

Verso la *devolution*. Il decentramento delle politiche sociali in Italia. Il contesto normativo e istituzionale del nuovo sistema di welfare locale *

Fabio Sabatini**

Agosto 2004

Abstract

Il processo di decentramento iniziato nella seconda metà degli anni novanta sta cambiando profondamente la gestione delle politiche sociali in Italia. Il principale punto di riferimento normativo del processo di riforma è rappresentato dalla legge 328/2000, che attribuisce agli enti locali la responsabilità della programmazione e della realizzazione delle politiche sociali in diversi settori in precedenza riservati all'intervento dello Stato. Questo lavoro ricostruisce il contesto normativo e istituzionale in cui si è sviluppato il decentramento, e descrive nel dettaglio la nuova configurazione che, nelle intenzioni della riforma, dovrebbe caratterizzare il sistema locale di *welfare*. La definizione dei confini che delimitano le nuove responsabilità di politica sociale dello Stato, delle regioni e dei comuni costituisce l'indispensabile fase preliminare di una ricerca empirica sul *welfare* locale che si propone due obiettivi: a) stabilire la strada percorsa finora dal processo di decentramento, attraverso il disegno di una mappa dettagliata degli strumenti di programmazione e di pianificazione approvati dagli enti locali; b) ricostruire l'orientamento, non necessariamente univoco e coerente, del cambiamento del sistema di *welfare* italiano, attraverso un'analisi approfondita dei contenuti dei piani degli interventi e dei servizi sociali adottati dalle regioni e dei piani di zona adottati dai comuni. I primi due paragrafi danno conto del processo di decentramento delle politiche sociali iniziato a partire dagli anni novanta. Il terzo e il quarto paragrafo descrivono nel dettaglio la nuova architettura istituzionale disegnata dalla legge 328/2000. Il paragrafo conclusivo contiene le indicazioni di ricerca che emergono dall'analisi del quadro normativo e da una prima ricognizione del comportamento degli enti locali in materia di programmazione e pianificazione delle politiche sociali.

* Questa ricerca è parte del Programma *Un piano dei servizi per il governo della città*, cofinanziato dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Gli strumenti di programmazione e pianificazione delle politiche sociali, gli atti legislativi e i riferimenti bibliografici utilizzati nello svolgimento della ricerca sono disponibili per la consultazione su *Social Capital Gateway*, nella sezione dedicata al *Welfare locale*, all'indirizzo <http://www.socialcapitalgateway.org/ita-pianoservizi.htm>. Per ulteriori informazioni si veda l'appendice.

** Università di Roma "La Sapienza", Dipartimento di Economia pubblica.

1. Brevi cenni al dibattito sul decentramento

Negli ultimi anni l'Italia ha sperimentato una forte spinta al decentramento politico-istituzionale, che ha determinato l'attribuzione di un numero sempre più ampio di competenze e responsabilità alle amministrazioni locali.

Gli argomenti a favore del federalismo sono tradizionalmente basati su ragioni di efficienza e di democrazia. Dalla minore distanza tra gli enti di governo locale e i cittadini, dovrebbero derivare scelte pubbliche più adeguate alle preferenze della collettività, una maggiore consapevolezza degli utenti sui costi e i benefici associati alla fornitura locale di servizi pubblici, e il rafforzamento dei meccanismi di controllo democratico del funzionamento delle istituzioni.

I sostenitori del federalismo tendono spesso a mettere in evidenza anche le implicazioni distributive del decentramento. Standard di servizio uniformi in tutto il paese possono rivelarsi svantaggiosi per le regioni più ricche, che devono finanziare la spesa di quelle più povere, oppure adeguarsi a livelli dei servizi più bassi di quelli che il loro grado di sviluppo consentirebbe.

Il dibattito recente sul federalismo è stato influenzato anche dai problemi di controllo del bilancio pubblico. Negli anni novanta si è diffusa la convinzione che il decentramento, implicando maggiore responsabilizzazione e controllo, possa costituire un fattore di riduzione della spesa complessiva.

Bisogna tuttavia rilevare che il decentramento può avere anche effetti negativi sull'efficienza della fornitura dei beni e servizi pubblici, sull'equità della distribuzione e sul controllo della spesa sociale. In mancanza di un efficace coordinamento, ciascuna amministrazione locale può creare esternalità positive o negative. La frammentazione dei processi produttivi può impedire il conseguimento di economie di scala. D'altronde, a livello macroeconomico si perde il beneficio della *mutual insurance*, con il risultato che le amministrazioni locali divengono più esposte agli *shocks* asimmetrici.

Sul piano dell'equità, l'attribuzione della responsabilità di fornire servizi ad alto contenuto redistributivo, come sanità e istruzione, a entità locali dotate di diversi livelli di risorse indebolisce di fatto i diritti di cittadinanza e crea situazioni di iniquità orizzontale. Si determina un rischio di differenziazione e disarticolazione particolaristica, con effetti di disuguaglianza territoriale nelle possibilità di accesso a beni comuni¹.

Anche gli effetti sulla trasparenza dei meccanismi di spesa sono controversi. Gli studi teorici e le indagini empiriche sulla corruzione della pubblica amministrazione mostrano

¹ De Leonardis (2003)

che livelli più elevati di decentramento si accompagnano generalmente a un ridimensionamento della rilevanza della corruzione². Questa relazione tuttavia sussiste solo in corrispondenza di stadi elevati di sviluppo economico³, sociale e culturale⁴. Nelle aree depresse dal punto di vista economico e sociale, i governi locali potrebbero invece essere più facilmente influenzabili da gruppi di pressione bene organizzati.

2. Il processo di decentramento in atto

L'articolo 5 della Costituzione del 1947 recita che «la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali». Tuttavia il rafforzamento delle autonomie si è concretizzato soltanto negli anni settanta, con l'attuazione del trasferimento alle regioni di una gamma di funzioni amministrative già previsto dalla Costituzione. Nella seconda metà degli anni novanta, le cosiddette leggi Bassanini⁵ hanno avviato un processo più ambizioso, attraverso il riordino delle funzioni pubbliche secondo principi di sussidiarietà, adeguatezza e completezza, e il riconoscimento agli Enti territoriali di un'ampia serie di competenze in rilevanti settori della pubblica amministrazione. Contemporaneamente al processo di decentramento amministrativo, sono state apportate modifiche anche al sistema fiscale, per consentire il finanziamento delle nuove funzioni. La portata del fenomeno è testimoniata dall'aumento dell'incidenza delle entrate “proprie” rispetto alle entrate totali delle regioni, dal 27,3% del 1990 al 63% del 2001, anche se con notevoli differenze tra le regioni⁶.

Una forte accelerazione verso il federalismo è stata impressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, che ha conferito alle regioni piena autonomia statutaria, prevedendo l'elezione diretta del presidente, e dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha modificato gli articoli della Costituzione dal 114 al 133⁷. La riforma ribalta il principio di attribuzione, fissa tassativamente le materie di esclusiva competenza dello Stato e delle regioni, e stabilisce, seguendo un criterio di attribuzione tipico degli Stati federali, che le materie non espressamente indicate sono lasciate alla competenza delle regioni. Divengono di competenza “concorrente” materie prima riservate alla potestà legislativa

² Si veda per esempio la rassegna di Jain (2001).

³ Si vedano per esempio Lamsdorf (1998) e Jain (2001). Sulla biunivocità della relazione tra corruzione e sviluppo economico si veda per esempio Mauro (1995).

⁴ Si vedano per esempio Treisman (2000), Uslaner (2001), Paldam (2002), Brunetti e Weder (2003).

⁵ Legge 59/1997, legge 127/97 e decreto legislativo 112/98.

⁶ Cfr. INPDAP (2002).

⁷ I testi delle leggi di riforma costituzionale e gli articoli della Costituzione dal 114 al 133 possono essere consultati su *Social Capital Gateway*, all'indirizzo <http://www.socialcapitalgateway.org/ita-welfarelocale.htm>, nella sezione *Documenti e norme* sul welfare locale.

dello Stato, come l'istruzione, la ricerca scientifica e la protezione civile. Allo Stato rimane riservata la competenza esclusiva sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che riguardano i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale.

Il processo di riforma costituzionale è ancora in corso, e caratterizza il dibattito politico di tutti i giorni. L'11 aprile 2003 il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge costituzionale (ddl), chiamato "Nuove modifiche al titolo V, parte seconda, della Costituzione", e meglio noto come legge La Loggia-Bossi per l'attuazione della *devolution*⁸. Il nuovo ddl abolisce la categoria delle competenze concorrenti, e ridisegna il panorama delle competenze esclusive regionali e statali: alla competenza esclusiva del Parlamento viene assegnata una serie più numerosa di materie rispetto a prima. L'eliminazione della legislazione concorrente è compensata attribuendo al legislatore statale la responsabilità di definire delle "norme generali" in materie quali la tutela della salute, l'alimentazione, l'istruzione e l'ordinamento delle professioni, prima affidate alla competenza concorrente.

3. La legge 328/2000, il primo Piano nazionale dei servizi e i Livelli essenziali di assistenza

Il processo di decentramento esercita una significativa influenza sul sistema locale di *welfare*, che sta attraversando negli ultimi anni un processo di profonda trasformazione. L'attribuzione alle regioni della responsabilità di organizzare e gestire settori come l'istruzione, la sanità e l'assistenza ha richiesto il disegno di un nuovo assetto istituzionale entro il quale gestire in modo decentrato l'offerta delle prestazioni. La cornice legislativa di riferimento è rappresentata dalla "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" (legge 328/2000)⁹, che per la prima volta ha disciplinato a livello nazionale le politiche socio-assistenziali, in precedenza caratterizzate da una lunga serie di interventi categoriali e di settore scarsamente coordinati tra loro.

⁸ Il testo del disegno di legge costituzionale può essere consultato sul sito web de *La Voce*, all'indirizzo http://www.lavoce.info/news/images/copy_0_d.d.l.la_loggia.pdf, o su *Capitale Sociale.it*, all'indirizzo <http://w3.uniroma1.it/soccap/ita-welfarelocale.htm>, nella sezione *Documenti e norme sul welfare locale*. In proposito si vedano anche Bordignon e Pisauro (2002), Cerniglia (2003a, 2003b), Pisauro (2002).

⁹ Il testo della legge 328/2000 può essere consultato sul sito web del Senato, all'indirizzo <http://www.senato.it/parlam/leggi/003281.htm>, o su *Social Capital Gateway*, all'indirizzo <http://www.socialcapitalgateway.org/ita-welfarelocale.htm>, nella sezione *Documenti e norme sul welfare locale*.

Tuttavia, a soli tre anni dalla sua introduzione, l'assetto istituzionale prefigurato dalla legge quadro è significativamente cambiato in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione, ed è urgente un nuovo intervento legislativo per garantire un migliore coordinamento tra le due fonti normative. In particolare, sembra necessario definire in modo più stringente i confini delle competenze attribuite allo Stato e alle regioni. L'articolo 117 della Costituzione (nella sua nuova formulazione) assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». La nozione di “livelli essenziali” figura nel testo della legge 328/2000, ma è definita in modo generico e sotto diversi punti di vista insoddisfacente. In particolare, l'articolo 22 della legge fornisce un elenco delle aree di intervento nelle quali devono essere stabiliti i livelli essenziali delle prestazioni, senza tuttavia precisare il contenuto di questi ultimi. L'articolo 20 stabilisce che la definizione dei livelli essenziali «è effettuata contestualmente a quella delle risorse da assegnare al Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie destinate alla spesa sociale dalle regioni e dagli Enti locali, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica dal Documento di programmazione economico-finanziaria»¹⁰. In pratica, i livelli essenziali sono individuati in termini delle risorse da distribuire nelle aree indicate dalla legge quadro, sulla base della disponibilità stabilita, peraltro, da elementi contingenti e mutevoli come il contenuto del DPEF. Le esperienze di altri paesi suggeriscono dei modelli alternativi di definizione dei livelli essenziali:

1. Il modello basato sugli indicatori di offerta, che prevede un'articolazione più dettagliata delle aree di intervento e l'individuazione di una serie di indicatori della capacità produttiva all'interno di ciascuno degli ambiti individuati. Secondo questa accezione, i livelli essenziali non sono determinati dalla contingente disponibilità di risorse, e sono legati invece alla concreta realizzazione dei servizi stabiliti. Gli interventi legislativi successivi alla legge 328/2000 sembrano indicare un parziale avvicinamento verso l'adozione di questo modello, fermo rimanendo il criterio stabilito dalla disponibilità delle risorse.

¹⁰ Legge 328/2000, art. 20, comma 4.

2. Il modello basato sui diritti soggettivi dei cittadini definisce invece il livello minimo di prestazioni che consente di soddisfare i bisogni essenziali di tutela sociale stabiliti dallo Stato. L'adozione di questo modello è più impegnativa per gli Enti locali, che avrebbero l'obbligo di fornire prestazioni nella misura e nella qualità prefissati dai livelli minimi, e potrebbero trovarsi nella condizione di risarcire i cittadini, titolari di diritti soggettivi, cui non siano stati garantiti i livelli adeguati.

Il primo Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali¹¹, approvato nell'aprile 2001, non chiarisce in modo definitivo la nozione di livelli essenziali, né suggerisce criteri univoci per la loro determinazione. Il Piano, valido fino al 2003 e non ancora rinnovato, non sembra particolarmente ambizioso. I suoi contenuti affrontano esclusivamente il tema dell'assistenza nei confronti delle categorie portatrici di disagio, come disabili, malati cronici, e anziani, tralasciando gli altri ambiti di intervento della politica sociale, come sanità, istruzione, formazione professionale e mercato del lavoro. L'enfasi sugli interventi "a posteriori" riguardanti le aree di disagio sociale già esistenti e la mancanza di attenzione per una programmazione strutturata delle politiche dall'impatto redistributivo più forte, sembrano rispondere alla logica del *compassionate conservatism* che ispira il sistema statunitense di assistenza sociale. In tale modello, il mercato, lasciato libero di agire senza intralci, produce ricchezza che viene in parte filantropicamente ridistribuita ai poveri, mediante la società civile e le sue organizzazioni. L'attenzione nei confronti di chi resta indietro è pertanto collegata al sentimento della compassione, e gli interventi della politica sociale agiscono per alleviare gli *effetti* negativi dell'interazione sociale, anziché incidere sulle *cause* che li hanno generati. In alcuni casi, la rilevanza attribuita dalla programmazione regionale al ruolo della società civile sembra coerente con tale impostazione della politica sociale. Per quanto riguarda i livelli essenziali, il testo del Piano nazionale richiama implicitamente i primi due modelli di definizione, basati sulla disponibilità delle risorse e sugli indicatori di offerta, a scapito del modello basato sui diritti soggettivi dei cittadini. Secondo il testo, «i livelli essenziali delle prestazioni sono disegnati - nei limiti delle risorse del fondo nazionale per le politiche sociali e tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alle politiche sociali - con riferimento a:

¹¹ DPR 3 Maggio 2001 "Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003" in attuazione dell'art. 18 della legge 8 novembre 2000, n. 328. Il testo del Piano può essere consultato su *Capitale Sociale.it*, all'indirizzo <http://www.socialcapitalgateway.org/ita-welfarelocale.htm>, nella sezione *Documenti e norme sul welfare locale*.

- un insieme di principi generali, ispiratori della legge quadro e alla base della programmazione delle politiche sociali,
- una griglia articolata su tre dimensioni:
 - a. le aree di intervento,
 - b. le tipologie di servizi e prestazioni,
 - c. le direttrici per l'innovazione nella costruzione della rete degli interventi e dei servizi sociali».

I principi ispiratori del Piano sono la valorizzazione e il sostegno delle responsabilità familiari, il rafforzamento dei diritti dei minori, il potenziamento degli interventi contro la povertà e il sostegno alle persone non autosufficienti. Il testo del Piano inoltre riserva particolare enfasi ad altri interventi specifici, quali l'inserimento degli immigrati, la prevenzione delle droghe e l'attenzione ai problemi dell'adolescenza. Più indicativa, ai fini della programmazione delle politiche sociali, sembra la "griglia" delle tre dimensioni. Le "aree di intervento" costituiscono una articolazione, per macro categorie, delle aree rispetto alle quali le politiche sociali devono prevedere interventi e risposte. Le aree sono individuate da determinate tipologie di bisogni da soddisfare, e ancora una volta riguardano esclusivamente i temi dell'assistenza sociale nei confronti delle persone in stato di disagio, trascurando ogni riferimento alle *cause* del disagio. Le "tipologie di servizi e prestazioni" costituiscono un criterio di definizione dei livelli essenziali più vicino al modello degli indicatori di offerta, e costituiscono una articolazione, per macro categorie, delle prestazioni che possono essere programmate e realizzate per rispondere alle esigenze delle aree di bisogno individuate dal Piano. Le "direttrici per l'innovazione" individuano i criteri per la costruzione della rete degli interventi e dei servizi a livello locale, e danno particolare rilievo alla necessità di coinvolgere in modo organico tutte le risorse umane, economiche e finanziarie presenti sul territorio, aprendo il mercato dell'assistenza sociale a soggetti privati come le aziende, le organizzazioni della società civile e le reti informali di assistenza familiare. Nel settore sanitario, i livelli essenziali di assistenza (LEA) sono definiti da un successivo decreto del novembre 2001¹², che stila un elenco dettagliato delle prestazioni garantite dal servizio sanitario nazionale. L'allegato 4 del decreto risolve in parte il problema della definizione dei LEA promuovendo un processo di ulteriore decentramento: negli ambiti specifici di bisogno sanitario e sociosanitario che la

¹² Dcpm 29 novembre 2001, "Definizione dei livelli essenziali di assistenza". Il testo del decreto può essere consultato su *Social Capital Gateway*, all'indirizzo <http://www.socialcapitalgateway.org/ita-welfarelocale.htm>, nella sezione *Documenti e norme sul welfare locale*.

programmazione nazionale non è in grado di valutare in modo appropriato, la responsabilità di definire i livelli essenziali viene attribuita alle regioni¹³.

4. La struttura del decentramento. Piano nazionale, Piani dei servizi e Piani di zona

La legge 328/2000 attua il decentramento della programmazione delle politiche sociali soprattutto al livello delle regioni. Lo stato conserva il potere di indirizzo, coordinamento e regolazione, che si esplica attraverso la determinazione dei principi e degli obiettivi della politica sociale, l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale, e l'assegnazione agli enti locali delle risorse finanziarie necessarie per l'attuazione dei programmi.

Nel rispetto di quanto stabilito a livello nazionale, le regioni hanno compiti di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali. La possibilità di ripartire le competenze sull'erogazione dei servizi tra strutture pubbliche e private (con o senza fini di lucro), costituisce uno degli aspetti più rilevanti del potere di indirizzo delle regioni. Dal punto di vista normativo, questa prerogativa è esercitata mediante il Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali, meglio noto come "Piano dei servizi", che ha durata triennale, deve essere coerente con il Piano sanitario regionale e coordinato con gli obiettivi delle politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro. Ai comuni spetta invece il compito di progettare e realizzare il sistema locale dei servizi sociali a rete, attraverso la concertazione con le risorse umane, sociali e finanziarie locali. A livello di programmazione, questa competenza prende la forma del Piano di zona, che ciascun comune adotta, eventualmente in associazione con gli altri comuni che compongono il suo ambito territoriale, per pianificare la realizzazione degli interventi previsti dal Piano regionale. Gli ambiti territoriali sono definiti dalle regioni, e generalmente corrispondono ai distretti già operanti per le prestazioni sanitarie.

Dal punto di vista economico, la novità più rilevante è costituita dalla possibilità di creare dei mercati locali dei servizi sociali in settori nei quali il settore pubblico è stato a lungo l'unico fornitore. Si configura la possibilità di una marcata diversificazione del panorama dell'offerta, soprattutto riguardo i servizi sanitari e di assistenza sociale, con

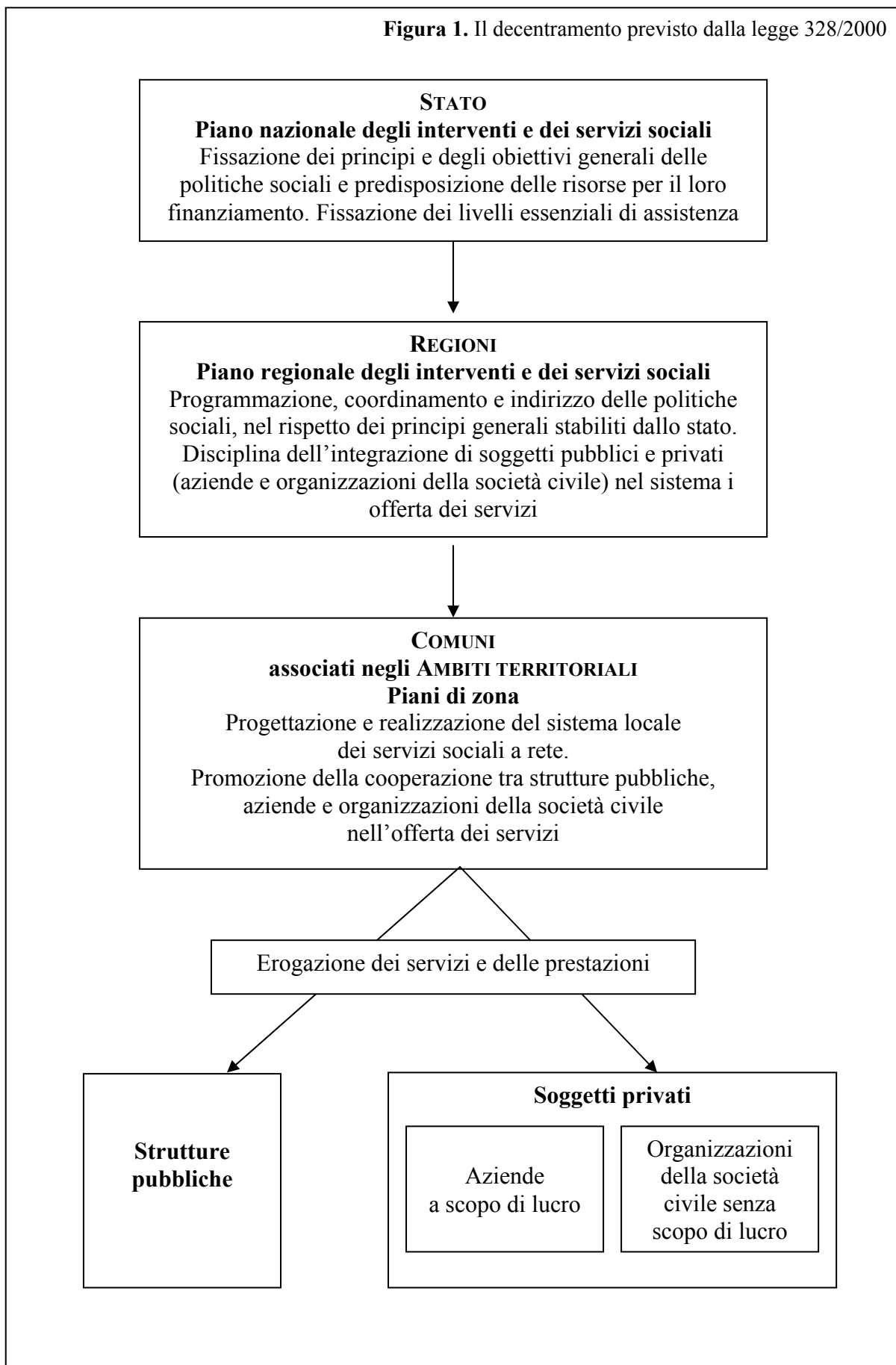
¹³ Secondo l'allegato 4 del Dpcm 29 novembre 2001, "Definizione dei livelli essenziali di assistenza", «fermo restando gli spazi di azione oggi presenti a livello normativo concernenti i sistemi di reperimento delle risorse [è prevista] la necessità che la programmazione regionale proceda, nell'applicazione dei criteri per l'applicazione dei LEA, alle opportune specificazioni delle condizioni di erogabilità, per assicurare un più pieno rispetto del principio dell'appropriatezza».

l'ingresso nel sistema di soggetti privati. Nel rispetto delle linee di indirizzo stabilite dalle regioni e dallo Stato, i comuni hanno la possibilità di sperimentare forme innovative di coinvolgimento di aziende a scopo di lucro e di organizzazioni della società civile nella fornitura dei servizi.

Il ruolo delle province nei processi decisionali è per il momento meno rilevante e limitato a compiti di consulenza, coordinamento e diffusione delle informazioni.

Lo schema di decentramento delle responsabilità è riassunto nella figura 1. Il resto del paragrafo contiene una descrizione dettagliata delle competenze attribuite dalla legge allo stato (par. 4.1), alle regioni (4.2), ai comuni (4.3) e ai soggetti privati chiamati a concorrere alla fornitura dei servizi sociali (4.4).

Figura 1. Il decentramento previsto dalla legge 328/2000



4.1 Il ruolo dello Stato

I compiti principali dello stato possono essere riassunti come segue:

1. Fissazione dei principi e degli obiettivi della politica sociale, attraverso il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali. Il Piano deve indicare:
 - le caratteristiche e i requisiti delle prestazioni sociali, sulla base dei livelli essenziali definiti dagli articoli 20 e 22 della legge 328/2000. Tuttavia, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, la definizione “normativa” dei livelli essenziali è ancora vaga e insoddisfacente. L’osservazione dei piani dei servizi adottati finora dalle regioni mostra l’esistenza, nella pratica, di una vasta gamma di interpretazioni della nozione di livelli essenziali.
 - Le priorità di intervento, attraverso l’individuazione di progetti obiettivo e di azioni programmate.
 - Le modalità di attuazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e le azioni che devono essere integrate e coordinate con le politiche sanitarie, dell’istruzione, della formazione e del lavoro.
 - Gli indirizzi per le azioni di promozione della concertazione tra le risorse umane, economiche e finanziarie, pubbliche e private, ai fini della costruzione di reti integrate di interventi e servizi sociali.
 - Gli indicatori e i parametri per la verifica dei livelli di integrazione sociale effettivamente assicurati in rapporto a quelli previsti, nonché gli indicatori per la verifica costi-benefici degli interventi e dei servizi sociali.
 - I criteri generali per la disciplina del concorso al costo dei servizi sociali da parte degli utenti finali.
2. Fissazione dei requisiti strutturali e organizzativi per l’autorizzazione all’erogazione dei servizi da parte dei soggetti, pubblici o privati, individuati a tal fine dagli enti locali.
3. Finanziamento parziale delle politiche sociali programmate, mediante la ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali¹⁴. Lo

¹⁴ Tali risorse devono servire per finanziare i servizi previsti dall’articolo 24 della legge 328/2000, che comprendono, tra gli altri, interventi di assistenza sociale come il reddito minimo da conferire in caso di disabilità totali e parziali, le indennità per l’autonomia dei disabili e per la cura e l’assistenza degli ultrasessantacinquenni totalmente dipendenti.

stanziamento complessivo del Fondo nazionale per le politiche sociali è determinato dalla legge finanziaria, e tiene conto anche delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale.

4.2 Il ruolo delle regioni e il Piano dei servizi

Le regioni esercitano funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo delle politiche sociali, disciplinano l'integrazione degli interventi e vigilano sulla loro attuazione a livello territoriale. La programmazione è frutto della concertazione con gli enti locali e le organizzazioni della società civile, e prende la forma del Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali, che deve essere coordinato con gli obiettivi del Piano sanitario regionale e delle politiche nazionali e regionali dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro. Nel dettaglio, le principali responsabilità spettanti alle regioni possono essere riassunte come segue:

1. definizione di politiche integrate in materia di interventi sociali, sanità, istituzioni scolastiche, avviamento al lavoro e reinserimento nelle attività lavorative, servizi del tempo libero, trasporti e comunicazioni.
2. Determinazione degli ambiti territoriali che hanno il compito di effettuare la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete. Le regioni devono predisporre incentivi che favoriscano l'azione concertata di tutti gli agenti presenti negli ambiti, la cui estensione di norma corrisponde a quella dei distretti sanitari.
3. Definizione delle modalità e degli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete all'interno degli ambiti territoriali.
4. Promozione della sperimentazione di modelli innovativi di servizi, in grado di coordinare le risorse umane e finanziarie presenti a livello locale. I modelli scelti per l'erogazione dei servizi possono implicare il coinvolgimento di soggetti privati, quali aziende operanti a scopo di lucro e organizzazioni della società civile senza scopo di lucro.
5. Definizione, sulla base dei requisiti minimi fissati dallo stato, dei criteri per l'autorizzazione, l'accreditamento e la vigilanza delle strutture e dei servizi a gestione pubblica o dei soggetti privati deputati all'erogazione dei servizi.

6. Definizione dei criteri per la concessione dei Titoli per l'acquisto dei servizi sociali da parte dei comuni. Sulla base dell'articolo 17 della legge 328/2000, i comuni possono concedere, su richiesta dell'interessato, dei titoli validi per l'acquisto di servizi sociali da soggetti accreditati del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Nella pratica, tali titoli, comunemente chiamati "buoni servizio", costituiscono uno strumento per consentire l'ingresso di fornitori privati nel mercato dei servizi sociali, specialmente nel settore sanitario.
7. Determinazione dei criteri per la definizione delle tariffe che i comuni sono tenuti a corrispondere ai soggetti privati inclusi nel sistema integrato di fornitura dei servizi.

4.3 Il ruolo dei comuni e i Piani di zona

La legge attribuisce ai comuni la responsabilità di attuare sul territorio le politiche sociali elaborate dalle regioni, attraverso la progettazione e la realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete. La funzione dei comuni non è meramente esecutiva di quanto stabilito a livelli meno elevati di decentramento. Poiché sono gli enti a più stretto contatto con la popolazione, i comuni hanno il compito di promuovere la cooperazione delle aziende e della società civile per la realizzazione degli obiettivi delle politiche sociali, e di garantire ai cittadini il diritto di partecipazione al controllo di qualità dei servizi. In particolare, la legge 328/2000 prevede la promozione, nell'ambito del sistema locale dei servizi sociali a rete, delle risorse delle collettività locale, mediante «forme innovative di collaborazione per lo sviluppo di interventi di auto-aiuto e per favorire la reciprocità tra cittadini nell'ambito della vita comunitaria». Pertanto, nel rispetto degli indirizzi previsti dal Piano nazionale e dai Piani regionali, i comuni sono i protagonisti della creazione di mercati locali dei servizi sociali, caratterizzati dall'ingresso di soggetti privati, con o senza scopo di lucro, in settori finora caratterizzati dalla presenza esclusiva del settore pubblico.

La progettazione del sistema locale dei servizi sociali richiede la definizione del Piano di zona, che viene preparato dai comuni associati in ciascun ambito territoriale definito dalla regione, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali. Tra i contenuti del Piano di zona figurano:

1. Individuazione degli obiettivi strategici, delle priorità di intervento e dei mezzi per la loro realizzazione.

2. Definizione delle modalità organizzative dei servizi, individuazione delle risorse finanziarie, strutturali e professionali, e dei requisiti di qualità per la gestione dei servizi e l'erogazione delle prestazioni sulla base delle definizioni date dalla regione.
3. Promozione di sistemi locali di intervento fondati su servizi e prestazioni complementari e flessibili, stimolando in particolare le risorse locali di solidarietà e auto-aiuto.
4. Definizione dei criteri di ripartizione della spesa a carico di ciascun comune, delle aziende unità sanitarie locali e degli altri soggetti firmatari del Piano, prevedendo anche risorse vincolate per il raggiungimento di obiettivi particolari.

4.4 Il ruolo della società civile

Il decentramento della programmazione e della realizzazione delle politiche sociali implica un nuovo ruolo per le organizzazioni della società civile, in parte codificato nella legge 328/2000.

In teoria, le organizzazioni partecipano alla definizione degli obiettivi e dei programmi a tutti i livelli decisionali, sia in ambito regionale, durante la preparazione del Piano dei servizi, sia a livello comunale, nel quadro della preparazione del Piano di zona. Tuttavia in queste fasi la funzione della società civile è di fatto meramente consultiva e non vincolante. Un ruolo più attivo invece è previsto nella fase di fornitura dei servizi. Le organizzazioni senza scopo di lucro possono essere inserite nel sistema locale dei servizi sociali a rete, erogare le prestazioni (nel rispetto dei requisiti stabiliti dallo stato e dalle regioni), e ricevere come corrispettivo dei pagamenti da parte dei comuni. Secondo l'art. 1, comma 5, della legge 328/2000, «Alla gestione e all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra gli scopi anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata».

5. Considerazioni conclusive e indicazioni di ricerca

Il progetto di riforma avviato dal legislatore nazionale è teoricamente “aperto”: nel rispetto di un principio tipico degli stati federali, la legge delega ai governi locali la responsabilità di determinare l’orientamento delle nuove politiche sociali decentrate. L’elemento di innovazione più importante riguarda la possibilità di creare dei mercati locali dei servizi sociali, nei quali il lato dell’offerta sia popolato da una pluralità di attori, pubblici e privati, e al lato della domanda siano conferite maggiori opportunità di scelta. In tale contesto istituzionale, il settore pubblico sembra destinato a perdere il ruolo di protagonista assoluto dell’erogazione dei servizi sociali, a favore dell’ingresso nel mercato di nuovi soggetti privati, costituiti dalle aziende (a scopo di lucro) e dalle organizzazioni della società civile (senza scopo di lucro). La responsabilità di stabilire questi criteri di orientamento spetta alle regioni, mentre i comuni hanno il compito di dare attuazione a tali linee di orientamento, mediante la pianificazione degli interventi e dei servizi sociali e l’elaborazione di formule innovative per la loro fornitura. Dal punto di vista normativo, il ruolo di programmazione delle regioni prende la forma del piano regionale degli interventi e dei servizi sociali. Il ruolo di pianificazione dei comuni si concretizza invece nell’elaborazione di piani di zona, riguardanti determinati ambiti territoriali (ciascuno dei quali può comprendere uno o più comuni) definiti dalle regioni. Dalla ricostruzione del quadro normativo e istituzionale che definisce la forma del nuovo sistema di *welfare* locale, emergono alcune importanti indicazioni di ricerca:

- ai fini di un’indagine empirica che si proponga di stabilire l’orientamento, non necessariamente univoco e coerente, del nuovo sistema di *welfare*, il livello di analisi deve essere regionale. Tra i diversi enti locali, sono infatti le regioni ad avere le responsabilità maggiori nella definizione delle politiche sociali.
- I piani regionali degli interventi e dei servizi sociali (o altri strumenti analoghi) elaborati in attuazione della legge 328/2000 costituiscono un buon punto di partenza per effettuare una prima ricognizione della direzione in cui si stanno muovendo le regioni.
- Un’analisi basata sui piani di zona appare per il momento più difficile e di dubbia efficacia, per due ordini di motivi.

Il primo è costituito dalla difficoltà di reperire i dati. Attualmente non esiste in Italia una mappa dettagliata degli ambiti territoriali che hanno la responsabilità di elaborare i piani di zona, e solo una parte degli ambiti competenti ha provveduto a elaborare i piani. Un numero rilevante di comuni ha iniziato solo recentemente a costituire degli “uffici di

piano”, e non è possibile prevedere quando il processo di pianificazione sarà portato a termine. Esiste inoltre un certo numero di comuni che ha avviato attività di programmazione e pianificazione delle politiche sociali ben prima dell’approvazione della legge 328/2000, spesso in modo integrato con le altre politiche di gestione del territorio. Questi enti locali costituiscono senza dubbio un esempio virtuoso, ma si trovano adesso a dover fronteggiare problemi di compatibilità degli strumenti di programmazione adottati con il nuovo contesto normativo di riferimento.

Il secondo ordine di motivi è “di merito”. Nonostante i comuni abbiano la possibilità di sperimentare forme innovative di gestione degli interventi e dei servizi sociali, e siano quindi gli enti locali che “di fatto” rendono possibile la penetrazione degli agenti privati nei mercati locali dei servizi sociali, la responsabilità di stabilire il grado di integrazione tra pubblico e privato nel nuovo sistema locale di *welfare* spetta sostanzialmente alle regioni.

- La definizione di una mappa dettagliata degli ambiti territoriali e dei piani di zona approvati finora costituisce comunque uno degli obiettivi di questa ricerca empirica. I dati reperiti finora sono pubblicati e disponibili per la consultazione nella sezione dedicata al *Welfare locale* di *Capitale Sociale.it* (vedi appendice).

- La coerenza e l’efficacia della configurazione istituzionale disegnata dal processo di riforma del welfare costituiscono rilevanti temi di ricerca. In particolare, prescindendo dai problemi di armonizzazione della legge 328/2000 (principale punto di riferimento normativo del processo di decentramento) con la riforma della Costituzione, sembra necessario approfondire:

- a) la rilevanza dei problemi distributivi e di sostenibilità del sistema che potrebbero derivare dalle divergenze nella gestione delle politiche sociali da parte delle singole regioni.

- b) La possibilità che tali divergenze si manifestino anche all’interno di ciascun territorio regionale; giunte comunali con una colorazione politica diversa da quella regionale potrebbero usare i loro poteri di pianificazione in contrasto con le linee programmatiche stabilite dalla regione; inoltre, come ricordato sopra, resta da verificare la compatibilità degli strumenti di programmazione e pianificazione dei servizi sociali già avviati da alcuni comuni all’avanguardia con il contesto istituzionale che ha preso forma negli ultimi anni.

Riferimenti bibliografici

- Bordignon, M. e Cerniglia, F. (2002), *Articolo 117: quante e quali risorse alle autonomie locali?*, La Voce del 18.07.2002.
- Bordignon, M. e Pisauro, G. (2002), *I misteri della devolution*, La Voce del 28-11-2002.
- Brunetti, A., Weder, B. (2003), *A free press is bad news for corruption*, in “Journal of Public Economics”, 87(8), 1801-1824.
- Cerniglia, F. (2003a), *Le sei novità del disegno di legge costituzionale*, La Voce del 17-04-2003.
- Cerniglia, F. (2003b), *Il titolo V e la “bozza di Lorenzago”*, La Voce del 14-10-2003.
- De Leonardis, O. (2003), *Le nuove politiche sociali*, in L. Bifulco (a cura di), *Il genius loci del welfare. Strutture e processi della qualità sociale*, Roma, Officina Edizioni.
- Fisman, R., Gatti, R. (2002). *Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries*, in “Journal of Public Economics”, 83, 325-345.
- INPDAP (2002), *Rapporto annuale sullo stato sociale 2002*, Roma, INDPAP.
- Jain, A.K. (2001), *Corruption: A Review*, in “Journal of Economic Surveys”, 15 (1), 71-121.
- Lambsdorff, J.G. (1998), *Corruption in Comparative Perception*, in A.K. Jain (ed.), *Economics of Corruption*, Dordrecht, Kluwer.
- Mauro, P. (1995), *Corruption and Growth*, in “Quarterly Journal of Economics”, 110 (3), 681-712.
- Paldam, M., (2002), *The Cross-Country Pattern of Corruption: Economics, Culture and the Seesaw Dynamics*, in “European Journal of Political Economy”, 18 (2), 215-240.
- Pisauro, G. (2002), *Competenze esclusive: non vi sono buone ragioni a favore*, La Voce del 5-12-2002.
- Treisman, D. (2000), *The Causes of Corruption: A Cross-National Study*, in “Journal of Public Economics”, 76, 399-457.
- Uslaner, E.M. (2001), *Trust and Corruption*, Paper presented at the Conference on “Political Scandals, Past and Present” at the University of Salford, June.

Appendice: Sito web sul welfare locale

La ricerca svolta finora si basa su fonti normative costituzionali, nazionali e regionali e sugli atti di programmazione e pianificazione delle politiche sociali approvati dallo Stato e dagli enti locali, che sono stati raccolti sul web oppure richiesti direttamente agli uffici competenti degli enti locali stessi. Al momento non è stato possibile reperire informazioni sui piani di zona di molti ambiti territoriali, sia perché la loro elaborazione è ancora in corso, sia perché gli enti locali non hanno provveduto a dare pubblicità su web ai loro atti di programmazione, oppure non hanno ancora dato risposta alle nostre richieste di informazioni.

Tutto il materiale raccolto per lo svolgimento della ricerca è pubblicato e consultabile *online* su *Social Capital Gateway*, sito web di risorse per la ricerca sociale, nella sezione dedicata al *Welfare locale*.

La sezione si articola nelle seguenti pagine:

- Pagina iniziale

<http://www.socialcapitalgateway.org/ita-pianoservizi.htm>

Contiene l'indice delle pagine in cui è articolata la sezione sul welfare locale

- Presentazione del programma di ricerca

<http://www.socialcapitalgateway.org/ita-pianoprogramma.htm>

Contiene una breve presentazione del programma di ricerca “Un piano dei servizi per il governo della città”, l'elenco dei settori scientifico-disciplinari interessati e delle Unità di ricerca coinvolte.

- Obiettivi dell'Unità di ricerca della Facoltà di Economia dell'Università di Roma “La Sapienza”

<http://www.socialcapitalgateway.org/ita-pianoprogramma.htm>

- Il piano dei servizi nelle regioni italiane

<http://www.socialcapitalgateway.org/ita-regioni.htm>

La sezione raccoglie documenti e atti legislativi sugli strumenti di pianificazione delle politiche sociali adottati dagli enti locali in applicazione della legge 328/2000. La sezione è ripartita in 20 pagine, corrispondenti alle regioni italiane, ciascuna delle quali contiene:

- Il quadro normativo di riferimento per il decentramento della pianificazione delle politiche sociali. Sono incluse le leggi costituzionali che hanno avviato il processo di decentramento, le norme nazionali (tra cui il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali previsto dalla legge 328/2000) e le norme regionali (tra cui i Piani regionali degli interventi e dei servizi sociali). Per favorire una visione complessiva del quadro normativo, i collegamenti ai testi delle leggi costituzionali e nazionali sono contenuti in tutte le pagine dedicate alle singole regioni.

- I collegamenti ai documenti disponibili in rete sui piani di zona approvati dagli ambiti territoriali definiti da ciascuna regione in conformità con quanto previsto dalla legge 328/2000.

- I collegamenti ai documenti disponibili in rete sugli altri strumenti di pianificazione delle politiche economiche e sociali adottati a livello regionale, come i piani di sviluppo rurale e i piani sanitari regionali.

- Il piano dei servizi nelle province italiane

<http://www.socialcapitalgateway.org/ita-province.htm>

La sezione contiene i collegamenti ai documenti disponibili in rete sui piani di zona adottati dai comuni e sugli strumenti di pianificazione delle politiche economiche e sociali adottati a livello provinciale, ordinati in base alla provincia di riferimento.

- Il piano dei servizi nei comuni capoluogo

<http://www.socialcapitalgateway.org/ita-comuni.htm>

La sezione contiene i collegamenti ai documenti disponibili in rete sui piani di zona e gli altri strumenti di programmazione e pianificazione delle politiche sociali adottati dai comuni capoluogo di provincia.

- Reading list sul welfare locale

<http://www.socialcapitalgateway.org/ita-welfarelocale.htm>

La sezione raccoglie:

- le norme costituzionali e nazionali che regolano il processo di decentramento del welfare;

- un insieme di letture consigliate per approfondire il tema del decentramento delle politiche sociali.