

LE DUE ITALIE DEL WELFARE LOCALE: LE CONSEGUENZE DI DECENTRAMENTO E REGIONALIZZAZIONE IN ASSENZA DI REGIA NAZIONALE

di Ugo Ascoli, Emmanuele Pavolini

Nei governi di centro-destra succedutisi nell'ultimo decennio è mancata la volontà di promuovere il Servizio pubblico per l'impiego. È prevalso il tentativo (parzialmente fallito in gran parte delle regioni) di legittimare e favorire canali paralleli di collocamento; la retorica della competizione e dell'arricchimento delle funzioni di *policy* cela la sfiducia nella capacità dei neonati Centri per l'impiego e la volontà di promuovere soggetti privati, per definizione ritenuti più efficienti. Ciò ha quindi portato, nelle politiche del lavoro, a mantenere e complicare le asimmetrie già insite nella storia economica, amministrativa e sociale del paese. La modifica del Titolo v della Costituzione stabilisce che allo Stato spetta garantire i livelli di prestazione su tutto il territorio nazionale, alle Regioni spetta organizzare i sistemi integrati di interventi e servizi sociali. La cultura politica del centro-sinistra si è distinta da quella del centro-destra, ma è parsa perlopiù incapace di comprendere ed assorbire le principali innovazioni.

The centre-right governments that Italy has seen over the last decade have shown scant will to promote the Public Employment Service. Predominant has been the attempt (with uncertain success in most of the regions) to legitimise and promote parallel channels for placement: behind the rhetoric of competition and policy function enhancement lies a lack of confidence in the capacity of the new-fledged Employment Centres and the aim to back private agencies, by definition held to be more efficient. At the level of labour policies this has meant maintaining and complicating the asymmetrical features inherent in Italy's social, economic and administrative history. With modification of title v of the Constitution it is established that while the State has the responsibility of guaranteeing levels of performance throughout the country, the Regions have the responsibility of organising integrated systems for social services and interventions. The centre-left has manifested a culture contrasting with that of the centre-right, but has also shown scant capacity to take in the major innovations.

Il welfare italiano degli ultimi venti anni si è caratterizzato, sia pure con motivazioni culturali e politiche diverse, per una spinta al decentramento e alla devoluzione di funzioni dallo Stato centrale verso le Regioni.

All'interno di tali processi, si è diffuso nella letteratura e nella discussione pubblica anche il termine "welfare locale", a significare un'importante area di intervento ad opera soprattutto di attori, pubblici e privati, che si muovono con un grado elevato di autonomia a livello comunale, provinciale o regionale per far fronte ai bisogni della comunità. Si ipotizza, a tal proposito, che l'intervento possa essere più efficace nell'intercettare i bisogni di cittadini "vicini", consentire una maggiore attenzione ai processi di individualizzazione in atto e rendere più facile il coinvolgimento di una pluralità di attori e di istituzioni diverse presenti nel contesto di riferimento per arricchire le *policies*.

Se può esservi una serie di vantaggi derivanti da forme di decentramento, quest'ultime, però, pongono sempre lo stesso tipo di problema: sono in grado di assicurare un miglior funzionamento del welfare pubblico senza sacrificare il tema della diseguaglianza territoriale?

Il dibattito sul tema è aperto in tutta Europa e, come indicato in un recente volume curato da Kazepov (2010), nei singoli Stati nazionali si sono succeduti momenti di maggiore accentramento del welfare ad altri di decentramento delle funzioni e viceversa. Una riflessione presente in gran parte d'Europa riguarda il ruolo che il livello nazionale gioca anche nei processi di decentramento: «in molti casi, ma non sempre, il welfare locale è maturato in parallelo con processi di decentramento delle responsabilità di protezione sociale dal *welfare state* nazionale ai governi regionali e locali, ma ovunque la responsabilità per la regolazione pubblica del welfare è rimasta concentrata a livello nazionale e, nel caso dei paesi dell'Unione Europea, è aumentato anche il peso delle direttive europee» (Mingione, 2010, p. 432).

Altrove, quindi, decentramento, regionalizzazione e federalismo non hanno significato devoluzione brutale di responsabilità ai governi locali, bensì mutamento dei ruoli fra livello nazionale (concentrato nella definizione di una cornice di regole comuni a tutti i territori e nel monitoraggio dell'effettivo rispetto, ovunque, di un livello minimo di cittadinanza sociale) e livello locale (concentrato sulla programmazione e sull'erogazione degli interventi).

Il caso italiano appare, invece, un ibrido in cui, da un lato, si mantengono sistemi di intervento che viaggiano in buona parte in parallelo fra locale e nazionale, dall'altro, lo Stato nazionale devolve responsabilità ai governi locali senza preoccuparsi di mantenere un ruolo forte di regia nazionale né del fatto che i territori siano contraddistinti da capacità amministrative diverse (prima ancora che economiche) per gestire interventi regionalizzati (Viesti, 2010).

Per quanto riguarda il primo aspetto, se prendiamo, ad esempio, servizi sociali e politiche del lavoro, si nota chiaramente come il modello italiano corra lungo un doppio binario: i trasferimenti monetari vengono gestiti tramite istituzioni nazionali (indennità di cassa integrazione, indennità di accompagnamento ecc.), mentre i servizi sono decentrati a livello locale, con il risultato che, spesso, individui e famiglie ricevono interventi pubblici non coordinati fra loro. In altri paesi ciò non è avvenuto: in Germania, ad esempio, le politiche per gli anziani vedono un modello unitario di intervento centrato attorno all'assicurazione di cura. In Inghilterra le politiche per il lavoro, attive e passive, appaiono molto più integrate che da noi.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, non è certo una novità che il livello di funzionamento di molte delle pubbliche amministrazioni nel Sud Italia sia più scarso di quelle del Centro-Nord. In Italia, invece, le scelte di *policy* avvenute nel campo del welfare, dal sociale al lavoro alla sanità, e quelle che si intendono compiere per il futuro (scuola ecc.) sono state decise a prescindere da una minima discussione sulla differente capacità di governo dei territori.

Non è avvenuto, ad esempio, da noi un processo di regionalizzazione come quello spagnolo che, in settori come la sanità, ha proceduto in maniera “asimmetrica”, partendo prima con le regioni (in genere più) efficienti e capaci e poi passando le responsabilità dallo Stato centrale alle altre con il tempo e dopo un periodo di affiancamento (Pavolini, 2010).

È lecito chiedersi, allora, che cosa stia avvenendo in Italia ai diritti sociali in presenza di un “modello” quale quello indicato (binari di intervento paralleli nazionale-locale e scarsa

considerazione per le differenti capacità amministrative, per tacere di quelle economiche, a livello locale).

Non v'è dubbio che le politiche del lavoro e le politiche socio-assistenziali rappresentino terreni assai significativi per cercare di comprendere i processi in atto: sono cresciute, di molto, la responsabilità e l'autonomia degli attori locali, anche se rimane centrale il ruolo finanziatore (meno quello regolatore) del welfare nazionale, così come dell'Unione Europea.

Per quanto concerne il lavoro, occorre senz'altro prendere le mosse dalle riforme della seconda metà degli anni Novanta, dalla cosiddetta "Bassanini"; si trattava di eliminare finalmente i polverosi "uffici di collocamento": terminali periferici del ministero del Lavoro che, in realtà, non collocavano forza lavoro, ma che ormai avevano assunto la veste di agenzie pubbliche la cui frequentazione consentiva di accedere a modeste risorse assistenziali. La creazione al loro posto dei Centri per l'impiego affidati a Province e Regioni rappresentò il primo tentativo serio di promuovere anche in Italia politiche attive del lavoro, con un ruolo importante assegnato alla formazione e con l'idea di svolgere una funzione pubblica strategica per le persone e per le imprese.

Tali Centri si sono diffusi più o meno rapidamente in tutto il paese, anche se hanno subito cominciato a soffrire per la mancanza di risorse, soprattutto di risorse umane, e per la necessità di iniettare robuste dosi di nuova cultura organizzativa e operativa in una burocrazia pubblica formatasi nel tempo solo su basi giuridiche e amministrative.

Lo Stato centrale, infatti, non ha accompagnato il processo di devoluzione con la necessaria attenzione: ha trasferito ai Centri solo la metà del personale ministeriale prima utilizzato per gestire gli uffici di collocamento, non ha messo a disposizione risorse per la riqualificazione degli addetti ai Centri.

Le Regioni hanno così dovuto attingere alle risorse del Fondo sociale europeo (Programmazione 2000-06) onde poter adeguare la nuova macchina organizzativa alle funzioni da svolgere.

Il processo di innovazione ha interessato le Regioni in modo assai differenziato, come è stato ampiamente dimostrato dalle stesse rilevazioni che il ministero del Lavoro, tramite l'ISFOL, ha condotto dieci anni dopo la "Bassanini".

A distanza di 10 anni dall'introduzione della prima Riforma nel settore, l'evoluzione più interessante sembra riguardare da un lato il rapporto con l'utenza complessivamente considerata e la logica di "servizio" che ne è sottesa, dall'altro le relazioni a livello territoriale che delineano un ruolo chiave per i Servizi all'impiego nell'ambito delle politiche del lavoro, in particolare quelle "attive". [...] Le relazioni sia "interne" al sistema dei servizi all'impiego (quelle tra operatori pubblici e privati) che "esterne" allo stesso (e cioè quelle del sistema con il settore della formazione professionale, insieme alle interazioni, ancora per la verità abbozzate, con il sistema degli aiuti economici ai disoccupati) appaiono fortemente condizionate dai diversi livelli di sviluppo dei sistemi economici locali. [...] Ci sono territori in cui le istituzioni pubbliche del mercato del lavoro si fanno promotrici di stabili interazioni, anche favorendo il decentramento/esternalizzazione di funzioni e così cercando di assicurare una più efficiente gestione unitaria di settori di intervento altrimenti polverizzati ed altri territori, invece, dove è assente tale capacità propositiva (ISFOL, 2008, I, pp. 146-7).

Il sistema dei Servizi pubblici per l'impiego coinvolgeva a quella data il 57% dei sistemi provinciali al Sud e il 91% al Centro-Nord. Il quadro osservato induceva a sottolineare «un ulteriore allargamento dei differenziali territoriali», così come

la asimmetria del sistema SPI nel suo complesso, laddove ad una legislazione nazionale ormai attardata rispetto all'evoluzione conosciuta dalla realtà delle politiche e della domanda di servizi che una parte del paese è riuscita, con i suoi sistemi locali, a "esplicitare" o comunque ad "intercettare", fa riscontro un intervento normativo e regolativo regionale in qualche modo orientato a tentare di mitigare tali distanze. [...] Nel Mezzogiorno l'azione amministrativa delle strutture SPI appare meno puntuale e continuativa rispetto a quanto osservabile altrove, oltre a dispiegarsi in mercati del lavoro assai meno competitivi.

Complessivamente:

una *governance* la cui capacità di azione risulta espressa in modo "diseguale", "asimmetrico" rispetto alla geografia socio-economica del paese: poggiante su più favorevoli condizioni istituzionali e organizzative, nonché su una più articolata e coerente dotazione di strumenti nelle aree geografiche che esprimono una domanda di servizi qualitativamente complessa ma quantitativamente contenuta (Centro-Nord); poggiante su una gamma assai contenuta e capacità minimaliste di intervento nelle aree del Mezzogiorno. Tutto ciò espone peraltro i cittadini e le imprese ad una perdurante condizione di diseguaglianza e sperequazione di trattamento e di possibilità di accesso al mercato (ISFOL, 2008, II, pp. 8-12).

Nei governi di destra che si sono succeduti negli ultimi dieci anni è mancata di fatto la volontà di irrobustire e promuovere il Servizio pubblico per l'impiego; ci si è invece spesi nel tentativo (parzialmente fallito in gran parte delle regioni) di legittimare e favorire canali paralleli di collocamento; la retorica della competizione e dell'arricchimento delle funzioni di *policy* ha in realtà camuffato in modo maldestro la sfiducia nella capacità dei neonati Centri per l'impiego e la volontà di promuovere soggetti privati, per definizione ritenuti più efficienti.

Abbiamo assistito ad uno spettacolo bizzarro di delegittimazione dei Centri ad opera dello stesso ministero del Lavoro, sulla base di accuse di inadeguatezza organizzativa e di incapacità di incidere veramente nella regolazione del mercato del lavoro (!) (Ascoli, 2010).

«È significativo che il documento governativo spieghi il cattivo funzionamento dei servizi all'impiego con un eccesso di regolazione e proponga di rimediare con un ulteriore de-regolazione fino a superare il sistema dei regimi di autorizzazione, laddove invece si tratterebbe di renderlo più rigoroso, legandolo alla verifica dei requisiti organizzativi e istituzionali necessari a un efficace svolgimento del servizio» (Ceruti-Treu, 2010, p. 138).

Province e Regioni hanno continuato ad investire nei Centri per l'impiego: in molti casi hanno proceduto direttamente alla stabilizzazione e quindi all'assunzione dei precari, precedentemente ingaggiati con contratti a termine utilizzando risorse europee.

Allargando l'orizzonte oltre i Centri, occorre ricordare come in alcune regioni le politiche del lavoro abbiano fatto progressi sensibili negli ultimi dieci anni, a partire da un uso mirato del Fondo sociale europeo che rappresenta la principale fonte di finanziamento delle politiche attive, con riguardo soprattutto a quelle formative e di inserimento lavorativo.

Guardando a quanto accaduto nelle regioni del Centro-Nord, possiamo evidenziare innanzitutto come si sia ampliata notevolmente la platea dei beneficiari. Rimangono, tuttavia, sul tappeto alcune questioni: in primo luogo, gli interventi formativi riguardano soprattutto persone con credenziali educative medio-alte; si ha, quindi, l'impressione che non si raggiungano coloro che maggiormente avrebbero bisogno di essere sostenuti nel mercato del lavoro; infine, lo scarso monitoraggio e le scarse, e spesso non rigorose, indagini sugli

esiti occupazionali degli interventi (le indagini *placement*) rendono assai difficile, talvolta impossibile, sinora valutarne l'efficacia (Regione Toscana, 2008).

Ancora oggi nel nostro paese si investono ingenti risorse in una serie di misure e di interventi di cui non si conosce in alcun modo la capacità di incidere sulle problematiche per le quali vengono progettate: poco ha fatto il ministero per recuperare su questo terreno fondamentale, ancor meno la gran parte delle Regioni, per incapacità o inerzia o convenienza a mantenere nell'opacità determinati processi di progettazione ed implementazione delle politiche del lavoro che coinvolgono una molteplicità di attori privati e di soggetti collettivi. Molto sta spingendo l'Unione Europea ai fini di una migliore riprogrammazione ed utilizzo dei fondi strutturali.

Verso la fine degli anni Novanta, in Germania: «lo Stato dell'arte in tema di valutazione di politiche attive del lavoro non era molto migliore che oggi in Italia». Anche sulla spinta delle questioni aperte con l'unificazione, si sono però realizzate riforme importanti fra il 2002 e il 2005 ed oggi: «cominciano ad apparire studi sull'efficacia comparata di diversi programmi per diversi sottoinsiemi di destinatari» (Trivellato, 2009, p. 215).

Ancora oggi lo scenario italiano, nonostante alcuni "eroici" tentativi di singoli ricercatori o di alcuni dirigenti pubblici o di qualche assessore "illuminato", appare abbastanza sconfortante.

Sul terreno dell'innovazione degli strumenti e delle attività di valutazione di politiche pubbliche, i progressi compiuti negli ultimi quindici anni sono stati mediocri e il quadro resta sconsolatamente arretrato. [...] Certo non mancano apprezzabili studi di valutazione degli effetti di singole politiche del lavoro e di sussidi alle imprese finalizzati all'incremento dell'occupazione, ma si tratta di studi condotti per iniziativa di singoli ricercatori i cui risultati continuano a restare ai margini del dibattito pubblico e trovano pochissima udienza tra politici e dirigenti pubblici. [...] C'è un grave ritardo dell'Italia rispetto agli altri paesi europei dell'area continentale, anglosassone e scandinava [...] e ancora più preoccupante è il fatto che tale divario tende a dilatarsi. Il nostro paese rischia una pericolosa deriva, proprio quando le economie e i mercati del lavoro europei si confrontano con sfide severe (ivi, pp. 219-20).

All'interno delle politiche attive del lavoro la leva della formazione occupa senz'altro una posizione di grande rilievo; vale quindi la pena, sia pure con tutti i *caveat* che emergono dalle considerazioni precedenti, volgere lo sguardo alle politiche regionali che hanno investito su questo terreno per incrementare occupabilità e occupazione.

Valutando le politiche sostenute dal Fondo sociale europeo 2000-06 nel Centro-Nord, emerge come

il tipo di destinatario che risulta più frequentemente occupato al termine dell'intervento formativo è un individuo molto vicino all'età adulta o da poco adulto, possiede un titolo di studio medio-alto, ha iniziato a cercare lavoro poco prima dell'iscrizione all'intervento e, verosimilmente, riesce a mettere a frutto in tempi relativamente brevi le competenze specialistiche acquisite attraverso la partecipazione all'intervento. La stima dell'impatto sui destinatari diretti degli interventi rivolti a favorire l'accesso al mercato del lavoro evidenzia l'efficacia delle attività realizzate quali strumenti di politica attiva del lavoro. In media, il tasso di inserimento netto, che misura l'incremento nella probabilità di occupazione a dodici mesi dalla conclusione dell'intervento attribuibile alla partecipazione al programma è pari al 26%. Il beneficio maggiore sembra essere per il segmento femminile, che pure registra tassi di inserimento lordi più bassi. Si segnala come fattore ancora critico la difficoltà di coinvolgimento degli adulti se privi di titoli di studio adeguati. In riferimento alla formazione rivolta ai lavoratori si registra altresì una difficoltà ad intercettare il segmento più debole, rappresentato dagli individui con basso titolo di studio, con età superiore ai 44 anni e con contratti temporanei. In estrema sintesi, al termine

del quinquennio 2000-04, il FSE risulta essere uno strumento molto efficace ai fini del rafforzamento della competitività dei sistemi territoriali del Centro-Nord e uno strumento ancora debole ai fini del raggiungimento di una maggiore equità sociale (ISFOL, 2007, pp. 319-20, 322).

Risulta assai difficile, come già evidenziato, valutare le reali performance dei percorsi formativi: guardando, ad esempio, alle indagini di *placement* condotte agli inizi degli anni Duemila, in alcune regioni del Centro-Nord (Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia, provincia di Bolzano, Emilia-Romagna e Toscana), si evidenzia come «le maggiori chance (occupazionali) sono appannaggio di giovani fortemente scolarizzati e già in cerca di lavoro prima dell'inizio degli interventi; in sintesi soggetti forti che molto probabilmente troverebbero lavoro anche in assenza dell'intervento ricevuto e che grazie a questo divengono, verosimilmente, occupati più facilmente o più rapidamente» (ISFOL, 2006, p. 85).

In generale si può dire che: «gli interventi appaiono essere ancora insufficientemente efficaci nel modificare le chance occupazionali di partenza di alcuni dei target di utenza più deboli (giovani poco qualificati e con genitori poco istruiti e posizione professionale bassa)». Nell'area dell'utenza debole: «gli interventi risultano invece efficaci nei confronti delle donne adulte nella fascia di età 35-44, in cerca di lavoro e perlopiù con titoli di studio medio-bassi» (ivi, p. 86).

I risultati per le regioni meridionali sembrerebbero assai poco confortanti, guardando agli esiti occupazionali degli interventi finalizzati all'occupabilità conclusi fra luglio 2003 e luglio 2004.

La maggior parte degli interventi era finalizzata a contrastare la disoccupazione di lunga durata, tramite modalità tradizionali, basate su corsi di formazione in aula e stage presso aziende o enti.

I destinatari che hanno portato a termine i corsi sono perlopiù donne (due terzi del totale), in prevalenza di età compresa tra i 20 e i 34 anni (ben oltre i due terzi del totale) e in possesso di diploma di scuola secondaria superiore (due terzi del totale). [...] Meno della metà di essi ha avuto esperienze di lavoro precedenti all'intervento e circa la metà è costituita da persone che si dichiarano disoccupati di lunga durata. [...] I giudizi dei partecipanti sull'utilità dell'intervento ai fini dell'occupazione e sull'assistenza post-attività sono molto negativi. [...] A distanza di dodici mesi dalla conclusione degli interventi solo uno su cinque (20,6%) dei destinatari che hanno concluso l'esperienza formativa dichiara di essere occupato (si va dal 32,2% per la Sardegna al 16,3% per la Sicilia) (ISFOL, 2010, pp. 249-50).

È chiaro come i diversi contesti territoriali condizionino fortemente le probabilità di ingresso nel mercato del lavoro regolare, a prescindere dalla qualità dei processi formativi. «Soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno la formazione non può sostituirsi all'avvio di politiche di sviluppo e di innovazione» (ivi, p. 255). Rimane tuttavia, in assenza di giudizi basati su indagini statistiche rigorose, l'impressione di una minore adeguatezza degli assetti istituzionali meridionali nella gestione degli interventi volti ad incrementare l'occupabilità: sono apparse particolarmente carenti l'attività di orientamento, la qualificazione dell'offerta di formazione, l'attività di stage e di assistenza nella ricerca di lavoro al termine dell'intervento. Si ha l'impressione che interventi nati per fungere da strumenti di politica "attiva" del lavoro finiscano per configurarsi nella sostanza, assai spesso, come strumenti assistenziali di politiche "passive".

Se volgiamo lo sguardo alle politiche socio-assistenziali non possiamo non partire dalle innovazioni introdotte dieci anni fa dalla legge 328. Proviamo ad elencare i principali

elementi della proposta, che rappresentano altrettanti punti di “discontinuità” rispetto al quadro precedente:

- a) il “sistema integrato di interventi e servizi sociali” ha carattere di universalità ed è pensato per tutti coloro che vivono nel nostro paese;
- b) il ruolo del Terzo settore va agevolato e i soggetti pubblici debbono promuovere azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel Terzo settore;
- c) i soggetti del Terzo settore sono visti come soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi;
- d) la programmazione e l’organizzazione del sistema obbedisce innanzitutto ai principi della “sussidiarietà”;
- e) le politiche che riguardano interventi e servizi sociali vanno coordinate e integrate con gli interventi sanitari e dell’istruzione, nonché con le politiche attive di formazione, di avviamento e di reinserimento lavorativo;
- f) per la prima volta nella storia del paese viene previsto un Fondo nazionale per le politiche sociali: risorse statali aggiuntive rispetto a quelle dei bilanci regionali e degli enti locali;
- g) si evidenzia come il sistema debba garantire i Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LIVEAS) le cui caratteristiche vengono puntualmente elencate;
- h) per ogni sistema di welfare locale si prevedono cinque tipi di prestazioni sociali essenziali (i cinque Welfare);
- i) si costruiscono le nuove modalità della programmazione sociale territoriale (centralità dei Comuni, ambiti territoriali, piani di zona);
- l) si mette a regime il reddito minimo di inserimento quale misura di contrasto della povertà e di sostegno al reddito;
- m) si prevede la possibilità di concessione da parte dei Comuni di titoli validi per l’acquisto di servizi sociali dai soggetti accreditati del sistema integrato.

La modifica del Titolo v della Costituzione ha successivamente forgiato il nuovo quadro: allo Stato garantire i LIVEAS su tutto il territorio nazionale (art. 117 punto m), alle Regioni organizzare i Sistemi integrati di interventi e servizi sociali. Tale quadro è stato disatteso dallo Stato, e le Regioni sono andate avanti in ordine sparso: alcune hanno provato a mettere in pratica i principi fondamentali della 328, altre non l’hanno condivisa e hanno proceduto in direzioni diverse, altre ancora hanno continuato secondo i vecchi schemi assistenzialistici come se nulla fosse accaduto;

La cultura politica del centro-sinistra è parsa, perlopiù, incapace di comprendere e assorbire le principali innovazioni.

La “filosofia sociale e politica” dell’attuale governo appare, invece, in netto contrasto con i principali elementi innovativi summenzionati: tutto ciò amplia ulteriormente le distanze fra i diversi sistemi regionali di welfare, aumenta le diseguaglianze sociali a base territoriale e allontana obiettivi di cittadinanza e di equità sociale.

Nel Libro bianco,

non si fa cenno al dovere costituzionale di fissare i livelli essenziali di assistenza, né tanto meno all’obbligo di legge (ex legge 328/2000) di riorganizzare il quadro delle professioni sociali e di fissare un livello minimo di reddito per tutelare tutti coloro che sono senza lavoro “come misura generale di contrasto della povertà”; ad efficaci politiche di contrasto delle povertà che vadano ben al di là di un modesto intervento caritatevole per pochi indigenti (la cosiddetta “social card” o “carta acquisti”); alle scelte necessarie per arrivare in tempi brevi ad un efficace sistema pubblico di servizi per l’impiego, che possa finalmente contribuire a far decollare le politiche attive del lavoro; a politiche integrate per

la conciliazione dei tempi di lavoro con i tempi di vita e di cura; ad un impegno pubblico straordinario per potenziare in tempi rapidi i servizi per l'infanzia in tutto il paese (Ascoli, 2010, pp. 33-4).

I grandi temi del rinnovamento sono oggi tutti sul tappeto ed appaiono affidati per lo più ai governi delle Regioni, in un quadro di risorse statali decrescenti: dalla definizione di LIVEAS a livello regionale all'introduzione di misure universali di sostegno al reddito, dalla riorganizzazione del sistema impernato sulla gestione associata dei servizi alle nuove modalità con cui regolare l'affidamento dei servizi (concessione, accreditamento e patti nella sussidiarietà) fino all'individuazione di nuove forme di partecipazione dei soggetti del Terzo settore alla programmazione e alla realizzazione degli interventi e dei servizi sociali.

Il terreno delle politiche socio-assistenziali ha rappresentato anche la frontiera più avanzata per la sperimentazione della concertazione e della coprogettazione fra governi locali e soggetti del Terzo settore: i risultati appaiono, tuttavia, modesti e deludenti, anche laddove i sistemi di welfare locali appaiono tra i più efficaci (Ranci *et al.*, 2009); nella gran parte delle regioni non si è andati al di là di momenti di consultazione e informazione. Il Terzo settore (dal volontariato alla cooperazione) ha continuato ad erogare prestazioni e servizi, ma in un quadro determinato completamente dai soggetti pubblici.

Anche in questo comparto del cosiddetto welfare locale, nonostante il mutato quadro costituzionale, lo Stato centrale ha continuato a svolgere un ruolo assai significativo, dalla determinazione del Fondo nazionale per le politiche sociali ai tentativi, mai venuti meno, di indirizzare l'uso di parti delle risorse. Ha pesato molto, poi, come già ricordato, la mancata fissazione dei Livelli essenziali delle prestazioni, garantiti dalla finanza pubblica centrale.

Le scelte delle regioni si sono differenziate lungo la consueta direttrice Nord-Sud, ma anche all'interno del Centro-Nord, il blocco "lombardo-veneto" si è distinto rispetto alle "regioni rosse": là una maggiore apertura ad un mercato ritenuto in grado di "autoregolarsi" e di contribuire, grazie alla forte competizione con il pubblico e il Terzo settore, ad un generale innalzamento dell'efficacia del sistema; dall'altra parte il progetto di una nuova regolazione pubblica del mercato e del Terzo settore entro i cui confini il cittadino utente potesse esercitare la libertà di scelta.

Nel Mezzogiorno, salvo alcune lodevoli eccezioni, che coincidono perlopiù con la Basilicata e con un tentativo della Campania nella prima metà degli anni Duemila, il quadro antico entro cui gli interventi e le prestazioni venivano erogate negli anni precedenti la 328 non ha subito cambiamenti rilevanti a confermare quanto già emerso anni addietro nella ricostruzione della geografia della cittadinanza (Fargion, 1997).

Se poi passiamo ad un'analisi specifica sulle scelte regionali e sulla diffusione dei servizi sociali sul territorio, il quadro appare di una polarizzazione territoriale sconfortante.

Dal lato della regolazione, rielaborando e aggiornando i dati contenuti in uno studio di Maretti (2008) sulla strutturazione dei sistemi di welfare regionali in Italia, emerge una Italia in buona parte divisa in due, lungo la direttrice Nord-Sud¹. Da questa analisi risulta come siano Lombardia e Valle d'Aosta le due Regioni con maggiore capacità regolatoria, seguite a breve distanza dalle due PA e dalla Toscana (TAB. 1). Piemonte, Emilia-Romagna,

¹ Maretti, a partire da un'analisi fattoriale (ACP) su un insieme di variabili (anni dall'inizio della programmazione, numero di piani sociali realizzati, anni dall'istituzione di leggi regionali in materia di servizi sociali ecc.), individua due dimensioni: il livello di strutturazione del sistema di welfare regionale, in termini di capacità programmaticie, e la capacità di innovazione. In questa sede, dopo aver aggiornato le informazioni alla luce di quanto sviluppato negli ultimi anni (lo studio di Maretti si fermava al 2005), i punteggi fattoriali sono stati riportati all'interno di una scala per semplificare la lettura e l'interpretazione.

Toscana, Veneto, Umbria e Friuli Venezia Giulia si collocano sotto questo primo gruppo, mentre in una situazione intermedia si vengono a trovare Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Basilicata e Sardegna. In situazione di scarsa strutturazione si pongono le principali realtà del Sud (in termini di abitanti) quali Sicilia e, soprattutto, Calabria, Campania e Puglia.

Tabella 1. Livello di strutturazione normativa e di innovazione del sistema di programmazione sociale regionale (anni 2000-09)

	Valutazione livello programmazione (scala 0-3)	Livello innovazione (scala 0-3)	Valutazione media (scala 0-3)
Valle d'Aosta	3	3	3
Lombardia	3	3	3
PA Bolzano	2	3	2,5
PA Trento	3	2	2,5
Toscana	2	3	2,5
Piemonte	3	1	2
Emilia-Romagna	2	2	2
Veneto	2	2	2
Friuli Venezia Giulia	2	2	2
Umbria	2	2	2
Liguria	2	1	1,5
Marche	2	1	1,5
Lazio	1	2	1,5
Abruzzo	2	1	1,5
Molise	1	2	1,5
Basilicata	1	2	1,5
Sardegna	2	1	1,5
Sicilia	1	1	1
Campania	0	0	0
Puglia	0	0	0
Calabria	0	0	0

Fonte: rielaborazione a partire da Maretti (2008) e analisi normativa regionale recente.

Se si passa al lato dei servizi (TAB. 2), le diversificazioni territoriali appaiono anche più forti. Sia nell'area degli anziani che in quella dei servizi per la prima infanzia, le aree del Sud appaiono sempre più in difficoltà di quelle del Centro-Nord. Se nell'area degli anziani questo gap appare più contenuto (ma occorre ricordare che, in questo caso, andrebbe aggiunta anche la componente di servizi socio-sanitari offerti dalle ASL, anch'essa territorialmente sbilanciata), nell'area dell'infanzia sembra di trovarsi di fronte a due paesi diversi: nel 2008 frequentava nidi d'infanzia o servizi integrativi il 17,2% dei bambini in età 0-2 anni al Centro-Nord a fronte di una percentuale di oltre tre volte più bassa al Sud (5%). Inoltre tale distanza è addirittura leggermente aumentata fra Nord e Sud, visto che nella prima area del paese fra il 2004 e il 2008 si è registrato un aumento della copertura legger-

mente superiore al punto percentuale (si è passati dal 16,1% al 17,2%), mentre al Sud la variazione positiva è stata inferiore all'unità (si è passati dal 4,2% al 5%).

Il welfare delle regioni nel campo dei servizi si va, quindi, diversificando: c'è chi corre di più (in genere il Centro-Nord, sempre più compatto) e chi corre di meno (gran parte del Sud). Chi cerca di arrivare a livelli di copertura da standard europei e chi arranca nella quasi totale assenza di interventi. Ad esempio, nel campo dei servizi all'infanzia, fra la prima regione per termini di copertura (l'Emilia-Romagna) e l'ultima (la Calabria) vi sono circa 25 punti percentuali: significa che un bambino su quattro se vive in Emilia-Romagna usufruisce di servizi pubblici per l'infanzia, se abita in Calabria uno su cinquanta!

Tabella 2. Livello di copertura dei servizi sociali per anziani e dei servizi socio-educativi per l'infanzia

Regione	% residenti 65 + anni coperti dai servizi domiciliari, residenziali e assegni di cura/ voucher		
	2007	2004	2008
Piemonte	3,2	13,5	14,4
Valle d'Aosta	10,9	56,9	28,4
Lombardia	5,0	15,5	16,5
PA Bolzano	8,4	11,6	11,5
PA Trento	5,4	13,2	18,9
Veneto	7,5	10,8	12,0
Friuli Venezia Giulia	5,3	9,4	14,9
Liguria	2,3	15,9	16,8
Emilia-Romagna	5,5	27,5	28,1
Toscana	3,2	24,0	21,5
Umbria	1,6	13,6	23,4
Marche	2,0	15,7	15,9
Lazio	1,9	9,3	12,6
Abruzzo	3,2	6,7	9,8
Molise	5,3	3,2	4,8
Campania	2,5	1,7	2,8
Puglia	1,3	5,0	4,9
Basilicata	1,8	5,1	6,8
Calabria	1,3	2,1	2,7
Sicilia	3,3	6,0	6,0
Sardegna	3,4	10,0	10,0
Centro-Nord	5,1	16,1	17,2
Sud	2,6	4,2	5,0

Fonte: rielaborazione dati ISTAT (2009; 2010).

I dati fin qui presentati dovrebbero, in conclusione, spingere verso un'attenta valutazione di quanto andrebbe realizzato in futuro. Attualmente il “welfare locale” appare in mezzo ad un guado: da un lato, troppo dipendente finanziariamente dalle scelte di uno Stato centrale, che appare concentrato in politiche di tagli e riduzione della spesa sociale piuttosto che di supporto dell’azione locale e di fissazione di veri standard a livello nazionale; dall’altro, incapace di innovazione sociale, per il “combinato disposto” del neocentralismo dei governi regionali e di una visione distorta del nuovo quadro di sussidiarietà fra cittadini e istituzioni fissato dall’ultima revisione costituzionale, in un contesto in cui le capacità di governo regionali mettono in luce abilità e volontà diverse che stanno facendo crescere (anche se lentamente) e non diminuire le distanze fra Centro-Nord e Sud.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ASCOLI U. (2010), *Il welfare italiano secondo il Libro Bianco: riduzione dello spazio pubblico, largo agli accordi categoriali e al privato*, “La Rivista delle Politiche Sociali”, 1, gennaio-marzo, pp. 31-46.
- CERUTI M., TREU T. (2010), *Organizzare l’altruismo. Globalizzazione e welfare*, Laterza, Roma-Bari.
- FARGION V. (1997), *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.
- ISFOL (2006), *La valutazione degli interventi del Fondo Sociale Europeo 2000-2006 a sostegno dell’occupazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli (cz).
- id. (2007), *Formazione, istruzione e lavoro. Valutazione delle politiche sostenute dal Fondo Sociale Europeo 2000-2006 nell’Italia del Centro-Nord*, ISFOL (“Temi & Strumenti”, 27), Roma.
- id. (2008), *Strumenti e strategie di attivazione nei sistemi locali per il lavoro. Monitoraggio SPI 2000-2007*, voll. I e II, ISFOL (“Temi & Strumenti”, 27), Roma.
- id. (2010), *Formazione e lavoro nel Mezzogiorno. Indagine sugli esiti occupazionali degli interventi finalizzati all’occupabilità cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo 2000-2006 nelle Regioni Obiettivo 1*, ISFOL, Roma.
- ISTAT (2009), *Interventi e servizi sociali dei Comuni (anno 2007)*, ISTAT, Roma.
- id. (2010), *Offerta comunale di asili nido per l’infanzia*, ISTAT, Roma.
- KAZEPOV Y. (2010), *Rescaling social policies toward multilevel governance*, Ashgate, London.
- MARETTI M. (2008), *La strutturazione dei sistemi di welfare regionali*, “Politiche Sociali e Servizi”, 1, x, gennaio-giugno, pp. 65-81.
- MINGIONE E. (2010), *Welfare locale*, in Associazione italiana di sociologia, *Mosaico Italia. Lo stato del paese agli inizi del XXI secolo*, a cura di A. Magnier, G. Vicarelli, Franco Angeli, Milano.
- PAVOLINI E. (2010), *Le décentralisation du système sanitaire fait-elle du bien à la santé?*, “Sociologie Santé” (in corso di pubblicazione).
- RANCI C., ORTICOSA E., GHETTI V., CICOLETTI D. (2009), *Volontariato e policy making nelle Regioni*, “Impresa Sociale”, 4, ottobre-dicembre, pp. 137-58.
- REGIONE TOSCANA (2008), *Gli esiti occupazionali delle attività formative finanziate dal Fondo Sociale Europeo*, Atti del Convegno (Firenze, 22 aprile), Edizioni Plus-Pisa University Press, Firenze.
- TRIVELLATO U. (2009), *La valutazione degli effetti delle politiche del lavoro: perché farla e come farla*, in C. Dell’Aringa, T. Treu, *Le riforme che mancano. Trentaquattro proposte per il welfare del futuro*, il Mulino-AREL, Bologna.
- VIESTI G. (2010), *Il federalismo e il Mezzogiorno*, “Il Mulino” (in corso di pubblicazione).