, sebbene questo fenomeno abbia interessato anche le regioni settentrionali e centro-settentrionali. In proposito l'Istat (2011a) ha sottolineato che la crescita dell'inattività nel 2010 è stata trainata dalle donne al Centro-Nord e dagli uomini nel Mezzogiorno, in particolare per quanto riguarda le fasce centrali di età. A questi dati vanno aggiunti quelli relativi alla disoccupazione. Ebbene, non solo nel biennio 2009-2010 la perdita di occupazione industriale è stata più forte nel Mezzogiorno rispetto al Nord (280 mila unità, a fronte di 228 mila nelle regioni settentrionali) ma anche il ricorso alla cassa integrazione guadagni è stato praticamente doppio al Sud rispetto al Centro-Nord (il 13,8% rispetto al 6,9 %) (*ibidem*).

Si tratta di dati dietro i quali possiamo leggere un duplice movimento relativo al Mezzogiorno. Il fatto che i flussi di entrata nell'attività colpiscano i maschi adulti, non fa certo venire meno l'incidenza dei tradizionali *stock*, riguardanti come è noto giovani e donne (Mingione e Pugliese, 2010). Il fatto è che a queste tradizionali categorie sembra sommarsi oggi anche lo sgretolamento di quel poco di occupazione maschile e industriale che in passato attutiva lo svantaggio economico di partenza.

Sul piano delle politiche di welfare questi problemi pongono questioni su diversi versanti. C'è anzitutto un nodo cruciale relativo alle politiche del lavoro, ovvero al ruolo e alle funzioni delle politiche attive ma soprattutto di quelle passive, in particolare in una fase di generale rallentamento dell'economia quale quella che stiamo attraversando. C'è poi una questione relativa alle politiche di contrasto alla povertà e al ruolo degli strumenti di sostegno al reddito di origine non contributiva per chi il lavoro non solo non ce l'ha, ma non è nemmeno in grado di accedere ai dispositivi ordinari.

C'è infine una questione relativa alle effettive condizioni di bisogno a seconda delle diverse regioni o gruppi di regioni. È evidente che an-

RPS

Andrea Cianini

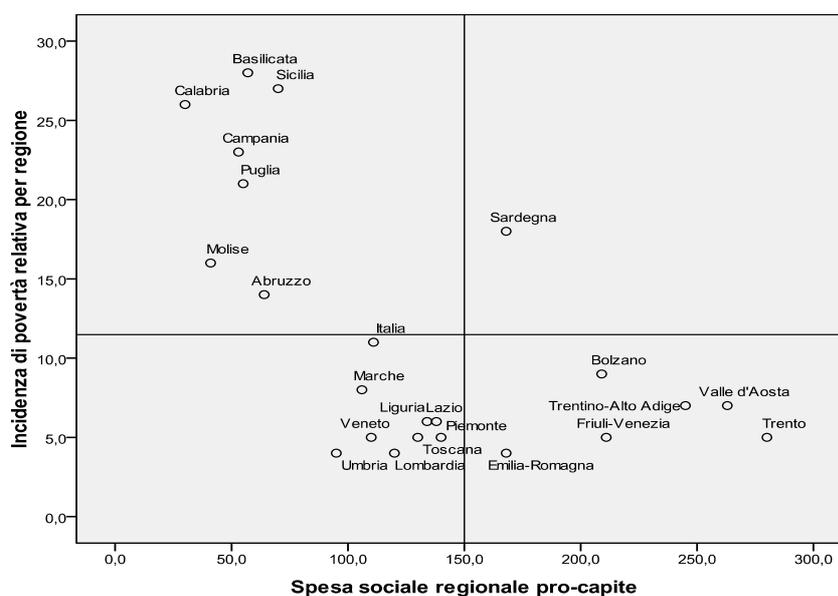
che queste diverse condizioni hanno una influenza diretta sulle modalità di concepire e orientare le politiche sociali, sulle loro priorità così come sul bilanciamento tra le prestazioni sociali e del lavoro, in servizi o in trasferimenti. Per esempio considerando insieme la bassa dotazione di servizi di cura (ai minori in particolare, su questo torneremo più avanti) e l'estensione del fenomeno della povertà al Sud, c'è una questione che riguarda il peso assistenziale sopportato dalle famiglie meridionali, per certi versi maggiormente sotto stress rispetto alla più ampia dotazione di servizi delle regioni settentrionali che meno problemi hanno sul piano della occupazione femminile. È anzi questo uno dei fattori che possiamo assumere alla base della maggiore richiesta di servizi di cura e di conciliazione nel Settentrione. Così non è al Sud, dove in parte la più bassa occupazione delle donne si riflette in una minore richiesta di servizi. Questa interpretazione coglie tuttavia solo una parte del problema. È vero che in queste regioni le donne hanno minori occasioni di lavoro, rimanendo o correndo il rischio di rimanere più a lungo nella inattività. È anche vero però che più esteso è il ricorso al lavoro sommerso, cosa che probabilmente nasconde o rende meno visibili le problematiche della conciliazione e dei servizi di cura, ma senza renderle ininfluenti ai fini del sostegno alla famiglia. D'altra parte gli ultimi rapporti Istat (2011a; 2012a) sottolineano il costante schiacciamento delle risorse familiari nel Mezzogiorno con punte di intensità superiori alle regioni del Centro e del Nord. Come viene sottolineato nel rapporto 2011 (2011a) il Mezzogiorno in questo quadro è penalizzato non solamente dal punto di vista delle risorse formali, ovvero dei servizi a sostegno della cura familiare, ma anche per quanto riguarda la disponibilità di reti informali, con meno caregiver e meno famiglie aiutate. Tutto questo nonostante il persistere di bisogni per certi versi maggiori rispetto alle regioni del Nord e del Centro-Nord, per via della più alta incidenza della povertà e per via di peggiori condizioni di salute degli anziani.

Si tratta di dati che contrastano con alcune delle visioni tradizionalmente intese del familismo meridionale capace di supplire alla mancanza di servizi e interventi sociali. In realtà la maggiore rarefazione delle politiche di welfare, soprattutto in servizi, si riflette nel Mezzogiorno sulla compressione delle risorse familiari, schiacciate, da una parte, dai crescenti bisogni, dall'altra, dalla costante riduzione delle risorse economiche trasferite dal centro per le politiche sociali.

Nel 2008 il divario variava da un minimo di 30 euro per abitante della Calabria a un massimo di 280 euro della Provincia autonoma di Tren-

to (Istat, 2011b). Lungo questo range, tutte le regioni meridionali (ad eccezione della sola Sardegna) si sono collocate al di sotto della media nazionale, pari a circa 111 euro (*ibidem*)<sup>2</sup>. Un facile incrocio di variabili rende abbastanza bene questa concatenazione di condizionamenti dal lato della domanda e della offerta di politiche sociali. Come si nota dalla figura 1, incrociando il livello della spesa sociale pro capite per Regione e l'indice di povertà relativa (anch'esso per Regione) tutte le regioni del Mezzogiorno (ad eccezione della Sardegna) sono nel quadrante caratterizzato da basso livello di spesa pro capite e alta incidenza della povertà relativa.

Figura 1 - Spesa sociale e incidenza della povertà relativa nelle regioni italiane (anno 2008)



Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Istat.

<sup>2</sup> Anche dall'ultima rilevazione, quella relativa al 2009 (Istat, 2012c), il divario continua a essere costante, anzi si è ampliato, variando da un minimo di 26 euro per abitante della Calabria a un massimo di 295 della Provincia autonoma di Trento.

La variabilità che corre lungo l'asse Nord-Sud percorre anche altri segmenti di policy. Ad esempio, le politiche di integrazione sociosanitarie, sulle quali insistono molti dei differenziali nei rendimenti istituzionali delle regioni. Questi differenziali hanno tuttavia caratteri diversi rispetto a quelli rilevabili per le politiche sociali *tout court*. Iniziamo con il dire che il peso del sistema sanitario al Sud assorbe risorse economiche e organizzative certamente superiori alla pochezza di trasferimenti per l'assistenza sociale. Spesso tuttavia si tratta di risorse male organizzate, incentrate su assetti organizzativi non più in linea con i bisogni emergenti, con tutto quello che ne consegue in termini di inappropriatazza delle cure ospedaliere, di più alti tassi di ospedalizzazione e di deficit di integrazione con il sistema sociale e sociosanitario territoriale (Cannari e Franco, 2011). A tale proposito possiamo richiamare un rapporto della Banca d'Italia (2010), curato dagli autori appena citati, in cui ponderando la spesa sanitaria in base all'età, all'incidenza delle malattie croniche, al reddito pro capite e alla mobilità sanitaria, risulta addirittura una spesa nelle regioni settentrionali inferiore a quella ripartita verso il Mezzogiorno. Lo scarso sviluppo dell'assistenza distrettuale e integrata con i servizi sociali e per contro la presenza di una rete ospedaliera più parcellizzata e costosa, organizzata in strutture disperse sul territorio ma troppo piccole per garantire una gestione efficiente delle risorse e, in ultimo, un eccesso di spesa farmaceutica sono i fattori che secondo il rapporto in questione (ivi, p. 108 e *passim*) incidono sul divario Nord-Sud nella ripartizione-gestione delle risorse trasferite dal centro. In effetti se consideriamo il peso dell'organizzazione sanitaria in tutta la sua complessità, soprattutto in base alla qualità della sua organizzazione e forme di integrazione anche con il sistema dei servizi sociosanitari (cruciali ai fini della riduzione dell'eccessivo ricorso all'ospedalizzazione) il quadro che emerge per le regioni meridionali presenta una chiara connotazione ospedalizzante, con ripercussioni non solo sulla peggiore qualità delle cure, ma anche sui livelli di spesa comunque alti. A simili considerazioni giunge un recente studio di Pavolini (2011b) sulle politiche di integrazione sociosanitaria, in cui attraverso elaborazioni quantitative si mettono in luce le contraddizioni di assetti di offerta condizionati da un eccesso di ospedalizzazione e per contro da una debolezza strutturale delle politiche sociali territoriali.

In tutto ciò non sono mancati tentativi di riordino delle politiche sociali e sociosanitarie nelle regioni del Mezzogiorno, sebbene essi per

molti aspetti appaiano ancora lontani dagli assetti nel frattempo consolidatisi delle regioni settentrionali e centro-settentrionali. Certo qui la presenza di più consolidate esperienze di programmazione risalenti a molti anni addietro ha agevolato lo sviluppo di nuove prestazioni in linea con gli orientamenti emersi a seguito dell'introduzione della nuova legge quadro sull'assistenza, la 328/2000. D'altro canto, pur costituendo, nei fatti, modelli altamente differenziati tra loro, le regioni del Nord e del Centro-Nord evidenziano una dotazione complessiva di servizi più alta di quanto è rinvenibile per le regioni del Sud, dove, come ha di recente messo in evidenza Pavolini (2011a), il sistema delle politiche sociali appare più in linea con i tradizionali caratteri mediterranei di welfare residuale dei trasferimenti alle famiglie e alle categorie svantaggiate. E dove, ricorda lo stesso Pavolini (2011b), sono più spesso le problematiche legate alla creazione di occupazione a guidare la programmazione dei servizi.

### *3. Regolarità e trasformazioni delle politiche sociali regionali in Italia*

È su queste contraddizioni che si innesta il più recente corso regionalista delle politiche sociali, in particolare a partire dalla riforma del titolo V della Costituzione nel 2000. Come è noto, questa riforma ha impresso una forte accelerazione al decentramento italiano, di fatto consegnando alle Regioni una potestà legislativa di ampia portata in materia di politiche sociali. Questo processo non è stato esente tuttavia da criticità e contraddizioni. All'orientamento municipalista e territoriale della legge 328/2000, ben presto si è sostituito un forte regionalismo che non ha risolto i problemi dovuti alla frammentazione delle competenze tra i livelli istituzionali.

Ma a ben vedere questo problema non è riconducibile alla sola riforma costituzionale. C'è una influenza qui che viene da lontano, di molto antecedente all'ultimo corso regionalista. È già infatti durante la prima ondata regionalista negli anni settanta che queste contraddizioni influiscono sulla qualità dei rapporti centro-periferia. Anche in questo caso si tratta di un equilibrio istituzionale debole, alimentato da conflitti e sovrapposizioni di responsabilità sin dal principio. Come ha bene messo in evidenza Fargion (1997; si veda anche Baldi e Baldini, 2008) sin da subito le Regioni si trovano a esercitare le proprie funzioni all'interno di un frastagliato sistema istituzionale, in special modo in materia assistenziale, senza per esempio una chiara delimita-

RPS

Andrea Ciarini

zione di ambiti di competenza con i livelli di governo inferiori, soprattutto i Comuni, i quali reclamano a loro volta potestà di governo su medesime materie. In certa misura possiamo dire lo stesso del ruolo delle Province, le quali hanno visto, soprattutto in anni recenti (in particolare nella seconda metà degli anni novanta), accrescere le funzioni loro trasferite a discapito delle Regioni. Tutto questo senza considerare la selva di livelli di governo intermedi (comunità montane, unioni di Comuni, consorzi) che con gli enti territoriali sovrastanti (Regioni, Province, Comuni) interagiscono per tutta una serie di interventi in materia sociale e non solo. Una architettura, dunque, a dir poco frastagliata, dispersa in competenze sovrapposte che lo Stato centrale non ha contribuito a limitare, anzi, si potrebbe dire il contrario. In questa luce trova spazio una caratteristica fondante del sistema di welfare italiano, a monte dell'intera architettura istituzionale, dei suoi tassi di copertura e meccanismi di funzionamento. Come una ampia letteratura ha sottolineato (Ascoli, 1984; Paci, 1989; Melis, 1995; Ferrera, 1996) essa riguarda il basso grado di legittimazione delle istituzioni, tradizionalmente condizionate da logiche particolaristiche, dentro l'amministrazione centrale, nei rapporti con le categorie professionali e in quelli con le società locali. Questa permeabilità o debolezza si alimenta di una struttura amministrativa spesso condizionata da tanti interessi circoscritti, senza una vera «testa centrale» affidabile e efficiente come ha scritto Cassese (1994). Ciò non significa che siano mancati nel corso del tempo tentativi di riforma guidati dall'alto nel senso classico del termine, ovvero come spinte omogeneizzanti delle differenze interne. Il punto è che la logica centralistica, a cui in diverse epoche (e con diversi risultati) è stata affidata la spinta modernizzante, ha convissuto con una distribuzione del potere politico influenzata grandemente dalla mediazione localistica (Romanelli, 1995).

Da questo punto di vista la questione della variabilità interna è per il welfare italiano un problema che chiama in causa la conformazione storica dei rapporti centro-periferia. Ora, se questa distinzione richiama molte delle differenze che già durante le prime ondate di regionalismo erano rinvenibili tra le Regioni del Nord e del Centro-Nord, soprattutto, e quelle meridionali, oggi si può dire che il corso regionalista corre parallelo alla ripresa di una nuova divaricazione, o quanto meno al consolidamento di tendenze mai venute meno. Segnatamente questa distinzione sembra rimandare alla crescente distanza che sembra separare un Nord e un Centro-Nord che sperimentano soluzioni anche molto diverse da Regione e Regione, ma comunque accomu-

nate da una spinta alla modernizzazione, in termini di servizi e nuove prestazioni, e un Mezzogiorno più attardato su soluzioni tradizionali e emergenziali, quanto meno in bilico tra tentativi di modernizzazione e resistenze alla prosecuzione di tradizionali approcci solo assistenzialisti (Fantozzi, 2010).

Ma non è l'ottica esclusivamente locale a gettare luce su questo problema. Quello che vogliamo dire è che sul proporsi o riproporsi di determinati fenomeni non è solo il tipo e la qualità dei condizionamenti locali a incidere. Il problema è anche una questione di amministrazione centrale, di legittimazione e capacità di coordinamento delle istituzioni nazionali in rapporto alle condizioni entro le quali le politiche, soprattutto quelle regionali, vengono implementate. Non è in discussione il fatto che la spesa sociale e la dotazione dei servizi nelle Regioni del Nord sia più alta rispetto al Mezzogiorno. Inoltre è innegabile che al Sud, o meglio nei diversi Sud, vi siano criticità maggiori rispetto al problema della permeabilità delle istituzioni alle influenze dei poteri locali, legali e non.

Ma problemi di questo tenore si ritrovano anche nelle Regioni del paese più attrezzate in termini di risorse amministrative e dotazioni associative.

Come ricorda Meriggi (1996), nonostante l'evidente divario di risorse economiche e altresì civiche, se con questo si intende l'eredità di più radicate tradizioni di autogoverno e di spinte modernizzatrici dal basso, anche le Regioni del Nord hanno fatto crescere apparati di gestione del consenso, anche per mezzo dell'attività assistenziale e sociosanitaria. Se si guarda da questa angolatura all'intervento in favore del Mezzogiorno – ma il discorso può essere esteso a tutti gli ambiti territoriali – ci si accorge così che le varie forme del particolarismo si alimentano anche della mancanza di politiche nazionali, di obiettivi e procedure certi in grado di coordinare, guidare, dal centro l'azione delle amministrazioni periferiche.

#### *4. Regionalismo e modelli regionali.*

##### *Il problema del centro politico-amministrativo*

La presenza di coerenti politiche nazionali è un elemento, a nostro avviso, non sufficientemente considerato nel dibattito sul regionalismo. Solo nell'ultimo periodo sembra essere maturata una consapevolezza diversa circa l'importanza dei nessi centro-periferia. È questo

RPS

Andrea Cianini

per esempio il caso di Donolo (2011). Con le dovute distanze considerando la diversità della trattazione<sup>3</sup>, anche questo autore si sofferma sul problema dei deficit strutturali delle politiche pubbliche nazionali, incapaci a suo dire di produrre contesti facilitanti per la piena espressione della società nelle sue varie espressioni economiche, associative, culturali. È interessante notare che a simili conclusioni giunge anche Trigilia (2011), seppure a partire da una riflessione più circoscritta, ancorché di non minore importanza, come il problema del persistente divario economico tra Nord e Sud. Come per Donolo, tuttavia, anche in questo caso la riflessione dell'autore converge sul ruolo delle politiche nazionali, anche in presenza di processi di sviluppo che necessariamente coinvolgono i soggetti locali. Anzi è proprio la mancanza o la debolezza del centro politico-amministrativo che influisce sul consolidarsi di spazi di discrezionalità dietro cui si celano, quasi legittimandosi, interessi particolari e clientelismo.

Questi problemi che adesso tornano ad essere sollevati costituiscono anche per noi la questione centrale dei rapporti centro-periferia. Eppure per un lungo periodo solo marginalmente hanno toccato gli studi sul decentramento. Certo, non si può negare il fatto che negli ultimi anni vi è stata una grande abbondanza di analisi sul welfare locale e sulle politiche sociali regionali. Di pari passo è però sembrato calare l'interesse verso il ruolo del welfare nazionale o di quello che è rimasto nella sfera di influenza dei canali di offerta nazionali. Ora, per quello che è stato il nostro procedere, a noi sembra che questi due livelli, quello meso e quello nazionale, non possano essere considerati separatamente.

Non è d'altra parte automatico il nesso mutuamente escludente tra Stato nazionale e Regioni o enti locali nei processi di *rescaling*. Come si è più volte detto, molto dipende dai contesti entro cui si collocano queste dinamiche. Senza tornare a ripetere cose già trattate, quello che qui pare opportuno sottolineare sono i deficit che agiscono su una struttura amministrativa centrale, come quella italiana, tradizionalmente debole, spesso incapace di accompagnare i processi di riforma territoriali, tanto più laddove la politica, le istituzioni e gli stessi attori associativi e della società civile agiscono o si trovano ad agire in con-

<sup>3</sup> Nel nostro caso il riferimento va alle politiche sociali *tout court* seppure in una accezione assai ampia; nel caso di Donolo ci si riferisce a un insieme più articolato di policy e rispetto a tematiche più generali: la crisi istituzionale e politica dell'Italia, il declino dello Stato e delle sue élite politiche e sociali.

testi più permeabili a logiche spartitorie o di compensazione tra interessi particolari.

A ben vedere, insomma, i problemi insiti nel decentramento in un paese come l'Italia non agiscono solo in periferia ma anche sul centro del sistema amministrativo. Non è allora solo un problema di risorse calanti quello che condiziona il livello non adeguato di sviluppo delle politiche sociali territoriali. Sebbene esso costituisca un nodo ineludibile, vi sono altre questioni che richiederebbero una pari attenzione, a cominciare dal ruolo e dagli strumenti di intervento in capo all'amministrazione centrale. È qui che occorrerebbe intervenire per assicurare quel giusto equilibrio di responsabilità e funzioni tra centro e periferia. Tanto più considerando lo storico policentrismo che caratterizza questo paese, il suo carattere orizzontale anche nell'espressione delle élite e della classe dirigente. Ora, se questa diversità interna con cui ci si è confrontati viene da lontano, non è certo attraverso un generico adeguamento centralistico che si può realisticamente pensare di intervenire. Questo tratto orizzontale è un fatto in qualche modo incompressibile che apre gli sbocchi a soluzioni già in partenza differenziate tra loro. Ma anche il polo opposto, ovvero la ricerca di sole soluzioni autoindotte, appare inadeguato, prestando il fianco alla riproduzione di diversità e differenze interne senza soluzioni di discontinuità. Da questo punto di vista quello che appare ineludibile è semmai il rafforzamento di una infrastruttura amministrativa centrale in grado di promuovere quei contesti facilitanti di cui parla Donolo (2011), soprattutto nel caso delle Regioni meridionali che meno possono contare su tradizioni amministrative consolidate, affacciandosi solo negli anni più recenti primi tentativi di riordino della macchina amministrativa locale.

In questo quadro, l'attuale fase di ridefinizione dei rapporti tra centro e periferie appare aperta a diversi esiti, così come il futuro prossimo del sistema delle politiche sociali territoriali. Non si può sapere esattamente quali effetti produrrà il riflesso delle tendenze decentralizzanti. Certo è che questa è una sfida per l'unitarietà del sistema di welfare. Ma esiste una ricetta comune verso cui incardinare lo sviluppo delle politiche sociali regionali? Sulla base delle analisi che sono state condotte si ritiene si possa dire che non esiste, né probabilmente è auspicabile, un modello unico di governance territoriale cui uniformare i vari sistemi regionali. È per questo che disegni troppo omologanti calati dall'alto rischiano di non essere adeguati, tanto più alla luce della complessità policentrica che caratterizza l'Italia. Cosa ben diversa è ragionare in termini obiettivi di sistema cui ancorare il rendimento

RPS

Andrea Cianini

istituzionale delle Regioni o intervenire sulla architettura amministrativa, riducendo, semplificando, le tante forme di sovrapposizione che limitano l'agire razionale delle istituzioni.

Per concludere si può dire allora che il problema non è la contrapposizione tra centro e periferia, né lo scambio tra centralismo e autonomia, come panacea a tutti i ritardi e deficit che insistono su una parte del paese. Il fatto ben più problematico allo stato attuale dei rapporti tra i livelli amministrativi centrali e periferici è la ricerca di soluzioni che vincolino tutti gli attori, istituzionali e non, centrali e periferici, al rispetto di obiettivi condivisi, a cominciare dalla razionalizzazione di tutti quegli spazi di discrezionalità a cui le stesse reti, se non ben congegnate, non sono immuni. Anzi per certi versi, nella misura in cui discrezionalità e incertezza di responsabilità la fanno da padroni, le reti sono l'ambiente ideale al rafforzamento di un certo capitale sociale, chiuso su sé stesso e sulle relazioni spartitorie tra gli attori coinvolti. Ma anche questa, a ben vedere, è una questione di lungo periodo per l'Italia.

### Riferimenti bibliografici

- Ascoli U. (a cura di), 1984, *Welfare State all'Italiana*, Il Mulino, Bologna.
- Ascoli U. (a cura di), 2011, *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Baldi B. e Baldini G., 2008, *Italia*, in Ventura S. (a cura di), *Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Il Mulino, Bologna, pp. 69-109.
- Banca d'Italia, 2010, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, Roma.
- Bifulco L., 2008, *Politiche pubbliche e partecipazione: alcune piste per la comparazione fra Italia e Francia*, «La Rivista Italiana delle Politiche Pubbliche», n. 3, pp. 65-91.
- Brenner N., 2005, *Governance urbana e nuovi spazi dello Stato in Europa occidentale*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 27-51.
- Cannari L. e Franco D., 2011, *Il Mezzogiorno: ritardi, qualità dei servizi pubblici, politiche*, «Stato e Mercato», n. 91, pp. 3-40.
- Cassese S., 1994, *Il sistema amministrativo italiano, ovvero l'arte di arrangiarsi*, in Cassese S. e Franchini C. (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Il Mulino, Bologna.
- Ciarini A., 2012, *Le politiche sociali nelle regioni italiane. Costanti storiche e trasformazioni recenti*, Il Mulino, Bologna.
- Commissione d'indagine sull'esclusione sociale, 2010, *Rapporto sulle Politiche contro la Povertà e l'Esclusione sociale*, anno 2010, Roma.

- Donolo C., 2011, *Italia sperduta*, Donzelli, Roma.
- Fantozzi P., 2010, *Regolazione sociale, concezioni della solidarietà e della produzione del benessere nel Mezzogiorno*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 187-210.
- Fargion V., 1997, *Geografia della cittadinanza sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., 1996, *The Southern Model of Welfare*, «Journal of European Social Policy», n. 6, pp. 17-37.
- Ferrera M., 2005, *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford University Press, Oxford.
- Istat, 2011a, *Rapporto annuale. La situazione del paese nel 2010*, Istat, Roma.
- Istat, 2011b, *Gli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati. Anno 2008*, Istat, Roma.
- Istat, 2012a, *Rapporto annuale 2012. La situazione del paese*, Istat, Roma.
- Istat, 2012b, *Data warehouse sulla coesione sociale*, database, disponibile all'indirizzo internet: <http://dati.coesione-sociale.it/>.
- Istat, 2012c, *Gli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati. Anno 2009*, Istat, Roma.
- Kazepov Y. (a cura di), 2009, *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Kazepov Y. (a cura di), 2010, *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham.
- Keating M., Luoghlin J. e Deschouwer K., 2003, *The New Regionalism in Europe: A Comparative Study of Eight Regions*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Madama I., 2010, *Le politiche di assistenza sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Melis G., 1995, *L'amministrazione*, in Romanelli R. (a cura di), *Storia dello Stato italiano*, Donzelli, Roma, pp. 187-251.
- Meriggi M., 1996, *Storia dell'Italia settentrionale*, Donzelli, Roma.
- Mingione E. e Pugliese E., 2010, *Il Lavoro*, Carocci, Roma.
- Paci M., 1989, *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*, Liguori, Napoli.
- Paci M., 2008, *Welfare solidarietà sociale e coesione della società nazionale*, «Stato e Mercato», n. 1, pp. 3-29.
- Pavolini E., 2005, *Regioni e politiche sociali per gli anziani: le sfide della non autosufficienza*, Carocci, Roma.
- Pavolini E., 2011a, *Welfare e dualizzazione dei diritti sociali*, in Ascoli U. (a cura di), *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna, pp. 257-281.
- Pavolini E., 2011b, *Le dinamiche dell'integrazione socio-sanitaria in Italia*, in Bronzini M. (a cura di), *Dieci anni di welfare territoriale: pratiche di integrazione socio-sanitaria*, Esi, Napoli, pp. 69-90.
- Romanelli R. (a cura di), 1995, *Storia dello Stato italiano*, Donzelli, Roma.
- Sgritta G.B. (a cura di), 2010, *Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre aree metropolitane*, Angeli, Milano.
- Trigilia C., 2011, *Perché non si è sciolto il nodo del Mezzogiorno? Un problema di sociologia economica*, «Stato e Mercato», n. 91, pp. 41-75.

