



UNA PROSPETTIVA COMPARATA PER UN *WELFARE* FEDERALE *

di

Monica Bergo

*(Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Padova)*

14 novembre 2012

Sommario: 1. Premessa. 2. Strumenti di politica sociale. 3. I diversi approcci alla soluzione del problema pubblico. 4. La teoria della *New Governance*. 5. La collaborazione nel sistema federali degli Stati Uniti d'America: *Intergovernmental Relations* e Feudalesimo Corporativo. 6. Un caso di studio per una *New Governance* "regionale": il programma *Medicaid*. 7. L'esportabilità della *New Governance* in Italia.

1. Premessa¹

Quali sono le ragioni che spingono oggi, nell'epoca della globalizzazione, a parlare di sistemi di Welfare *regional*?

La crisi del *Welfare State* fornisce ormai da qualche decennio una ricca letteratura sui nuovi modelli di *Welfare*, che hanno spiegato le cause del fallimento del *Welfare State* e indicato ai governanti nuove alternative da percorrere². L'orizzonte di questa indagine sembra

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Il presente contributo raccoglie, aggiornate, le riflessioni dall'A. contenute nella ricerca promossa da IReR e dal Consiglio regionale della Lombardia nel 2010, sul tema *Sussidiarietà orizzontale e verticale: profili fiscali*, IRER, 2010, pp. 241-271, dove si possono leggere, fra gli altri, gli interessanti contributi di A. D'Atena, L. Antonini, G. Arena, al sito <http://www.ireer.it/ricerche/istituzionale/finanza/2009c015>.

² GIDDENS A., *La Terza Via. Manifesto per la Rifondazione della Socialdemocrazia*, Il Saggiatore, 2001; CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Roma, 2002.

rappresentato invece dal contesto “micro” di Regioni ed Enti Locali³. La ragione di questo passaggio di prospettiva non risiede tanto in una scelta di preferenza per contesti di piccola scala, quanto piuttosto in un’esigenza dettata dallo stesso processo di globalizzazione da un lato, e di integrazione europea, dall’altro. La globalizzazione, “rompendo” i confini degli Stati verso una competizione globale, costringe i sistemi produttivi – basti pensare alle PMI che nei paesi dell’OCSE costituiscono il 95% del totale delle imprese⁴ – a cercare soluzioni produttive di vantaggio (a volte vero e proprio salvataggio) a livello locale, non potendo contare su una forte protezione dello Stato, difficilmente in grado di contenere i processi economici globali⁵. Il secondo processo cui si fa riferimento è quello di integrazione europea, che seppur ormai pacificamente accolto come indispensabile per la sopravvivenza della nostra identità di fronte all’emergere di nuove potenze economiche (Brasile, India, Cina), d’altro lato sconta il problema di quello che molta parte della dottrina ha riconosciuto come *deficit* democratico⁶. Uno degli effetti di questo processo è che sempre più spesso i cittadini sono destinatari di decisioni sostenute da scarsa rappresentatività, in quanto espressione di organismi privi di una *constituency* democratica. In questo senso, allora, si indagano nuovi di sistemi di *governance* a livello regionale, per restituire al sistema almeno una parte della perduta democraticità e quindi dare ancora attuazione al principio “No taxation without representation”⁷. Puntare sul livello regionale, pertanto, rappresenta una scelta non solo di necessità, ma anche di valore. I sistemi di *welfare* regionali consentono, infatti, una maggiore vicinanza ai destinatari dei servizi e un controllo più diretto da parte di questi ultimi sull’operato delle istituzioni⁸.

³ In questo senso, si vedano BARBERA A., *Il governo locale nell’economia globale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999, p. 1096, il quale significativamente sottolinea che “la competizione ormai riguarda non solo e non tanto le imprese, quanto i sistemi territoriali entro cui si collocano le imprese. Di tali sistemi sono parte essenziale i governi locali e regionali, tanto da indurre la più aggiornata dottrina a parlare di ‘regionalismo economico’”. Cfr., inoltre, SCOTT A.J., *Le regioni nell’economia mondiale. Produzione, competizione e politica nell’era della globalizzazione*, Bologna 2001, 7 ss.; OMHAE K., *La fine dello Stato-nazione. L’emergere delle economie regionali*, Milano, 1996, 37 ss.

⁴ Fonte OCSE, *Piccole e medie imprese: forze locali, capacità mondiali*, Policy Brief, giugno 2000. Cifra che in Italia raggiunge il 98%.

⁵ Per un esame approfondito di questo processo, si rinvia a ANTONINI L., il quale parla di “caduta del muro” in riferimento all’ingresso della Cina nella World Trade Organization; e TREMONTI G., *Il futuro del fisco*, in GALGANO, CASSESE, TREMONTI, TREU, *Nazioni senza ricchezza e ricchezze senza nazione*, Bologna, 1993, 60.

⁶ Cfr. ANTONINI L., *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Guerini e Associati, 2005.

⁷ *Ibidem*, 25-45.

⁸ Fra la dottrina è stato anche sottolineato il valore di equità della scelta regionale, in quanto consentirebbe una minore dispersione delle risorse fiscali che nel processo perequativo statale invece rischiano spesso di creare sperequazioni. Sul nesso tra la promozione delle istanze localistiche e lo sviluppo della società civile, l’analisi di WAGNER A., *Creating Civil Society at the Local Level*, in VITTADINI G., (a cura di), *I servizi di pubblica utilità alla persona*, Milano, 2000, 26, ss. Per un approfondimento si rinvia a SALAMON L. M., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, New York, Oxford University Press, 2002, 23.

Obiettivo di questo contributo è di indicare alcuni modelli applicativi per il sistema regionale di welfare italiano prendendo in considerazione un caso virtuoso di c.d. *New Governance* negli Stati Uniti. Consapevole delle differenze istituzionali e ordinamentali dei due sistemi a confronto, si cercherà di fornire delle linee comparative il più possibile esemplificate.

2. Strumenti di politica sociale.

L'indagine sui nuovi modelli regionali di *welfare* richiede di soffermarsi in via preliminare sull'analisi delle diverse teorie che possono ispirare le decisioni dei governi (a livello nazionale, così come locale) in materia di politiche sociali.

Il mutamento sociale in cui questi sistemi si sviluppano e operano costringe a un ripensamento degli approcci tradizionali per identificare quello che meglio possa spiegare la complessità della situazione attuale. Una delle teorie che sembra riuscire in questa impresa è quella della *New Governance*, elaborata sul finire degli anni '80 da Lester Salamon alla Johns Hopkins University di Baltimora.

Prima di affrontare i caratteri distintivi e i fondamenti di questa teoria sembra opportuno chiarire che cosa si intenda per strumenti di *governance* e a questo scopo si cercherà di tracciare l'evoluzione delle diverse scuole di pensiero in materia di politiche sociali e strumenti di governo.

Gli strumenti di politica sociale sono delle tecniche di *governance* che implicano l'utilizzo dell'autorità pubblica o la sua limitazione e coinvolgono non solo lo studio delle scienze politiche, ma anche dell'economia⁹. Lo studio degli strumenti di politica sociale è stato così a lungo caratterizzato dalla presenza di due scuole di pensiero virtualmente inconciliabili: quella degli economisti e quella degli scienziati politici¹⁰. Entrambi sono stati colpevoli forse di aver semplificato troppo l'uso e la selezione degli strumenti di governo, in particolare nelle pubblicazioni più risalenti. In questo senso, la c.d. prima generazione di economisti ad affrontare questo tema ha focalizzato la propria indagine sullo studio delle relazioni fra il commercio e il Governo e sugli effetti della regolazione dello Stato e delle politiche economiche sull'efficienza del commercio, cercando di identificare i "fallimenti del mercato"

⁹ HOWLETT M., *Designing Government, From Instruments to Governance*, McGill-Queen's University Press, 2005, pp. 31-55.

¹⁰ Per uno studio che espone in modo molto chiaro gli approcci contrastanti delle due discipline, KIRSCHEN E. S. et. AL., *Economic Policy in Our Time*, Chicago, Rand McNally, 1964; e EDELMAN M., *The Symbolic Uses of Politics*, Chicago, University of Illinois Press, 1964.

che giustificerebbero gli interventi dello Stato nel mercato¹¹. La prima generazione di scienziati politici, invece, rifiutava l'approccio deduttivo della c.d. "instrument choice" avanzata dagli economisti, preferendo sviluppare la propria teoria in via induttiva, partendo dall'analisi del risultato empirico dei processi decisionali di governo¹². I modelli di *welfare* erano considerati come basi razionali per la scelta degli strumenti di politica sociale sulla base di quello che i governi avrebbero dovuto fare. Di conseguenza, gli scienziati politici non hanno mai ritenuto che i responsabili delle scelte di policy preferissero determinati strumenti di governo per creare degli aggiustamenti nell'economia, se non attribuendo una ragione politica alla scelta dello strumento¹³. Sebbene consapevoli del fatto che in alcuni casi i governi potessero scegliere determinati strumenti sulla base della loro teorica efficienza e appropriatezza, essi sostenevano che questo accadesse solo in particolari circostanze, eccezionali, per esempio in settori come quello fiscale o di politica monetaria¹⁴. Gli studi di prima generazione sugli strumenti di policy condotti dagli scienziati politici pertanto erano motivati essenzialmente dal desiderio di capire e dimostrare quello che gli economisti consideravano come dato: la ragione alla base della scelta di uno strumento di governo.

Come anticipato, entrambe queste correnti di pensiero hanno condotto a raccomandazioni semplicistiche rispetto alla selezione degli strumenti più appropriati, promuovendo un approccio quasi manicheo sulla scelta dello strumento. Così, in particolare, alcuni economisti neoclassici ritenevano che gli strumenti di governo fossero in maggior parte inefficienti, producendo distorsioni e forzature sulle decisioni del mercato. Di conseguenza molti sostenitori di questa visione proponevano di limitare lo Stato alla sola produzione di beni

¹¹ Gli economisti che hanno affrontato il tema del Welfare sostengono che esitano molti casi di fallimento del mercato che hanno legittimato una fitta attività di regolamentazione da parte dei governi; mentre i neoclassici tendono a circoscrivere questi fallimenti alla fase della fornitura di puri beni pubblici. Sul concetto di fallimenti del mercato, si rinvia a BATOR F. M., *The Anatomy of Market Failure*, Quarterly Journal of Economics 72, n. 3, 1958, 351-379; ZERBE R. O. e MCCURDY H. E., *The Failure of Market Failure*, Journal of Policy Analysis and Management 18, n. 4, 1999, 558-578. Sull'applicazione del concetto di "instrument choice", BREYER S., *Analyzing Regulatory Failure: Mismatches, Less Restrictive Alternatives, and Reform*, Harvard Law Review 92, n. 3, 1979, 549-609; e ZECKHAUSER R., SCHAEFER E., *Public Policy and Normative Economic Theory*, in R. A. Bauer e K. J. Gerdens, eds, *The Study of Policy Formation*, 27-102, New York Free Press, 1968.

¹² Per le pubblicazioni più risalenti, si vedano DAHL R. A. e LINDBLOM C. E., *Politics, Economics and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*, New York Harper and Row, 1953; KIRSCHEN et al., *Economic Policy in Our Time*, op. cit.; EDELMAN, *The Symbolic Uses of Politics*, op. cit.; e LOWI, *Distribution, Regulation, Redistribution: The Functions of Government*, in R. B. Ripley, ed., *Public Policies and Their Politics: Techniques of Government Control*, 27-40, New York, W. W. Norton, 1966.

¹³ Sugli obiettivi e le ambizioni di questi studi, si rinvia a SALAMON L. M., *Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action*, Public Policy 29, n. 3, 1981, 255-275; e BALCH G. I., *The Stick, the Carrot and Other Strategies: A Theoretical Analysis of Governmental Intervention*, Law and Policy Quarterly 2, n. 1, 1980, 35-60.

¹⁴ MARKOFF J., MONTECINOS V., *The Ubiquitous Rise of Economists*, Journal of Public Policy 13, n. 1, 1993, 37-68.

pubblici attraverso dipartimenti e agenzie¹⁵. D'altro lato, anche gli scienziati politici, nonostante le loro raccomandazioni non fossero così estreme, si dichiararono tendenzialmente cauti nei confronti di un uso eccessivo dell'autorità del governo, esprimendo in definitiva la propria preferenza per un utilizzo di strumenti il più possibile "meno coercitivi"¹⁶. L'obiezione che si può forse muovere a entrambe queste teorie riguarda il modo con cui hanno cercato di definire la soluzione degli strumenti, prospettandola in chiave di netta dicotomia e antagonismo "buono v. cattivo", abbracciando come positive le scelte a favore del mercato e rigettando come negative quelle contro di esso¹⁷.

La seconda generazione di ricercatori sulla selezione degli strumenti è riuscita a conciliare il tema della motivazione politica con quello delle caratteristiche tecniche dello strumento¹⁸. Questi studiosi riuscirono a superare cioè il pregiudizio della prima generazione sugli strumenti di policy e sulla loro scelta: la frattura fra la complessità della prassi amministrativa e la semplicità dell'analisi dei singoli strumenti. Infatti, mentre gli studenti di "instrument choices" si erano concentrati su decisioni riguardanti la scelta del singolo strumento, il dato reale della prassi amministrativa dimostrava che spesso vengono coinvolti molteplici strumenti di governo o, addirittura, veri e propri mix di interventi (c.d. "*policy-instruments mixes*"). Pertanto lo studio sulla natura di questi mix, o strategie governative, è rimasto a lungo inesplorato e scarsamente compreso rispetto a temi come quello della scelta di strumenti individuali di *governance*¹⁹.

Quanto esposto finora consente di sottolineare quanto urgente sia il bisogno di superare il paradigma della rigida dicotomia sulle alternative strumentali. Impostazioni di pensiero troppo ancorate all'idea di conflitto fra le alternative di policy (ad es., mercato v. Stato)

¹⁵ WOLF C. Jr., *Markets or Governments: Choosing Between Imperfective Alternatives*, Cambridge, MIT Press, 1988; e WOLF C. Jr., *Markets and Non-Market Failures: Comparison and Assessment*, Journal of Public Policy 7, n. 1, 1987, 43-70; e LE GRAND J., *The Theory of Government Failure*, British Journal of Political Science 21, n. 4, 1991, 423-442.

¹⁶ Cfr., per esempio, HOOD C., *Using Bureaucracy Sparingly*, Public Administration 61, n. 2, 1983, 197-208; e DOERN B. G., PHIDD R. W., *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*, Toronto, Nelson, 1988.

¹⁷ WOODSIDE K., *Policy Instruments and the Study of Public Policy*, Canadian Journal of Political Science, 19, n. 4, 1986, 775-793.

¹⁸ Cfr. VAN NISPEN F. K. M. e RINGELING A. B., *On Instruments and Instrumentality: A Critical Assessment*, in B. G. Peters e F. K. M. van Nispen, eds, *Public Policy Instruments: Evaluationg the Tools of Public Administration*, 204-217, New York, Edward Elgar, 1998; e DE BRUIJN J. A. e HUFEN H. A. M., *The Traditional Approach to Policy Instruments*, in Peters e van Nispen, eds, *Public Policy Instruments*, 11-32. Si vedano anche BRESSERS H. T. A. e O'TOOLE L. J., *The Selection of Policy Instruments: A Network-based Perspective*, Journal of Public Policy 18, n. 3, 1998, 213-239.

¹⁹ Cfr. GRABOSKY P. N., *Green Markets: Environmental Regulation by the Private Sector*, Law and Policy 16, n. 4, 1994, 419-448; GUNNINGHAM N. e YOUNG M. D., *Toward Optimal Environmental Policy: The Case of Biodiversity Conservation*, Ecology Law Quarterly 24, 1997, 243- 298; GABROSKY P. N. e SINCLAIR D., *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*, Oxford, Clarendon Press, 1998; e GUNNINGHAM N. e SINCLAIR D., *Regulatory Pluralism: Designing Policy Mixes for Environmental Protection*, Law and Policy 21, n. 1, 1999, 49- 76.

oppure troppo semplicistiche (basti pensare alla metafora del bastone e della carota riferita a chi detenga il potere di decidere le linee di *governance*) rischiano di essere inadeguate a spiegare il reale funzionamento della società. In questo senso la dottrina successiva si è orientata verso uno studio più empirico, che permetta di testare regolarmente i modelli proposti e fornire così un aiuto più efficace ai governi sul processo di scelta degli strumenti operativi e di come questi possano meglio rispondere agli obiettivi politici prefissati. In via teorica, molti degli obiettivi di politica sociale possono essere raggiunti attraverso diversi strumenti, in qualche modo interscambiabili, o fungibili. Uno Stato, ad esempio, che intenda promuovere la tutela della salute della popolazione, può decidere di lasciare interamente alle famiglie la scelta sulle prestazioni sanitarie, e quindi favorire il mercato sull'erogazione dei servizi e le organizzazioni private; oppure potrebbe decidere, all'estremo opposto, di fornire il servizio sanitario attraverso agenzie e strutture nazionali, finanziandolo con le imposte della collettività. Nello spazio fra queste due soluzioni estreme si situa però una vasta gamma di altri strumenti (ad esempio, educare la popolazione ad uno stile di vita sano, aiutare direttamente i più poveri, regolarizzare il sistema dei medici e degli ospedali) che sono tutti egualmente mirati ad obiettivi di tutela della salute²⁰.

In questo senso gli studiosi che da questo momento si sono occupati degli strumenti di *governance* hanno concentrato la loro attenzione alla ricerca di vere e proprie classificazioni di questi mix, così da poter meglio comprendere le motivazioni alla base del loro utilizzo²¹. Verso i primi anni Ottanta, la scuola di Lester Salamon riconosce che l'esame attento degli strumenti e della loro scelta, non solo consente di chiarire quali sono i fattori che orientano il processo di *governance* e di comprendere come si caratterizzano le scelte di lungo periodo, ma consente anche di apprenderne l'efficacia dall'osservazione diretta di esperienze altrui sull'uso di particolari tecniche di *governance* in specifiche circostanze²². Sono stati così individuati strumenti sostanziali, e strumenti procedurali. I primi incidono direttamente sulla natura, il tipo, la quantità e la distribuzione di beni e servizi (ad es.: sovvenzioni, prestiti, leggi, esenzioni/riduzioni fiscali)²³. I secondi, definiti "procedurali", sono invece calibrati e

²⁰ Per un approfondimento sulla vasta gamma di strumenti disponibili, si veda SALAMON L. M., ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, New York, Oxford University Press, 2002; e BEMELMANS-VIDEC M.-L., RIST R. C., VEDUNG E., eds, *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick, N. J., Transaction Publishers, 1998.

²¹ Sugli obiettivi e le ambizioni di questi studi, si rinvia a SALAMON L. M., *Rethinking Public Management*, Public Policy 29, n. 1, 1981.

²² Si rinvia a WOODSIDE, *Policy Instruments and the Study of Public Policy*, op. cit.

²³ Per una classificazione "tradizionale" di strumenti sostanziali, si rinvia a SALAMON L. M., ed., *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, Washington DC, Urban Institute Press, 1989; e, dello stesso autore, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, op. cit.; BEMELMANS-VIDEC M.-L.,

modificati *ad hoc* dai governi per ottenere specifici risultati (ad es., educazione, formazione, trattati, valutazioni formali, riforme istituzionali)²⁴.

La domanda che a questo punto gli studiosi di politiche sociali si sono posti è che cosa influenzi la scelta del governo verso un particolare mix di strumenti di *governance*. In via teorica esistono, infatti, molteplici strumenti e innumerevoli possibili combinazioni, tuttavia è stato sottolineato che ogni strumento contiene diversi livelli di efficacia, efficienza, equità, legittimità, e sostegno democratico che ne determina l'appropriatezza per uno specifico contesto²⁵. L'efficienza, ad esempio, in termini di capacità di abbassare i costi di spesa e del personale, può rappresentare un interessante parametro in condizioni di ristrettezza finanziaria, mentre risulta scarsamente rilevante in momenti di grande disponibilità economica. La legittimazione è un altro aspetto cruciale che varia sensibilmente in relazione al contesto²⁶. Così, deve essere presa in forte considerazione anche la capacità di uno strumento di *governance* di registrare il consenso della popolazione nelle aree in cui è destinato. Ancora, una politica normativa poco flessibile nei confronti dei rapporti finanziari fra imprese può essere considerata un anatema in condizioni normali, ma può ricevere anche improvvisa popolarità sia fra le *élites* pubbliche che private, di fronte a casi di crisi bancarie o scandali finanziari. Inoltre, gli strumenti di *governance* registrano risultati diversi in termini di redistribuzione, pertanto i responsabili delle scelte politiche dovranno scegliere strumenti che siano, o almeno appaiano, il più possibile equi. Gli incentivi fiscali, ad esempio, sono comunemente ritenuti iniqui poiché non rappresentano alcun beneficio per chi è privo di entrate fiscali (i più poveri). Il loro utilizzo pertanto varia nella misura in cui la società sia

RIST R. C., VEDUNG E., eds, *Carrots, Sticks and Sermons*, op. cit.; PETERS e van NISPEN, eds, *Public Policy Instruments*, op. cit.

²⁴ Per una classificazione di strumenti procedurali, si vedano LANDRY R., VARONE F., GOGGIN M. L., *The Determinants of Policy Design: The State of the Theoretical Literature*, Chicago, Midwest Political Science Association, 1998; BRESSERS H. e KLOK P.-J., *Fundamentals for a Theory of Policy Instruments*, International Journal of Social Economics 15, nn. 3-4, 1988, 22-41; SCHNEIDER A. L. e INGRAM H., *Behavioural Assumptions of Policy Tools*, Journal of Politics 52, n. 2, 1990, 511-29; e, delle stesse autrici, *Policy Design: Elements, Premises and Strategies*, in Stuart S. Nagel, ed., *Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes and Norms*, 77-102, New York, Greenwood, 1990. Schneider e Ingram riprendono la terminologia di Elmore e dei suoi colleghi. McDonnell ed Elmore, ad esempio, usano una classificazione di strumenti a quattro cartelle, in relazione all'obiettivo desiderato. Per questi autori gli strumenti di distinguono in "Mandati", "Ingiuntivi", "Costruttori di capacità", "Modificatori di sistema", si veda MCDONNELL L. M. e ELMORE R. F., *Alternative Policy Instruments*, Santa Monica, Center for Policy Research in Education, 1987; ELMORE R. F., *Organizational Models of Social Program Implementations*, Public Policy 26, n. 2, 1978, 185-228; e, dello stesso autore, *Instruments and Strategy in Public Policy*, Policy Studies Review 7, n. 1, 1987, 174-186.

²⁵ SALAMON L. M. e LUND M. S., *The Tools Approach: Basic Analytics*, in Salamon, ed., *Beyond Privatization*, op. cit., 23-50.

²⁶ BEETHAM D., *The Legitimation of Power*, London, Macmillan, 1991; e SUCHMAN M. C., *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, Academy of Management Review 20, n. 3, 1995, 571-610.

divisa in classi sociali molto rigide e i cittadini siano consapevoli dei vantaggi e delle conseguenze dello strumento in questione²⁷.

Gli studi condotti negli ultimi trent'anni sugli strumenti di policy hanno consentito di sviluppare una conoscenza molto approfondita dei processi di *governance*, consentendo agli esperti del settore di disegnare politiche sempre più all'avanguardia²⁸. Per predisporre un modello di policy innovativo ed efficace è richiesta, infatti, una profonda esperienza dei parametri di scelta dei vari mix strumentali, sia per ridurre i rischi di fallimenti, sia per aumentare le probabilità di successo di *governance*²⁹.

A maggior ragione, in un momento come quello attuale in cui si registra un aumento delle relazioni fra istituzioni pubbliche, cittadini e soggetti del c.d. Terzo settore nella fase di erogazione dei servizi di pubblica utilità, è necessario elaborare un modello che tenga in considerazione la complessità degli strumenti sviluppati³⁰.

3. I diversi approcci alla soluzione del problema pubblico

La moltiplicazione di nuovi strumenti di *policy* ha creato nuove opportunità per adattare l'azione pubblica alla natura del problema da risolvere. Ha anche reso possibile individuare un vasto assortimento di attori diversi – sia pubblici che privati – per il soddisfacimento dei bisogni della collettività³¹. Allo stesso tempo, tuttavia, questo sviluppo ha anche notevolmente complicato l'attività di gestione della cosa pubblica. I responsabili delle scelte di policy devono così valutare una vasta gamma di considerazioni specifiche per decidere non solo se, ma anche come agire, e quindi come raggiungere una certa responsabilità rispetto agli obiettivi.

Tuttavia le teorie esistenti in materia di amministrazione pubblica e scelta delle politiche comuni sembrano offrire uno scarso sostegno per la risoluzione delle problematiche

²⁷ GIBSON R., ed., *Voluntary Initiatives: The New Politics of Corporate Greening*, Peterborough, ON, Broadview Press, 1999; e GRABOSKY P., *Counterproductive Regulation*, International Journal of the Sociology of Law 23, 1995, 347-369; de MOOR A.P.G., *Perverse Incentives: Hundreds of Billions of Dollars in Subsidies Now Harm the Economy, the Environment, Equity and Trade*, San Jose, Earth Council, 1997; e MEYERS N., KENT J., *Perverse Subsidies: How Tax Dollars can Undercut the Environment and the Economy*, Washington DC, Island Press, 2001.

²⁸ DOREMUS H., *A Policy Portfolio Approach to Biodiversity Protection on Private Lands*, Environmental Science and Policy 6, 2003, 217-232; e STERNER T., *Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management*, Washington DC, Resources for the Future, 2002, 212-218.

²⁹ LINDER S. H., PETERS B. G., *Policy Formulation and the Challenge of Conscious Design*, Evaluation and Program Planning 13, 1990, 303-311; e SCHNEIDER A. L., INGRAM H., *Policy Design for Democracy*, Lawrence, University Press of Kansas, 1997.

³⁰ KOOIMAN J., *Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity*, in Kooiman, ed., *Modern Governance*, 35-50 ; e LEHMBRUCH, *The Organization of Society, Administrative Strategies and Policy Networks*, in Roland M. Czada e Adrienne Windhoff-Heritier, eds, *Political Choice: Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*, 121-155, Boulder CO, Westview, 1991.

³¹ SALAMON L. M., *The Need for a New Paradigm*, in Tools of Government, op. cit., p. 6.

evidenziate. L'approccio fornito dalla c.d. "scuola tradizionale" della pubblica amministrazione rimane concentrato sui problemi delle operazioni interne delle agenzie pubbliche, le procedure per assumere il personale, le questioni di budget e il raggiungimento di obiettivi prefissati. Questa teoria, infatti, si origina come tentativo di legittimare gli interventi dell'azione pubblica nel mercato³², proponendo un nuovo tipo di istituzione, l'agenzia pubblica democratica, che avrebbe dovuto superare i tre principali problemi della burocrazia pubblica, così come intesi dalla mentalità comune americana: l'eccessiva discrezionalità amministrativa, il controllo di interessi particolari, l'inefficienza. La soluzione proposta da questa teoria si articola in tre principali punti: il primo, limitare l'attività delle agenzie esecutive alla sola attività di amministrazione piuttosto che ai processi decisivi in materia di policy; il secondo, la selezione del personale in base alla competenza tecnica piuttosto che a influenze politiche; il terzo, individuare un assetto di principi manageriali "scientifici" che garantiscano una condotta efficiente dell'amministrazione³³. Sostanzialmente, pertanto, la scuola classica della pubblica amministrazione si basava sull'idea di un'agenzia pubblica come centro di analisi; su una rigida separazione fra settore pubblico e privato; su una altrettanto rigida divisione fra politica e amministrazione; su una preferenza per la responsabilità e il controllo amministrativi; e su una particolare propensione per il comando e il controllo.

Indubbiamente questa teoria ha rappresentato un terreno fertile per lo sviluppo di un apparato amministrativo relativamente positivo³⁴, tuttavia un limite di questa impostazione è che considera come dato il fatto che finanziamento e prestazione dei servizi pubblici siano gestiti unicamente dalla stessa autorità pubblica. Di conseguenza, questa teoria si applica a solo una delle molteplici forme che l'azione pubblica può adottare (in questo caso si tratta appunto del governo diretto). Come è stato anticipato, però, la società attuale non risulta strutturata unicamente in questo modo.

Questa incongruenza di lettura è messa in rilievo già a partire dagli anni Settanta, grazie alle indagini condotte dalla c.d. Scuola dell'Implementazione³⁵. Le conclusioni a cui giungono

³² Si fa riferimento ad autori come Wilson, Weber, Taylor e Gulick. Per un approfondimento sulla teoria classica, si veda OSTROM V., *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press, 1989, 20-41. Nello scenario europeo questi concetti emergono nell'opera di Max Weber, si veda STILLMAN Jr J., *Preface to Public Administration: A Search for Themes and Direction*, New York, St. Martin's Press, 1999, 109-123.

³³ GARVEY G., *Facing the Bureaucracy: Living and Dying in a Public Agency*, San Francisco, Jossey-Bass, 1993, 18-23.

³⁴ Per una difesa senza riserve dell'apparato amministrativo statunitense, si veda GOODSELL C., *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, 3d ed., Chatham N.J., Chatham House Publishers, 1994.

³⁵ Cfr., per esempio, PRESSMAN J. L. e WILDAVSKY A. B., *Implementation*, 1983; HARGROVE, *The Missing Link: The Implementation Challenge in Policy Research*, Washington DC, Urban Institute Press, 1975;

questi studiosi evidenziano un fallimento del sistema politico americano nel fornire le condizioni necessarie per il suo funzionamento ottimale. Gli studi sull'implementazione dei programmi hanno rivelato che gli amministratori pubblici erano spesso in uno stato di incertezza rispetto agli obiettivi da perseguire, con scarsa autorevolezza per agire, e poca attenzione alle competenze amministrative necessarie per il raggiungimento dei risultati. Per rimediare a questa situazione, la teoria dell'implementazione propone di spostare l'unità di analisi dall'agenzia pubblica al singolo programma pubblico, di fornire una spiegazione più dettagliata degli obiettivi di programma e di prestare maggiore attenzione alla gestione stessa del programma. Quello che tuttavia sembra poco chiaro nella teoria dell'implementazione è che cosa si intenda concretamente per miglioramento della gestione e come quest'ultima debba variare a seconda dei diversi programmi da sviluppare³⁶.

Anche la teoria c.d. "nuovo management", o *Reinventing Government*³⁷, sembra non dare risposte soddisfacenti alla gestione dell'attuale problema pubblico. Gli appartenenti a questa scuola di pensiero hanno proposto di utilizzare strumenti di governo alternativi per riformare e rimodulare l'intero settore pubblico³⁸. Tuttavia, per giustificare l'utilizzo di questi strumenti, i promotori del *Reinventing Government* hanno trascurato che spesso alcuni di essi erano già stati adottati, e non ne hanno valutato il grado di efficacia. Questa teoria sottovaluta perciò le conseguenze e le difficoltà che ogni singolo strumento può comportare e così rischia di contribuire ad alimentare proprio i problemi che cerca di risolvere.

VAN METER D. S. e VAN HORN C. E., *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*, Administration and Society 6, n. 1, 1975, 447-474; BARDACH E., *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1977; WILLIAMS W., *The Implementation Perspective: A Guide for Managing Social Service Delivery*, Berkley, University of California Press, 1980; NAKAMURA R.T. e SMALLWOOD F., *The Politics of Policy Implementation*, New York, St. Martin's Press, 1980; MAZMANIAN D. e SABATIER P., *Implementation and Public Policy*, Glencoe, Ill., Scott, Foresman, 1983.

³⁶ Gli studi sull'implementazione hanno identificato numerosi fattori che incidono sul successo di un programma, ma con scarsa capacità di raccogliere questi dati all'interno di una teoria più complessiva. Un tentativo di riassumere questi risultati ha raccolto non meno di diciassette di fattori degni considerazione. Fra questi, meritano di essere ricordati la chiarezza della legge, l'adeguatezza della teoria causale contenuta in essa, la molteplicità dei momenti decisionali, le caratteristiche delle agenzie di implementazione, la presenza di un gestore dell'implementazione, e l'adeguatezza della revisione esterna. MAZMANIAN D. e SABATIER P., *Implementation and Public Policy*, op. cit.. Per una riflessione generale sullo scarso successo della teoria dell'implementazione nel fornire modelli verificabili, si veda INGRAM H., *Implementation: A Review and Suggested Framework*, in *Public Administration: The State of the Discipline*, eds., Naomi B. Lynn e Aaron Wildavsky, op. cit., 1990, 463; CALISTA, *Policy Implementation*, in *Encyclopedia of Policy Studies*, ed. Stuart Nagel, New York, Marcel Dekker, 1994, 118.

³⁷ OSBORNE D. e GAEBLER T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, MA, Addison-Wesley, 1992, 25-35.

³⁸ Cfr. KAUL M., *The New Public Administration: Management Innovations in Government*, Public Administration and Development 17, nn. 13-26, 1997; MASSEY A., *Managing the Public Sector: A Comparative Analysis of the United Kingdom and of the United States*, Aldershot, U.K., Edward Elgar, 1993; OSBORNE D. e GAEBLER T., *Reinventing Government*, op. cit.; HUGHES O. E., *New Public Management*, in *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, ed. Jay M. Shafritz, Boulder, Westview Press, 1998, 541-548.

Un'ulteriore prospettiva per la risoluzione del problema pubblico viene fornita dalla c.d. teoria della privatizzazione. Questa teoria, allo stesso modo della *Reinventing Government*, punta all'introduzione di nuovi strumenti di governo che consentano in particolare lo sviluppo di forme indirette di governo³⁹. Mentre però la precedente scuola ne proponeva l'utilizzo al fine di favorire l'azione pubblica⁴⁰, i promotori della privatizzazione riconoscono l'importanza degli strumenti indiretti per sostituirsi al governo pubblico. Le teorie di privatizzazione fanno forza sul ruolo dei privati per la fornitura dei servizi pubblici e così anche per servire interessi pubblici, in totale alternativa alle agenzie di Stato. La ragione di questa sostituzione risiede nell'opinione che i burocrati istituiti per proteggere gli interessi della società civile, virtualmente non influenzabili dalle pressioni politiche, sono risultati in ultima analisi separati e lontani dagli stessi cittadini e così invece liberi di perseguire interessi personali⁴¹. In questo senso, la risposta per un effettivo esercizio della cosa pubblica è la privatizzazione: riducendo la misura del settore pubblico, trasferendo responsabilità al settore privato, e stabilendo "alternative nel settore privato che siano maggiormente interessanti per gli attuali sostenitori dei programmi di governo"⁴². Anche questa teoria, però, proprio perché costruita su una netta dicotomia pubblico v. privato risulta poco adeguata a spiegare la complessità dell'attuale panorama sociale, costellato di relazioni fra questi due settori spesso imprescindibili, in cui la cooperazione, al posto della competizione, può rappresentare una chiave vincente per la produzione di benessere sociale.

La teoria della *New Governance*, che costituisce l'oggetto del prossimo paragrafo, parte proprio da questa "relazione settoriale".

³⁹ HOWLETT M., *Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instruments Choice*, Policy Studies Journal 19, n. 2, 1991, 1-21.

⁴⁰ BURKI S. J. e PERRY G. E., *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank Latin American and Caribbean Studies Viewpoints, Washington DC, The World Bank, 125; TERRY L. D., *Administrative Leadership, Neo-Managerialism and the Public Management Movement*, Public Administration Review 58, n. 3, 1998, 194-200; POLLITT C., *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s*, London, Blackwell, 1993.

⁴¹ Per un approfondimento su queste teorie si vedano MOE T. M., *The New Economics of Organization*, American Journal of Political Science 28, 1984, 762-768; GARVEY G., *Facing the Bureaucracy*, op. cit., 1993, 26-33.

⁴² SAVAS E. S., *Privatization: The Key to Effective Government*, Chatham, N.J., Chatham House Publishers, 1987; BUTLER S., *Privatizing Federal Spending: A Strategy to Eliminate the Deficit*, New York, Universe Books, 1985.

4. La teoria della New Governance.

Come scrive Salamon, non è necessario inventare un nuovo tipo di governo, come la teoria del *Reinventing Government* suggerisce: “la vera sfida oggi è trovare un modo per comprendere e gestire il nuovo modello che abbiamo prodotto”⁴³. In questo senso è necessario elaborare una nuova teoria che in primo luogo riconosca l’esistenza del governo della c.d. “terza parte” e si concentri sulle sfide che questo impone. Il problema sottolineato da Salamon è che, sebbene molti progressi siano stati fatti anche in dottrina per elaborare diverse teorie sull’uso degli strumenti di governo, buona parte della retorica politica rimane ancora dominata da un’immagine di Stato burocratico centralizzato, perdendo di vista un dato ineliminabile della società attuale che è appunto quello di una moltitudine di attori privati che interagiscono con i soggetti pubblici.

La teoria della *New Governance* propone un nuovo approccio alla gestione della cosa pubblica. Un approccio che utilizza il termine *governance* per spiegare la natura collaborativa del rapporto fra lo Stato e i vari soggetti che contribuiscono alla produzione di *welfare*: la composizione della società attuale è troppo complessa e i bisogni che questa richiede troppo diversificati perché lo Stato riesca da solo a farvi fronte. E *new* perché, scrive Salamon “riconosce che questo approccio collaborativo, proprio perché già esistente, deve essere affrontato in modo nuovo, in modo da cogliere le sfide che esso impone e le opportunità che crea”⁴⁴. Secondo questa teoria, per risolvere il problema pubblico, è necessario un nuovo modo di concepire il rapporto fra pubblico e privato: “Le concezioni tradizionali del management pubblico hanno spesso favorito un certo antagonismo fra pubblico e privato, così come fra il mondo *profit* e il *non profit* ... i nuovi strumenti dell’azione pubblica oggi invece ridefiniscono strutturalmente queste divisioni. Invece di una rigida separatezza fra settori pubblico e privato, la teoria della *New Governance* punta a unirli in uno scopo comune”. Così, continua Salamon, nei rapporti fra questi due settori “la collaborazione prende il posto della competizione” non come violazione di un’esclusiva amministrativa: collaborazione alla luce della “profonda complementarità esistente fra i settori”⁴⁵.

La teoria della *New Governance* affronta il problema sociale presentando cinque punti di intervento. Il primo punto propone di passare da un approccio di agenzia e programmazione generica a un’ottica puntuale e con specificità di strumenti operativi. Il secondo aspetto fondamentale di questa teoria è il passaggio dalla gerarchia alle reti. Il terzo punto prevede il

⁴³ SALAMON L. M., *The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction*, in Lester M. Salamon ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, op. cit., 8.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*.

passaggio da un'impostazione di conflitto fra pubblico e privato, a una concezione di sinergia fra pubblico e privato. Per quanto riguarda la gestione delle decisioni, la *New Governance* propone di passare da un'impostazione di comando e controllo, a una di negoziazione e persuasione. Infine questa teoria richiede che vengano sviluppate doti di attivazione, orchestrazione e modulazione. Ciò che va sottolineato degli studi condotti da Salamon e la sua scuola è che “la carriera di un cittadino impegnato nel sociale – sia egli operatore pubblico, privato o *non profit* – non implica solo delle doti di tecnica, ma soprattutto delle scelte di valore”⁴⁶. Può essere emblematica e riassuntiva di questo approccio, la seguente espressione: “quando una società è viva e si sviluppa, non farà scelte troppo rigide fra azione di Stato e azione di volontariato, ma entrambe si svilupperanno ugualmente, in quanto espressione della sua stessa vitalità” a parlare così è Lord Nathan, direttore di una Commissione britannica del dopoguerra sul Settore del Volontariato⁴⁷.

Per affrontare il problema pubblico non si richiede quindi né un'esclusione dello Stato, né un suo ridimensionamento a favore del terzo settore. Quello che si richiede invece è uno sforzo comune e in questo senso il governo dovrà poter indicare strumenti adeguati che consentano all'azione pubblica di sostenere il mondo nel *non profit*, così come dovranno essere disegnate apposite norme e strutture per favorire un rapporto sinergico fra il mondo *non profit* e il privato *for profit*.

In questo senso la *partnership* fra sistema politico e gruppi sociali rappresenta un modello interessante per la possibilità di implementare le politiche più utili all'intera comunità.

5. La collaborazione nel sistema federale degli Stati Uniti d'America: Intergovernmental Relations⁴⁸ e Feudalesimo Cooperativo⁴⁹.

Per comprendere come la teoria della *New Governance* rappresenti una lente in grado di cogliere le peculiarità del sistema statunitense di governo, può essere opportuno l'approfondimento di un aspetto integrante del federalismo, forse meno esplorato rispetto a quelli tradizionali, ma non meno essenziale, ossia quello delle relazioni intergovernative (*Intergovernmental Relations*).

⁴⁶ SALAMON L. M., *Training Professional Citizens: Getting Beyond the Right Answer to the Wrong Question*, Journal of Public Affairs Education, Keynote address delivered at the NASPAA Annual Conference in Indianapolis, Indiana, 22 ottobre 2004.

⁴⁷ OWEN D., *English Philanthropy: 1600-1960*, Cambridge, Harvard University Press, 1964, in Salamon L. M., *Training Professional Citizens*, op. cit.

⁴⁸ WRIGHT D. S., *Understanding Intergovernmental Relations*, Brooks/Cole Publishing Company, A division of Wadsworth, Inc., 1988.

⁴⁹ SAIDMAN H., GILMOUR R., *Politics, Position, Power*, Fourth ed., New York, Oxford University Press, 1986, ch. 9, pp. 195-218.

Non potendo in questa sede affrontare una ricostruzione complessiva del sistema federale degli Stati Uniti, ci si limita a riportare un'espressione di Pritchett che consente di introdurre l'argomento di questo paragrafo:

*“In essence, American federalism is a form of political organization in which the exercise of power is divided between two levels of government, each having the use of those powers as a matter of right, and each acting on the same citizen body”*⁵⁰.

Questa definizione evidenzia sia le divisioni di potere a base territoriale fra l'unità centrale e le unità costituenti, stabilite dalla legge, sia la diretta operatività di due sistemi legislativi sullo stesso corpo cittadino.

Il sistema federale, infatti, così come concepito dalla teoria classica del federalismo, pone l'accento sull'indipendenza dei due livelli di governo e sulla separazione dei poteri⁵¹. Questa teoria tradizionale, definita anche “layer-cake” (torta mille foglie), postula che le funzioni proprie di ogni livello di governo possano essere definite con ragionevole precisione e debbano rimanere separate e indipendenti l'una dall'altra. Così, si è spesso ritenuto che i maggiori problemi del federalismo dipendano dalla corretta distribuzione delle responsabilità⁵². Questo era, infatti, l'obiettivo che il Presidente Eisenhower annunciava attraverso la Commissione delle Relazioni Intergovernative del 1957: “to determine, within the constitutional limits of National and State power, and in the light of 165 years of practical experience, *what division of responsibilities is best calculated* to sustain a workable basis for intergovernmental relations in the future”⁵³. Per certi versi, questa impostazione si riflette anche fra gli obiettivi proposti dal *New Federalism* di Reagan, in particolare laddove annuncia di voler ristabilire una separazione “between the functions of the federal and state governments” nel suo discorso inaugurale del 1981:

⁵⁰ PRITCHETT C. H., *Constitutional Law of the Federal System*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1984, p. 57.

⁵¹ Fra gli innumerevoli volumi prodotti sul sistema federale statunitense, ci si limita a citare alcuni che possono risultare interessanti per questo contributo: SUNDQUIST J. L. e DAVIS D. W., *Making Federalism Work*, Washington D.C., Brookings Institution, 1969; WALKER D. B., *Toward a Functioning Federalism*, Cambridge, Mass., Winthrop, 1981. E, fra le migliaia di articoli ci si permette di selezionare, BEER S. H., *The Modernization of American Federalism*, *The Journal of Federalism* 3, 1973, 49-96; e, dello stesso autore, *Federalism, Nationalism and Democracy in America*, *American Political Science Review* 72, 1978, 9-21; SCHEIBER H. N., *American Federalism and the Diffusion of Power: Historical and Contemporary Perspectives*, *University of Toledo Law Review* 9, 1978, 619-680; e, dello stesso autore, *Federalism and Legal Process: Historical and Contemporary Analysis of the American System*, *Law and Society Review* 14, 1980, 663-722.

⁵² Senate Committee on Government Operations, Subcommittee on Intergovernmental Relations, *The Federal System as Seen by Federal Aid Officials*, dicembre 1965, 95.

⁵³ The Commission on Intergovernmental Relations, a report to the President, Giugno 1955, p. 33, corsivo aggiunto dall'autore di questo contributo.

*“It is my intention to curb the size and influence of the federal establishment and to demand recognition of the distinction between the powers’s granted to the federal government and those reserved to the states or to the people”*⁵⁴.

Tuttavia, altra parte della dottrina sostiene che le funzioni dei tre livelli di governo in realtà non siano più così distinguibili, sia per quanto riguarda l’aspetto tributario (le entrate spesso sono interdipendenti e sovrapponibili) che politico (lo spazio fra il momento della decisione dell’azione di governo e quello della visibilità è sempre più ampio)⁵⁵. Così alcuni studiosi del sistema federale hanno abbandonato la teoria della “layer-cake” per fondarne una diversa, della c.d. “marble cake”⁵⁶ (torta marmorizzata). Questa teoria non condivide l’idea che la separatezza sia il fulcro del federalismo, ritiene, infatti, che la divisione di funzioni fra i vari livelli di governo sia impraticabile nonché eccezionale, dal momento che spesso i governi ai vari livelli operano per obiettivi comuni. Sebbene sia riconosciuto che il sistema coinvolga tanto la competizione che la cooperazione, quest’ultima è considerata più importante. Pertanto questa descrizione di “federalismo cooperativo” apparirebbe alquanto più realistica delle teorie tradizionali⁵⁷.

Indipendentemente dalle “preferenze culinarie”, non si può non riconoscere che il separatismo si è sviluppato nel sistema ma non è stato accompagnato da una netta divisione di funzioni fra i livelli di governo. Piuttosto, si è assistito alla proliferazione di reti indipendenti di governo, c.d. “self-governing professional guilds”⁵⁸ o “vertical functional autocracies”⁵⁹ in settori ben precisi: vere e proprie gilde di medievale memoria. Si tratta di legami istituitisi informalmente fra vari soggetti della scena pubblica, dai presidenti ai governatori degli Stati, dai legislatori ai sindaci delle città, fino ai cittadini e alle associazioni. Questi legami, definiti come *Intergovernmental Relations*, rappresentano, secondo una definizione di Anderson, “an

⁵⁴ WILLIAMSON R. S., *1980: The Reagan Campaign – Harbinger of a Revitalized Federalism*, *The Journal of Federalism* 11, estate 1981, 148. Per un approfondimento sulla posizione di Reagan nei confronti delle relazioni nazione-stati, si veda sempre Williamson, che fu assistente del Presidente per gli affari intergovernativi, *Federalism in Perspective: A Republican Monograph*, Washington DC, Giugno 1982, 17.

⁵⁵ HALE G. E. e PALLEY M. L., *The Politics of Federal Grants*, Congressional Quarterly Press, 1981, 2.

⁵⁶ GRODZINS M., *The American System: A New View of Government in the United States*, ed. Daniel J. Elazar, Chicago, Rand McNelly, 1966; e ELAZAR D. J., *The American Partnership*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.

⁵⁷ In questo senso anche CORWIN E. S., *The Passing of Dual Federalism*, *Virginia Law Review* 36, 1950, 1-24. Nel suo contributo Corwin propone di passare da un sistema a competizione binaria fra la nazione e gli stati, a una di “cooperazione federale”, che descrive come segue: “According to this conception [cooperative federalism] the National Government and the States are mutually complementary parts of a single governmental mechanism allo f whose poker are intended to realize the current purpose of government according to their applicability to te problem in hand” (p. 19)

⁵⁸ SAIDMAN H., GILMOUR R., *Politics, Position, Power*, op. cit, 197.

⁵⁹ Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Tenth Annual Report*, gennaio 1969, 8.

important body of activities or interactions occurring between governmental units of all types and levels within the federal system”⁶⁰.

Uno dei più interessanti riconoscimenti formali di relazioni intergovernative (d’ora in poi IGR) risale al 1962, da parte di un senatore della appena nominata Sottocommissione al Senato sulle Relazioni Intergovernative. Il Senatore Muskie affermava:

“The field of intergovernmental relations might be categorized as the hidden dimension of government.

Performing as almost a fourth branch of government in meeting the needs of our people, it nonetheless has no direct electorate, operates from no set perspective, is under no special control, and moves in no particular direction.

Evidence that this field makes a major impact on the lives of all Americans can be found in its involvement in such matters as highways, housing, public assistance, hospitals, airports, public health, unemployment compensation, education, agricultural extension, and waste treatment facilities”⁶¹

In questa prospettiva si può comprendere come il sistema federale statunitense risulti un insieme elastico di Confederazioni federali, Stati e agenzie professionali locali relativamente autonome eppure in dialogo fra loro. Il potere risulta infatti distribuito fra 50 Stati e più di 82 mila Governi Locali, di cui circa un quarto è rappresentato da distretti speciali per la promozione locale di programmi finanziati dal Governo federale⁶². Così può accadere che nella stessa città convivano cinque o più autorità governanti: la contea, la città, il distretto scolastico, il distretto sanitario, il distretto antincendio, il distretto delle acque, quello della biblioteca, ecc.

Mentre allora la concezione tradizionale di federalismo valorizza le relazioni fra Governo federale e Stato e solo più occasionalmente fa riferimento a quelle interstatali⁶³, il concetto di IGR sin qui elaborato riconosce non solo relazioni Nazione-Stato e interstatali, ma anche relazioni fra nazione e comunità locale, fra Stato e realtà locali e infine fra diverse comunità locali.

⁶⁰ ANDERSON W., *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1960, 3.

⁶¹ Subcommittee on Intergovernmental Relations of the Senate Committee on Government Operations, *Problems of Federal-State-Local Relations*, Hearing 88th Cong., 2nd sess., 18 settembre 1962, 4.

⁶² WRIGHT D. S., *Understanding Intergovernmental Relations*, op. cit, 34.

⁶³ American Heritage Dictionary of the English Language, Boston, Houghton Mifflin, 1969, 481.

Un altro aspetto che risulta importante sottolineare delle IGR attiene alla loro scarsa dipendenza dalle definizioni legali. Se, infatti, il sistema federale si fonda su poteri, azioni, accordi e legami che ricevono riconoscimento positivo nella legge, le relazioni intergovernative invece trascendono la generale impostazione legalistica includendo una vasta gamma di azioni informali⁶⁴.

Una terza distinzione fra il concetto di federalismo e quello di IGR si fonda sul dato che il federalismo implica una struttura gerarchica di relazioni di potere e autorità, che gli deriva dalla stessa Costituzione. La *U. S. Constitution* infatti contiene una c.d. *supremacy clause* (*Article VI, Section 2*) che rende esplicita, in casi di ultima istanza, una relazione di superiorità e dipendenza fra il Governo federale rispettivamente e quello dei singoli Stati. Il concetto di IGR non contiene alcuna distinzione gerarchica di relazione⁶⁵: riconoscere la presenza di queste differenze di potere non implica che il livello nazionale sia per definizione quello superiore⁶⁶.

La natura collaborativa dei rapporti fra diversi livelli di governo, che trova espressione e riconoscimento nelle Relazioni Intergovernative, costituisce un aspetto decisivo del sistema di *welfare* statunitense. Ci si accinge così a osservare un caso pratico di operatività delle IGR che renderà evidente la natura collaborativa dei rapporti generati. Il caso di studio sarà quindi valutato alla luce dell'approccio fornito dalla teoria della *New Governance*.

6. Un caso di studio per una New Governance “regionale”: il programma Medicaid.

Il programma *Medicaid* rappresenta un caso interessante di finanziamento federale (*grant*) distribuito agli Stati per la copertura di servizi di tipo sanitario: gli Stati hanno totale discrezionalità sia in termini di scelta dei programmi da promuovere, che di ammontare di spesa. Per coglierne il funzionamento riguardo alla centralità dei rapporti non solo fra Governo federale e singolo Stato, ma soprattutto fra Stato e società civile (singoli cittadini, famiglie, associazioni, ecc.), occorre capire come funziona il sistema di *grant* in generale negli Stati Uniti e in particolar modo i c.d. *formula grants* di cui *Medicaid* è il programma principale per ammontare di dollari.

⁶⁴ WRIGHT D. S., *Understanding Intergovernmental Relations*, op. cit., 37.

⁶⁵ ANDERSON W., *The Nation and the States: Rivals or Partners?*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1955, 84.

⁶⁶ Per un approfondimento sui rapporti e le tensioni fra potere centrale e autonomia territoriale nei paesi anglosassoni, si rinvia a GIBBINS R., *Regionalism: Territorial Politics in Canada and in the United States*, Toronto, Butterworths, 1982; BULPITT J., *Territory and Power in the United Kingdom: An Interpretation*, Manchester, Manchester University Press, 1983; ROSE R., *The Territorial Dimension in Government: Understanding the United Kingdom*, Chatham, N.J., Chatham House, 1982.

6.1 Un approfondimento: i Grant-in-aid

Dal punto di vista teorico, i *grants* (sovvenzioni) rappresentano una forma di elargizione in denaro che un donatore (nel caso in esame, il Governo federale) destina a un soggetto ricevente, pubblico o privato (spesso *non profit*)⁶⁷. Si tratta quindi di fondi destinati sia per stimolare, che per sostenere una certa attività o servizio svolto dal ricevente. Attraverso questa forma di aiuto, viene coinvolto un terzo soggetto (*grantor*), spesso un'agenzia governativa statale, che diventa partecipe nella fase di gestione di tale servizio o attività, mentre lascia a un diverso attore (*grantee*) il compito della fornitura vera e propria. Pertanto, la responsabilità sulla somministrazione del servizio è condivisa fra diversi livelli di governo o fra governi e associazioni private *non profit*. Esistono peraltro anche forme di *grant* che vengono concesse da Istituti o Associazioni filantropiche, ma non saranno trattate in questo contributo⁶⁸.

Prima di analizzare le diverse tipologie di *grant*, sembra importante sottolineare che il sistema di *grant-in-aid* (espressione che si riferisce propriamente alle sovvenzioni federali) ha a lungo dominato la scena degli aiuti federali⁶⁹. Questa considerazione è documentata in termini di origini storiche, numero di autorizzazioni legislative, ammontare destinato, impatto fiscale e di policy, capacità di riforma. Alcuni dati possono essere di aiuto: nel 1970 i *grant* rappresentavano il 97% del totale degli aiuti federali; sono poi scesi al di sotto del 90% nel 1975, per risalire leggermente all'inizio degli anni Ottanta. Il numero di *grant* è continuato a rimanere su questo livello fino agli anni Novanta, quando invece si è registrato un netto incremento di questo strumento, passando, dal 1990 al 2000, da un ammontare di 144,7 miliardi di dollari a 238 milioni di dollari, con una percentuale di crescita pari al 5,1% annua⁷⁰. Lo stesso numero di programmi introdotti attraverso *grant* dagli anni Ottanta al 2000 è notevolmente aumentato (se si esclude una netta riduzione durante la presidenza Reagan⁷¹) passando da 303 a 591 programmi.

La suddivisione più comune elaborata in dottrina si fonda sul tipo di estensione del programma finanziato attraverso *grant*. Si identificano così *categorical grants*, i quali devono essere utilizzati per uno scopo molto particolare e circoscritto, identificato dal soggetto che effettua la donazione, in accordo con il ricevente. Negli Stati Uniti il maggior numero di *grant*

⁶⁷ BEAM D. e CONLAN T. J., *Grants*, in Salamon L. M., ed., *The Tools of Governments*, op. cit., 340.

⁶⁸ Si contano all'incirca 38.500 fondazioni Non profit negli Stati Uniti che distribuiscono *grants*: alcune sono molto estese e conosciute, ma la maggior parte è di ridotte dimensioni e distribuisce somme relativamente esigue. L'ammontare annuo di *grant* distribuito da istituti Non profit nel 1998 corrisponde a circa 19,5 miliardi di dollari. Per un approfondimento, cfr. GEEVER C. e MCNEILL P., *The Foundation Center's Guide to Proposal Writing*, rev. ed., New York, The Foundation Center, 1997.

⁶⁹ WRIGHT D. S., *Understanding Intergovernmental Relations*, op. cit., 211.

⁷⁰ Executive Office of the President, *Analytical Perspectives*, FY 1991, 236-237.

⁷¹ SAIDMAN H., GILMOUR R., *Politics, Position, Power*, op. cit., 201.

allocati è di questo tipo. La seconda categoria è quella dei c.d. *block grants*, che finanziano servizi o attività definiti in modo molto più generico (ad es. sviluppo della comunità, servizi sociali) e lasciano maggiore discrezionalità al ricevente nella definizione dell'utilizzo specifico dei fondi. Molti dei *block grants* esistenti negli Stati Uniti rappresentano la fusione di diversi *categorical grants* correlati nello scopo. La loro creazione ha costituito uno degli obiettivi principali del *New Federalism* intrapreso dai presidenti Nixon e Reagan negli anni '70 e '80⁷². L'ultima tipologia di *grant* in base all'estensione è rappresentata da sovvenzioni di c.d. *general purpose assistance*, scarsamente diffusa però negli Stati Uniti. Questa tipologia di aiuti non ha essenzialmente alcun vincolo sull'utilizzo dei fondi. Il più grande programma di questo genere elaborato negli Stati Uniti è stato il *General Revenue Sharing* (GRS) che ha fornito 6,1 miliardi di dollari in assistenza all'anno. Tuttavia, questo strumento ha registrato una breve durata: istituito nel 1972 sulle aspettative positive di incremento delle entrate federali, così come registrate alla metà degli anni '60, è stato definitivamente eliminato nel 1980 per gli Stati e nel 1986 per le Comunità Locali, poiché “there was no longer any revenue to share”⁷³.

Oltre all'estensione applicativa, i *grant* sono suddivisi anche in base alla modalità di somministrazione e durata. La distinzione fondamentale in questo senso prevede *formula grants* e *project grants*.

I destinatari di un *formula grant* sono automaticamente ammessi a ricevere predeterminate quantità di fondi, distribuite sulla base di calcoli statistici, che in genere valutano una quantità approssimativa di aiuti necessari. Alcuni *formula grant* – di cui *Medicaid* è un esempio – sono distribuiti secondo un programma c.d. *open-ended*: il Governo federale garantisce la copertura delle spese rientranti in questo progetto senza porre alcun limite massimo. Questi *grants* rappresentano pertanto delle vere e proprie “dotazioni” agli stati, non controllabili in termini di ammontare da parte del Governo federale, in quanto il livello di questi fondi è fissato da decisioni di politica sociale dei singoli stati. Ci possono essere peraltro *formula grants* in cui ammontare è prefissato, e la distribuzione dei fondi all'interno dello Stato è definita da condizioni di legge (ad es., in proporzione al numero di ragazzi iscritti in scuole finanziate dal Governo federale in uno Stato, rispetto al totale di questo tipo di studenti in tutti gli altri Stati).

⁷² CONLAN T. J., *From New Federalism to Devolution: Twenty-Five Years of Intergovernmental Reform*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 1998, ch. 3 e 8; e U.S. General Accounting Office, *Block Grants: Characteristics, Experience, and Lessons Learned*, HEHS-95-74, Washington D.C., 1995.

⁷³ Cfr. BEER S. H., *The Adoption of General Revenue Sharing: A Case Study in Public Sector Politics*, Public Policy 24, 1976.

Sul lato opposto di questa classificazione si situano i c.d. *project grants* distribuiti attraverso processi di selezione molto competitivi, che devono essere utilizzati per sostenere una particolare attività e per un determinato periodo di tempo (in genere un anno). Un caso di *project grants* è il finanziamento dei *Community Oriented Policing Services* (COPS), sotto la responsabilità del *U. S. Department of Justice* (DOJ)⁷⁴.

Negli Stati Uniti il maggior flusso di finanziamenti del Governo federale per aiuti agli Stati è distribuito attraverso *formula grants*, mentre il più grande numero di programmi è finanziato attraverso *projects grants*, i quali, comprensibilmente, distribuiscono somme più ridotte.

Ogni programma di *grant* si differenzia poi per il grado di controllo esercitato su di esso dall'agenzia che gestisce i fondi, e l'autorità che esegue la donazione ha a disposizione numerosi strumenti per verificare che i destinatari si comportino come da accordi⁷⁵. Oggi generalmente ogni *federal grant* distribuito agli Stati o ai Governi locali richiede una procedura di selezione in cui vengono valutati i soggetti destinatari dei servizi, il piano dettagliato, le operazioni pianificate. In seguito al recepimento della somma, i beneficiari dovranno in genere fornire dati finanziari e rapporti annuali.

Il *U.S. Office of Management and Budget* indica che nel 1999 sono stati finanziati 928 programmi di *grant* su un totale di 1.412 programmi di assistenza federale⁷⁶. I *grants* agli Stati e alle Comunità locali rappresentano così il 25% delle spese federali per i governi statali e locali. Mentre però il numero di programmi finanziati è considerevole, le somme versate attraverso i singoli *grant* sono relativamente esigue. La maggior parte delle sovvenzioni, infatti, è concentrata in pochissimi programmi molto ampi: *Medicaid* da solo ha attratto 104,8 miliardi di dollari nel 1998, coprendo il 39% del totale delle somme versate dal Governo federale a Stati e Comunità locali⁷⁷.

Prima di passare all'esame di *Medicaid* nel dettaglio, sembra opportuna un'ulteriore precisazione sul funzionamento dei *grant*.

Le tendenze registrate negli ultimi anni indicano un aumento dei finanziamenti federali sottoforma di *grant* destinati direttamente agli individui. In questa tipologia di programmi rientra *Medicaid*, ma anche programmi di aiuto sociali, di nutrizione dei bambini, o assistenza domiciliare. L'aumento registrato dal 1980 è nell'ordine del 250%. A contrario, le

⁷⁴ <http://www.usdoj.ov/cops/index.html/3/51/99>.

⁷⁵ WALKER D. B., *The Rebirth of Federalism*, 2d ed., Chatham N.J., Chatham House 2000, 241-250; e U. S. General Accounting Office, *Grant Programs: Design Features Shape Flexibility, Accountability and Performance Information*, GGD-98-137, Washington D.C., General Accounting Office, 1998.

⁷⁶ 1999 Catalog of Federal Domestic Assistance, p. III.

⁷⁷ OMB, Budget Analysis and System Division, *The Number of Federal Grant Programs to States and Local Governments: 1980-1998*, giugno 1999, 4.

sovvenzioni c.d. infrastrutturali, o *capital grants*, sono aumentate solo del 12%⁷⁸. Le ragioni di questo notevole incremento, limitato a particolari programmi, non sono tanto di ordine politico, quanto piuttosto mettono in luce un aspetto “vischioso” dei pagamenti destinati agli individui: sono poco controllabili. Programmi come *Medicaid*, infatti, rappresentano dei veri e propri “titoli legali” che impegnano il Governo federale a versare i pagamenti a chiunque – persona fisica o istituzione – rispetti i requisiti di ammissibilità fissati dalla legge. Un recente cambiamento nella politica di *welfare* – che dalla struttura *open-ended* del programma Aiuti alle Famiglie con Figli Disabili (AFDC) è passata alla più rigida *block grant* di Assistenza Temporanea alle Famiglie in Difficoltà (TANF) – ha come obiettivo proprio quello di limitare una certa “automaticità” degli aumenti di spesa⁷⁹. Nel caso di *Medicaid*, tuttavia, il rimborso non avviene attraverso il pagamento diretto al beneficiario del servizio, bensì alla struttura che fornisce la prestazione al singolo cittadino.

6.2 Cos'è Medicaid

Il programma *Medicaid* fornisce prestazioni mediche alla popolazione a basso reddito che ha assicurazione medica inadeguata o ne è priva. Il Governo federale definisce le linee guida generali per le prestazioni di *Medicaid*. Tuttavia, i requisiti di ammissibilità specifici per ricevere prestazioni *Medicaid*, nonché il tipo e la portata dei servizi forniti, sono determinati da decisioni dei singoli Stati. Questo sistema inevitabilmente favorisce forti disuguaglianze, poiché la stessa persona può risultare beneficiaria di *Medicaid* in uno Stato e non in un altro. Ogni Stato sviluppa le proprie norme riguardanti l'ammissibilità e la copertura all'interno di indirizzi di massima dettati da decisioni federali, per ovvie ragioni budgetarie.

Al fine di beneficiare di questo programma, è necessario essere cittadino degli Stati Uniti, o residenti permanenti che hanno bisogno di assistenza sanitaria o copertura assicurativa, la cui situazione finanziaria è caratterizzata da basso reddito o reddito molto basso, ma anche le regole per il conteggio del reddito e delle risorse variano da Stato a Stato. È inoltre destinato alle donne incinte e ai bambini con disabilità. Ci sono regole particolari per chi vive in case di cura e per i bambini disabili che vivono in famiglia. L'ammissibilità per i bambini si basa sullo *status* del bambino, non dei genitori.

Secondo le politiche differenziate di ogni Stato, può anche essere chiesto al fruitore del servizio di pagare una piccola parte del costo (c.d. *co-payment*) per alcuni servizi medici.

⁷⁸ Executive Office of the President, *Analytical Perspectives*, FY 1999.

⁷⁹ CONLAN T. J., *From New Federalism to Devolution*, op. cit., 236. Durante gli anni Ottanta infatti si registrò una vera e propria corsa alla riduzione dei *categorical grants* in *block grants*, con l'obiettivo annunciato di passare da 336 programmi separati, a 8 più generali. Sempre su questo punto, si veda CONLAN T. J., *op. cit.*

Molti Stati, inoltre, mettono a disposizione aiuti supplementari (c.d. *state-only*) per fornire assistenza medica alle persone con redditi limitati, ma che non hanno i requisiti per accedere al programma *Medicaid*⁸⁰. Non sono in questo caso previste coperture federali aggiuntive per programmi *state-only*.

La Sezione 1902 (a)(30)(A), del *Social Security Act* prevede che gli Stati “assure that payments are consistent with efficiency, economy and quality of care and are sufficient to enlist enough providers so that care and services are available under the plan at least to the extent that such care and services are available to the general population in the geographic area”⁸¹. Inoltre, il *Code of Federal Regulations*, Tit. 42, *part* 430 e *part* 447⁸² offre le indicazioni normative agli Stati per incrementare i livelli di rimborso sulle prestazioni fornite, attraverso una modifica al piano *Medicaid*, in conformità al *Social Security Act*. Per modificare i metodi di rimborso e gli standard utilizzati per pagare i fornitori di *Medicaid*, uno Stato deve presentare un emendamento del piano di Stato (*State Plan Amendment*) che deve passare il vaglio dei *Centers for Medicare and Medicaid Services* (CMS, cfr. al prossimo paragrafo) i quali dovranno esaminarlo, e approvarlo in caso di conformità alle disposizioni di legge. Perché la modifica al piano di Stato sia efficace, lo Stato è tenuto a emettere un avviso pubblico di qualsiasi cambiamento nei criteri di fissazione dei tassi di pagamento per i servizi, in modo da informare ampiamente i fornitori e le altre parti in causa su eventuali variazioni dei tassi di pagamento *Medicaid*.

Inoltre, la Sezione 1902 (a) (2) del *Social Security Act* prevede che lo Stato per beneficiare di *Medicaid* debba dimostrare di garantire un adeguato finanziamento per la quota non federale delle spese, con fondi dello Stato o locali, pari ad almeno il 40% del totale delle spese per la durata, la portata e la qualità delle cure e dei servizi disponibili nell'ambito del piano di Stato. Sono ammesse come fonti di quota statale per i pagamenti *Medicaid*: somme destinate dalla legge alle agenzie di Stato, trasferimenti intergovernativi (IGT), spesa pubblica documentata

⁸⁰ È utile segnalare, infatti, la presenza numerosi *grant* non-federali, che sono destinati dagli stati alla propria popolazione. Si tratta di denaro che può essere interamente statale (raccolto dalle imposte statali) oppure c.d. *pass-through*, ossia destinato dagli stati ma di derivazione del governo federale. Gli aiuti degli Stati alle proprie comunità raggiungono un ammontare considerevole, se si considera che superano i *federal grants* agli stati e governi locali. Nel 1996, gli stati hanno versato *grant* per 248 miliardi di dollari alle proprie comunità, rispetto ai 228 versati dal governo federale nello stesso anno. Nonostante i dati non siano troppo sicuri, si ritiene che dei 248 miliardi di dollari, il 30 % fossero fondi *pass-through* (stornati), quindi il restante 70% interamente derivante da entrate erariali dello Stato. Per un approfondimento si veda WALKER D. B., *The Rebirth of Federalism*, op.cit., 227.

⁸¹ *State Plans for Medical Assistance*, Social Security Act, § 1902 (a)(30)(A), consultabile in http://www.ssa.gov/OP_Home/ssact/title19/1902.htm#ft3.

⁸² Parts 430 e 447, Chapter IV – *Centers for Medicare & Medicaid Services*, Department of Health and Human Services, Title 42 – *Public Health*, Code of Federal Regulations, consultabile in http://www.access.gpo.gov/nara/cfr/waisidx_02/42cfrv3_02.html.

(CPE), e donazioni da parte dei fornitori del servizio. Prima dell'approvazione di un emendamento al piano di Stato, i CMS devono verificare che le fonti statali rispondano ai requisiti di legge, al fine di autorizzare la partecipazione finanziaria del Governo federale (FFP) per i servizi interessati.

Il responsabile del flusso del finanziamento per il Governo federale è il *Department of Health and Human Services*.

6.3 Il ruolo del “Centers for Medicare and Medicaid Services”⁸³

La gestione del programma finanziato con *Medicaid* è affidata ai *Centers for Medicare and Medicaid Services* (CMS), Agenzia federale regionale che cura i rapporti fra Stato, Governo federale e destinatari del servizio.

Dal 2007 i CMS sono strutturati in quattro consorzi, pur mantenendo l'impostazione principale di agenzia.

L'intento di questa struttura è di migliorare le prestazioni attraverso una gestione uniforme, coerente e di leadership focalizzata sul raggiungimento del piano d'azione dell'Agenzia.

Ogni consorzio è guidato da un Amministratore del Consorzio (CA), che funge da punto focale dell'Agenzia regionale e, in quanto tale, è responsabile della coerente attuazione di programmi dei CMS, della linea politica e della guida in tutte le dieci regioni di operatività. Oltre alle responsabilità manageriali, ogni amministratore è anche il supervisore ufficiale dell'Agenzia di altri due o tre uffici regionali (ROS), che rappresentano l'amministratore dei CMS in materia di affari e supervisione della gestione amministrativa.

Per garantire un'efficace copertura sanitaria e la promozione delle cure di qualità per i beneficiari, i CMS contano sull'impegno di personale qualificato, su una struttura organizzativa manageriale, e sull'utilizzo di partnership collaborative.

L'attività svolta dai CMS può essere sintetizzata in tre funzioni principali: rappresentanza, tutela e monitoraggio.

- Rappresentanza - Per la vicinanza ai destinatari del servizio e ai partner dei CMS, i consorzi giocano un ruolo chiave nel rappresentare l'Agenzia nazionale e nel comunicare gli obiettivi del programma e rappresenta un punto nevralgico per dare visibilità alle istanze locali. I CMS consentono così lo sviluppo e la gestione delle molteplici relazioni fra Stato, enti locali, beneficiari, associazioni professionali ed entità governative; e contribuiscono alla realizzazione di partnership di collaborazione.

⁸³ Per un approfondimento sull'attività dei *Centers for Medicare and Medicaid Services*, s.v. *Department of Care & Human Services*, <http://usgovinfo.about.com>.

Inoltre, rappresentano un canale di informazione “multilivello”: i CMS offrono la scansione della situazione locale in materia di assistenza sanitaria e condividono le conoscenze dei vari uffici locali con l'ufficio centrale. Quindi non solo rappresentano l'Agenzia ai singoli destinatari (*top-down*), ma diventano anche veicolo di informazioni dai beneficiari del servizio all'Agenzia (*bottom-up*).

- Tutela - I CMS attuano a livello statale, regionale e locale la normativa di protezione, la politica e il programma di orientamento sviluppato dall'ufficio centrale. Garantiscono, inoltre, un sistema per facilitare la fornitura di servizi sanitari di qualità, ossia sicuri, efficaci, efficienti, calibrati sui bisogni della persona, tempestivi ed equi.
- Monitoraggio - Per raggiungere e mantenere un efficiente sistema di assistenza sanitaria, i CMS svolgono l'attività di monitoraggio sui programmi statali, di valutazione sui contraenti / beneficiari, garantendo che i controlli siano accurati e tempestivi.

6.4 Una valutazione su Medicaid **alla luce dell'approccio di New Governance.**

Per non rischiare di incorrere nei malumori di autori che hanno prodotto interi volumi su un programma vasto come *Medicaid*, così per lo strumento dei *grants*, la valutazione che si svolgerà in questo passaggio sarà il più possibile cauta, con la consapevolezza degli innumerevoli aspetti che non si è potuto in questa sede affrontare.

I *grants*, definiti in questa sede come un “dono”, rappresentano una sorta di compromesso fra gli strumenti di *welfare* più coercitivi (e quindi “diretti”) e quelli che lasciano le giurisdizioni subnazionali a contare unicamente su risorse proprie. Tuttavia questo strumento non è immune dai rischi di malfunzionamento, e anzi, sembra quasi difficile immaginare come gli Stati Uniti siano riusciti ad affrontare le sfide dell'industrializzazione e dell'urbanizzazione, senza dare una struttura più sviluppata ai *grants*.

Come è stato sopra evidenziato, uno dei nodi più problematici di *Medicaid*, in quanto *individual grant*, è la difficoltà non solo a controllarne la diffusione, ma soprattutto, l'efficienza⁸⁴.

In condizioni ottimali, un *grant* innesca un meccanismo di condivisione di responsabilità finanziarie e amministrative in vista di un obiettivo comune. Molto spesso, tuttavia, si inseriscono in questo processo pressioni contrastanti e conflitti di interessi. Chi riceve il *grant* potrebbe essere ugualmente soddisfatto di ricevere dei fondi sottoforma di risparmio fiscale o

⁸⁴ BEAM D. e CONLAN T. J., *Grants*, op. cit., 367.

di altra agevolazione locale; Washington, d'altro canto, se può avere interesse a che la sovvenzione sia gestita correttamente, è molto più vincolato al sostegno politico e amministrativo a livello sia statale che locale per l'operatività dei programmi di governo. Gli ufficiali federali, inoltre, spesso mancano delle capacità per monitorare da vicino la gestione dei fondi e la fornitura dei servizi. E ancora, la pluralità dei livelli governativi e intergovernativi gestiti da attori che spesso hanno scarse competenze di supervisione, audizione e valutazione rende difficile accertare che le intenzioni del donatore siano rispettate. La lunga catena che si crea fra l'agenzia federale a Washington, un ufficio federale regionale, un'agenzia statale e il ricevente locale – sempre che non si inserisca anche un'organizzazione privata come beneficiaria – offre molte opportunità per una scarsa comunicazione e un uso non sempre efficiente delle risorse.

La condivisione di responsabilità a più livelli fa aumentare quindi i rischi di abusi, così come di improprie destinazioni dei fondi. Un caso piuttosto recente di uno studio condotto dal *General Accounting Office* (GAO) sui rimborsi effettuati attraverso *Medicaid* ha scosso l'intera nazione. Le scuole sono ammesse a ricevere rimborsi federali per il costo dei servizi sanitari offerti ai propri studenti. Tuttavia, lo studio condotto dal GAO ha scoperto che alcune scuole distraevano i fondi. Poiché anche gli Stati ricevono una percentuale sui rimborsi versati, avevano una ragione “finanziaria” per sorvolare su pratiche di rendicontazione⁸⁵.

Considerando i problemi di gestione ed efficienza esposti finora, il sistema dei *grants* sembra aver funzionato in modo tutto sommato soddisfacente, visto che il loro utilizzo registra comunque un incremento. Peraltro, la teoria della *New Governance* offre quattro precisi criteri per valutare gli strumenti di policy: legittimità, effettività, equità, *accountability*⁸⁶. Inserendo il *grant Medicaid* in questa griglia immaginaria il risultato diventa più articolato.

Per quanto riguarda la legittimità, intesa come capacità di ottenere appoggio politico, questo strumento si colloca sicuramente a un livello molto alto della classifica.

Altrettanto si può dire per l'effettività. Il programma *Medicaid* fornisce, infatti, copertura sanitaria a milioni di bambini in difficoltà, e assistenza domiciliare a milioni di anziani non autosufficienti. Oltre al successo di questo e altri *federal grants* (per esempio, *Head Start Program* fornisce opportunità educative scolastiche per milioni di bambini svantaggiati), si può riconoscere che in genere lo strumento dei *grants* ha contribuito largamente alla

⁸⁵ GULLO K., *Audit: Schools Lose Millions in Aid*, Associated Press, 5 aprile 2000, consultabile online all'indirizzo <http://news.excite.com/news/ap/000405/02/news-medicaid-schools>. Lo studio del General Accounting Office, *Medicaid in schools: Improper Review Demands Improved HCFA Oversight*, HEHS/OSI-00-69, 5 aprile 2000.

⁸⁶ SALAMON L. M., *The Tools of Government*, op. cit., 23-25.

maturazione dei sistemi amministrativi statali. Per esempio, il requisito per lo Stato di istituire una singola agenzia statale che gestisca ogni programma, unitamente a quanto richiesto in termini di trasparenza e tracciabilità dei fondi e dei risultati, ha contribuito ad aggiornare le strutture amministrative degli Stati in molti settori. Perciò, sebbene le valutazioni di programma e gli studi sull'implementazione degli anni Sessanta e Settanta abbiano sollevato dubbi sulla reale effettività dei *grants* riguardo agli obiettivi federali, sembra che si possa comunque accordare a *Medicaid* un riconoscimento di buona effettività.

Per quanto riguarda *l'accountability*, la complessità delle relazioni governative e intergovernative generate dal *grant* in questione può rappresentare un dato negativo. Spesso, infatti, ai cittadini mancano le competenze per cogliere la complessità della gestione intergovernativa. Eppure, la presenza di rappresentanti locali delle agenzie regionali (come nel caso dei CMS) rappresenta quanto meno uno sforzo per aumentare la vicinanza ai destinatari del servizio.

Il criterio in cui questo programma guadagna i risultati più scarsi, come è stato già sottolineato (cfr. par. 2.6.6.2) è quello dell'equità. Una delle ragioni di questo effetto risiede nell'ampiezza di destinazione di molti *grants*: in questa triste classifica si inserisce anche il programma *Medicaid*. Il criterio dell'equità risulta difficile da soddisfare, soprattutto politicamente, essendo molto più semplice raccogliere vasti di consensi proponendo programmi ampi e generali, piuttosto che molto precisi.

Non si può certo affermare che l'epoca dei *grants* sia in via di declino, nemmeno in un momento di ristrettezza finanziaria come quello attuale, tuttavia oggi si può essere quantomeno più consapevoli dei rischi di questo programma, così come degli ineliminabili pregi. Un esame attento sulle cause di alcuni malfunzionamenti può condurre all'adozione di correttivi al sistema in grado di rispondere alle esigenze dettate dalla società attuale in modo più efficiente ed equo.

7. L'esportabilità della New Governance in Italia.

In questo ultimo paragrafo si tratteranno le linee fondamentali del sistema regionale italiano per valutare così le possibilità concrete e attuali di esportare esempi positivi dal modello statunitense esaminato finora.

7.1 L'evoluzione del regionalismo in Italia nel contesto sovranazionale.

Come è noto, l'ordinamento regionale italiano è stato caratterizzato da una posizione di grande favore nella Costituzione, che però non ha trovato una facile soluzione normativa. Il

processo regionalista avviato in Italia a partire dagli anni Settanta si è tradotto, infatti, in un regionalismo dell'uniformità, che in nome dell'eguaglianza ha prodotto spesso egualitarismi, aumentando le disparità fra nord e sud, frenando le regioni virtuose, alimentando le inefficienze⁸⁷. Solo con le riforme dei primi anni '90 e la legge Bassanini n. 59 del 1997 in particolare, l'ordinamento italiano ha adottato misure più incisive a favore dell'autonomia regionale. Ciò nonostante, i dati dall'introduzione della legge Bassanini parlano di un aumento di spesa per i pubblici dipendenti, con un corrispondente incremento di organico impiegato nelle sedi pubbliche locali o centrali, registrando così una netta controtendenza rispetto agli obiettivi di semplificazione amministrativa e riduzione delle inefficienze dichiarati dalla legge⁸⁸. Si deve attendere il 2001 e la riforma del Titolo V della Costituzione perché le Regioni possano ottenere maggiori poteri in termini di competenza legislativa residuale e concorrente. L'introduzione a livello costituzionale dei principi di sussidiarietà orizzontale e verticale apre la strada a sviluppi virtuosi delle politiche di *governance* a livello locale. È in questa sede che si documentano, infatti, i maggiori tentativi di cooperazione fra pubblico e privato. La Lombardia in questo senso si situa al primo posto fra le Regioni che hanno saputo attuare politiche di c.d. *welfare* plurale dal carattere promozionale, attraverso l'introduzione di strumenti di incentivo alla partecipazione della società civile, fra cui i *vouchers*.

Il *federalizing process* italiano si colloca, peraltro, in un momento di crisi generale del *Welfare State*, e culmina in quella che si potrebbe definire fase di "*Post Welfare State*", caratterizzata dalla globalizzazione, dal mutamento della domanda di servizi alla persona e dal generale aumento della spesa pubblica, conseguente alle trasformazioni sociali. Emerge così l'esigenza non solo di ridefinire i ruoli dei classici protagonisti dell'azione pubblica e sociale – Stato, Regioni, Enti locali, privati, associazioni, *non profit*, ecc. – ma anche di identificare nuove possibili forme di organizzazione della società civile, espressive della complessità del reale in cui operano. Se il sistema di *Welfare State* tradizionale aveva imposto il protagonismo dello Stato, fornendo servizi di massa in modo uniforme e paternalistico⁸⁹, con una sostanziale deresponsabilizzazione della società civile, ora la strada da percorrere sembra

⁸⁷ Per un approfondimento sugli effetti del mancato federalismo fiscale in Italia, cfr. MURARO F., *Federalismo fiscale e sanità nella crisi dello Stato sociale*, in Franco ZANARDI, a cura di, *I sistemi di Welfare tra decentramento regionale e integrazione europea*, Milano, 2003; BERTOLISSI M., *Rivolta fiscale*, Padova, 1997; e ANTONINI L., *Sussidiarietà fiscale*, op. cit.

⁸⁸ ANTONINI L., *Sussidiarietà fiscale*, op. cit., 154.

⁸⁹ ANTONINI L., *Sussidiarietà fiscale*, op. cit., 102.

coinvolgere i diversi soggetti sociali, in quanto elementi indispensabili e insostituibili per la produzione e il raggiungimento del bene comune⁹⁰.

È indicativo in questo senso il Rapporto su “L’economia sociale nell’Unione europea” firmato il 3 ottobre 2012 dal Ciriec (Centro internazionale di ricerca sull’economia pubblica), su richiesta del Comitato economico e sociale europeo. Con l’obiettivo di aggiornare e integrare il precedente Rapporto del 2008, estendendolo ai 27 Stati membri e ai Paesi in via di adesione/candidati, il Rapporto riconosce e promuove l’economia sociale, intesa come un settore che non solo rappresenta una componente essenziale dell’economia europea in termini di occupazione e coesione sociale, ma è anche di fondamentale importanza per conseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020. Dallo studio emerge che le imprese dell’economia sociale, nelle loro molteplici forme (comprese le “imprese sociali”), svolgono una funzione chiave nell’accrescere la competitività e l’efficienza dell’economia europea in molti modi diversi: per citarne solo alcuni, esse incanalano risorse sparse e inutilizzate verso l’attività economica, mobilitano risorse a livello locale, rafforzano la cultura dell’imprenditorialità, eliminano le rigidità del mercato, incentivano la flessibilizzazione dei diversi mercati e, infine, promuovono una localizzazione produttiva diffusa su tutto il territorio. Rispetto ad altri settori, inoltre, queste imprese hanno una maggiore capacità – dimostrata nel corso della crisi economica attuale – di preservare l’occupazione e impedire la perdita di posti di lavoro a fronte di difficili congiunture economiche. Il Rapporto documenta poi che proprio in questi ultimi anni il settore ha ottenuto più ampi riconoscimenti sul piano sia politico che giuridico, tanto a livello dell’UE (Atto per il mercato unico, Iniziativa per l’imprenditoria sociale, statuto della fondazione europea, fondi europei per l’imprenditoria sociale, ecc.) quanto nei singoli Stati membri (si veda, ad esempio, la legge sull’economia sociale recentemente adottata dalla Spagna), ma necessita ancora di una condivisa e chiara linea di indirizzo.

Il riconoscimento a livello europeo della centralità dell’economia sociale e quindi dei soggetti del terzo settore – in quanto portatori di una identità sociale associativa – offre un’indicazione importante per la definizione delle politiche di *welfare*, in particolare attraverso l’introduzione di adeguati strumenti fiscali.

Similmente, la recente Comunicazione della Commissione al Parlamento sui *White Jobs* nel *welfare*, rilasciata in luglio 2012, sottolineava come queste tipologie di attività (ossia i servizi sociali), caratterizzandosi come *labour intensive*, siano in grado di fare da volano

⁹⁰ ORNAGHI L., *La globalizzazione-frammentazione: la spinta verso il federalismo e la sussidiarietà*, in VITTADINI, a cura di, *Liberi di scegliere*, Milano, 2003, 6, ss.; LOMBARDI A., *Il federalizing process*, ivi, 12, ss.; VITTADINI G., a cura di, *Capitale umano: Ricchezza dell’Europa*, Milano, 2004; BRUNI L. e ZAMAGNI S., *L’economia Civile*, Bologna, Il Mulino, 2000.

all'occupazione, oltre a rafforzare i vincoli di coesione sociale dei quali si avverte quanto mai il bisogno. La struttura organizzativa e il sistema di valori delle imprese dell'economia sociale spiegano perché le loro funzioni costituiscono una matrice pluridimensionale che integra obiettivi, di natura economica e sociale, rendendoli compatibili tra di loro, di modo che tutte le imprese dell'economia sociale producono importanti benefici macroeconomici e sociali per la società. Già nel 2009, peraltro il Parlamento europeo aveva approvato la famosa "Relazione sull'economia sociale" (19 febbraio 2009) che riconosce come la diversità dell'economia sociale sia un fattore di arricchimento e stabilità da preservare perché favorisce la crescita, la stabilità e l'inclusione e offre un modello proprio di impresa che consente all'economia sociale di contribuire a una crescita stabile e durevole⁹¹.

In questo senso, per analizzare le politiche regionali di *welfare* occorre considerare su uno degli attori principali del processo di *governance*, in particolare per le sue recenti evoluzioni e tendenze. Si tratta delle organizzazioni *non profit*, comunemente individuate dalla locuzione "Terzo Settore"⁹².

7.2 Il ruolo delle organizzazioni del Terzo Settore.

L'analisi sulla crisi del *Welfare State* per la produzione di servizi e, conseguentemente, la tutela dei diritti sociali, illustra come i principali effetti si siano tradotti in un generale allargamento della spesa pubblica, in un abbassamento tendenziale della qualità dei servizi, e in un restringimento della platea di destinatari. Queste ripercussioni hanno interessato in particolare la concezione del ruolo dei cittadini all'interno della società, non solo come

⁹¹ Parlamento europeo, Relazione sull'economia sociale, 2008/2250 (INI), Relatore Patrizia Toia, approvata il 19 febbraio 2009. Fra le Considerazioni Generali della Relazione, si segnalano: la necessità di un riconoscimento del concetto di economia sociale; di un suo riconoscimento giuridico; di un riconoscimento statistico, con esplicita richiesta di promozione dell'uso del "*Nonprofit Handbook*" dell'ONU; e la necessità di riconoscere le componenti dell'economia sociale come partner sociali. Il riconoscimento a livello europeo della centralità dell'economia sociale e quindi dei soggetti del terzo settore – in quanto portatori di una identità sociale associativa – può rappresentare un'indicazione importante per la definizione delle politiche di welfare, in relazione agli strumenti da adottare e ai soggetti da coinvolgere non solo nella fase di produzione del servizio, ma anche in quella di pianificazione. Per un approfondimento si rinvia a SCIALDONE A., *Nuove direttrici di sviluppo per l'economia civile*, RIREA, 2009.

⁹² Volendo evitare di soffermarsi sul terreno scivoloso delle definizioni, si ritiene quantomeno doveroso ricordare che al momento non esiste un pieno consenso in dottrina sulla questione terminologica. Emergono, infatti, complessità prima di tutto teoriche, oltre che di ordine normativo e organizzativo. Nello specifico, il dibattito scientifico fa registrare le difficoltà del concetto "Terzo Settore" a rappresentare le specificità e le differenze che sempre più vanno interessando i soggetti dell'associazionismo, del volontariato, della cooperazione sociale e, da ultimo, ma non meno importante, dell'impresa sociale. La stessa varietà di espressioni utilizzate in letteratura (si parla di "settore *non profit*", "Terzo settore", "Terza dimensione", "privato sociale", "economia sociale") rende l'idea di questa difficoltà. Una definizione su cui si raggiunge un apprezzabile consenso è formulata da Zamagni, che considera questo settore come l'ambito di elezione per soggetti che non hanno titolo di entrare né nel campo del mercato, né in quello dello Stato, cfr. ZAMAGNI S. (a cura di), *Economia, democrazia, istituzioni in una società in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 1997.

destinatari di servizi, ma anche come eventuali protagonisti attivi nel processo di produzione e godimento del bene comune, e in questo senso determinano la necessità di un mutamento della forma di Stato.

La fase di *Post Welfare State* si sviluppa, infatti, nell'epoca della globalizzazione e del processo di integrazione europea, in cui gli Stati nazionali scontano un *deficit* di democraticità, rilevato da molta parte della dottrina⁹³. Se da un lato si richiama a un recupero di questo principio⁹⁴, contemporaneamente si fa notare come nei nuovi confini della scena sociale e politica, la stessa democraticità non sia più sufficiente a uno sviluppo pieno della persona nella società, intesa come realtà composta da singoli e gruppi⁹⁵.

Nonostante le Costituzioni moderne integrino la rappresentanza con la partecipazione, poiché riconoscono il valore della persona umana e del suo compimento in termini relazionali, nonché di una partecipazione effettiva all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, sembra che il concetto "completo" di democrazia abbia faticato a tradursi nella pratica, riducendosi a mero principio rappresentativo⁹⁶.

Gli effetti di questa de-responsabilizzazione e destituzione della popolazione rispetto all'interesse generale e al bene comune – definibile come una sorta di "esilio delle società intermedie"⁹⁷ – hanno finito per determinare uno stato elefantico, paternalista e autoreferenziale, da cui ci si aspetta tutto, ma che, di fatto, arranca per garantire in modo universalistico i diritti sociali.

La trasformazione del ruolo del "privato" nella società e nei suoi rapporti con lo Stato in base al principio di sussidiarietà sembra destinata a segnare il divenire del Terzo millennio. Il

⁹³ Cfr. ANTONINI L., *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Guerini e Associati, 2005 pp. 42 ss.

⁹⁴ Per un approfondimento sulla democrazia contemporanea, le sue articolazioni e i suoi problemi esistenziali, cfr. ARON R., *Teoria dei regimi politici*, trad. it., Milano, 1973; FRIEDRICH C.J., *Governo costituzionale e democrazia*, trad. it., Vicenza, 1960; KELSEN H., *La democrazia*, trad. it., Bologna, 1981; NEUMANN F., *Lo Stato democratico e lo Stato autoritario*, trad. it., Bologna, 1973; SARTORI G., *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1957. Sul principio democratico, cfr. MORTATI C., *Principi fondamentali (Commentario della Costituzione)*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1975; ESPOSITO C., *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1965. E come non ricordare l'illustre contributo offerto da V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti giuridici in onore di V.E. Orlando*, Padova, 1957, pp. 409-463.

⁹⁵ Peraltro, già Tocqueville, sul finire del diciannovesimo secolo, individuava i limiti della democrazia, riassumibili con la celebre espressione "non basta votare per essere liberi": si riferiva in questo caso ai limiti di una democrazia solo formale, cfr. DE TOCQUEVILLE C.A., *De la Démocratie en Amérique*, Parigi, 1963, pp. 29 ss.

⁹⁶ Per un approfondimento sui limiti della democrazia e la formulazione di ipotesi e modelli in grado di integrare questa forma di Stato, cfr. ANDERSEN G.E. (a cura di), *Welfare State in transition*, London, Sage, 1996; GIDDENS A., *La Terza Via, Manifesto per la rifondazione della Socialdemocrazia*, trad. it., Milano 1999; S. CASSESE, *L'arena pubblica, nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 3, 2001, p. 601; KELLY G. e LE GRAND J., *The rise of the "baby bond": where did it come from?*, Convegno Stresa, *Verso nuove forme di Welfare*, 2002.

⁹⁷ Cfr. GROSSI P., *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, 2007, pp. 232 ss.

punto di partenza di questa svolta sembra rappresentato dall'interazione tra la democrazia e la sussidiarietà. La democrazia, che significa “governo del popolo”, comporta anche l'attribuzione al popolo di quote crescenti di effettivo esercizio del potere. La sussidiarietà esprime perciò un valore essenziale dell'ordinamento democratico, nella misura in cui valorizza il primato giuridico della libertà della società civile e dei soggetti della comunità nei confronti dello stato-autorità. Può rappresentare così il presupposto per un nuovo assetto di rapporti tra potere pubblico e gruppi sociali, fondato sulla logica della relazione.

Perché lo Stato possa tornare a occuparsi di sovranità e i corpi sociali essere i veri protagonisti, si punta al coinvolgimento dei cittadini, sia come singoli che nelle formazioni sociali nelle quali si svolge la loro personalità, nelle fasi di programmazione e di decisione, anche politica. Lo sviluppo della società civile a interlocutore principale delle istituzioni pubbliche rappresenta un obiettivo difficilmente procrastinabile.

Le istituzioni civili appartenenti all'ambito *non profit* svolgono tradizionalmente una funzione meritoria di *advocacy* e garantiscono la presenza di profili sociali nella fornitura di beni e servizi, dando voce a persone spesso prive di rappresentazione⁹⁸. L'*advocacy* – che si potrebbe tradurre con “tutela e promozione dei diritti” – e il coinvolgimento civile della popolazione sono considerati due degli aspetti distintivi del mondo delle organizzazioni di Terzo settore⁹⁹. Fra le altre funzioni del settore *non profit* si possono ricordare la capacità di rispondere a bisogni spesso emarginati, di favorire l'innovazione e di adeguare scelte politiche generali a situazioni peculiari di bisogno. Inoltre, le organizzazioni *non profit* giocano spesso un ruolo fondamentale per la creazione e il sostegno di quello che molta dottrina ha chiamato “capitale sociale”, rappresentato da quella rete di fiducia e reciprocità che sembrano elementi fondamentali di una società democratica. Queste istituzioni civili sono così espressione del principio di sussidiarietà orizzontale: la loro attività produce beni comuni e consente di ottenere uno status di corrispondenza con l'azione pubblica.

⁹⁸ Attualmente i dati sul *non profit* in Italia non sono univoci e aggiornati, ma le rilevazioni Istat documentano un forte aumento. Proprio nel 2011 è iniziato il 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi e il Censimento delle istituzioni *non profit*, che offrirà dati più completi. I dati più recenti sono emersi da ulteriori rilevazioni condotte da Istat in riferimento a organizzazioni di volontariato, fondazioni e cooperative sociali. Per le organizzazioni di volontariato viene anche riportato il dato pubblicato da Euricse (a cura di), *La cooperazione in Italia. 1° rapporto EURICSE*, 2011, www.euricse.eu. Nel giugno 2008 è stato, inoltre, pubblicato il primo Rapporto sull'Economia Sociale a cura di CNEL/Istat. In esso – oltre ai dati sul volontariato, le fondazioni e la cooperazione sociale basati sulle rilevazioni Istat – si trovano dati relativi alle associazioni di promozione sociale (APS). La fonte dei dati per le Ong è il sito del Ministero degli Esteri (2011).

⁹⁹ Una ricerca di un gruppo di lavoro dell'Aspen Institute riporta che “Active participation in the policy process is a fundamental function in the non profit sector in a democratic society”, Nonprofit Sector Strategy Group, *The Nonprofit Contribution to the Civic Participation and Advocacy*, Washington D. C., The Aspen Institute, 2000, p. 5.

In questo senso, i responsabili di un coinvolgimento attivo di questi soggetti devono essere in primo luogo i rappresentanti delle istituzioni. Se da un lato, infatti, le organizzazioni *non profit* sono generalmente riconosciute come fondamentali per la promozione della democrazia e dell'azione civile, da un altro lato una serie di fattori ha in qualche modo ostacolato questa partecipazione. Lo Stato, forse anche per preservare il proprio monopolio nella somministrazione di servizi, si è troppo spesso mostrato non favorevole a una tutela decisa nei confronti del *non profit*.

I problemi concreti che queste istituzioni della società civile si trovano a fronteggiare sono sia di ordine finanziario, che di tipo legislativo.

Dal punto di vista finanziario, le difficoltà delle organizzazioni *non profit* a reperire fondi consistenti per il proseguimento della propria attività le porta ad allontanare i loro obiettivi da quello di *advocacy*. Come documenta uno studio del 2007 condotto dal Johns Hopkins *Nonprofit Listening Post Project*, le risorse investite in *advocacy* dalle ONP diventano una scarsa percentuale sul totale del loro budget quando non ricevono una parziale copertura del loro finanziamento da parte dello Stato. Contrariamente a quanto si potrebbe pensare, le organizzazioni che godono di partecipazioni dello Stato al loro finanziamento al di sopra della media, sono più incentivate a promuovere funzioni di *advocacy*¹⁰⁰.

Per quanto riguarda le barriere di tipo legislativo, le organizzazioni *non profit* devono fronteggiare un assetto di restrizioni legali abbastanza confuso e potenzialmente intimidatorio in relazione allo svolgimento della loro attività. Basti pensare all'alto tasso di burocratizzazione che queste organizzazioni devono affrontare per essere inserite nel sistema di accreditamento pubblico di fornitura dei servizi e, in misura anche maggiore, per mantenere questi standard.

Fra le priorità che in questo momento caratterizzano il mondo *non profit*, si individuano: il problema di visualizzazione e trasparenza, il bisogno di linguaggio comune; il tema della pubblicizzazione, di una diffusione della cultura del *non profit* (in questo senso l'educazione e la formazione dei cittadini ricoprono un ruolo fondamentale); il tema dell'incentivo, che si traduce in politiche pubbliche di valorizzazione di queste realtà (come crediti d'imposta, deduzioni, *voucher*, ecc.); per ultimo, si tratta di attualizzare questo settore. In particolare, le fondazioni devono diventare sempre più delle Banche Sociali (o *Philanthropic Banks*); è necessario in questo senso individuare nuovi strumenti e veicoli di investimento, adeguati alle moderne strutture e dimensioni del mercato.

¹⁰⁰ SALAMON M. L., GELLER S. L., *Nonprofit America: A force for Democracy?*, The Johns Hopkins Listening Post Project, Communiqué # 9: Nonprofit Advocacy and Lobbying, 2008, p. 11.

7.3 Le opportunità lanciate dalla Legge 42/2009 sul federalismo fiscale.

Il federalismo fiscale, introdotto nella Costituzione italiana con la riforma costituzionale del 2001 ma rimasto bloccato per ben otto anni, fino alla sua approvazione con la Legge delega n. 42/2009¹⁰¹, può rappresentare un trampolino di lancio per vere e proprie riforme fiscali, in termini di politiche premiali, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale¹⁰².

La maggiore autonomia impositiva concessa alle Regioni e agli Enti Locali può costituire allora la premessa per attuare programmi cooperativi fra i vari livelli di governo e i cittadini, interpretati in chiave di trasparenza e responsabilità condivisa, grazie alla possibilità di un maggior controllo sul flusso di spesa e imposte. In questo senso il federalismo fiscale, e in particolare l'approvazione dei fabbisogni standard, potrebbe spianare la strada per l'avvio di una *New governance* regionale.

E' in questo quadro che occorre valutare quali spazi si aprono a favore del riconoscimento a livello locale, ad esempio, del *favor familiae*: l'autonomia degli enti locali, infatti, si realizzerà anche – nei limiti però fissati dalle leggi e quindi nel rispetto della riserva relativa di legge di cui all'art. 23 Cost. – attraverso il potere di “modificare le aliquote dei tributi ... e di introdurre agevolazioni” (art. 12, lett. *h*). Questa disposizione deve essere letta nel combinato disposto dell'art. 2, lett. *dd*) che prevede: “definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale” e lettera *gg*) che dispone: “individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti”.

L'autonomia impositiva regionale potrà essere quindi fortemente valorizzata, permettendo alle Regioni di sviluppare, attraverso esenzioni, agevolazioni e deduzioni sui tributi propri derivati, politiche mirate a valorizzare le specificità produttive e sociali presenti sui territori. Incentivare fiscalmente certe categorie di imprese, il rispetto di standard ambientali, o i soggetti *non profit* che svolgono una funzione sociale, può diventare finalmente il contenuto di una nuova politica fiscale regionale, orientata alla responsabilizzazione e alla riduzione delle inefficienze.

¹⁰¹ L. 5 maggio 2009, n. 42, Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione”, G. U.

¹⁰² ANTONINI L., *La nuova legge sul federalismo fiscale: una rivincita della responsabilità*, Quaderno della Fondazione per la Sussidiarietà, 2009.

In questa prospettiva, il decreto legislativo sui fabbisogni standard di Comuni, Province e Città metropolitane, n. 216 del 2010¹⁰³ ha segnato una tappa importante dell'attuazione della legge n. 42 del 2009, offrendo un possibile contributo ai fini della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e della razionalizzazione delle spese locali.

Alla luce della recente sentenza della Corte costituzionale (n. 193 del 2012), lo stesso processo di *spending review*¹⁰⁴, per conservare la propria legittimità costituzionale, dovrebbe orientarsi sui fabbisogni standard (d. lgs. 216/2010). Questi, identificando le spese di ciascun ente sulla base delle proprie caratteristiche strutturali (non solo la popolazione e il territorio, ma anche la polizia locale, la presenza di campi nomadi, il numero di scuole, di zone Ztl, ecc.), possono veicolare una vera riforma strutturale¹⁰⁵. I fabbisogni standard, infatti, non solo sono in grado di orientare la riduzione della spesa sugli sprechi e non sui servizi¹⁰⁶ ma, soprattutto, consentono di quantificare i livelli essenziali delle prestazioni, la cui definizione diviene ora un altro passaggio fondamentale per la riforma del sistema di *welfare* italiano. In altre parole, il legislatore nazionale dovrà definire quanti asili nido o residenze per anziani occorrono ogni certo numero di abitanti (si tratta, appunto, dei livelli essenziali delle prestazioni sociali) e il relativo fabbisogno standard permetterà di quantificare le risorse necessarie a garantire in termini efficienti quel servizio. Quando imprescindibili esigenze di finanza pubblica imponessero un ridimensionamento della spesa locale, il legislatore nazionale dovrà intervenire sulla rimodulazione dei livelli essenziali, assumendosi la responsabilità della scelta.

Queste premesse innovative in termini di autonomia e responsabilità comportano anche inevitabilmente un incremento delle difficoltà di gestione sia a livello regionale che locale. Diventa pertanto ancora più urgente l'adozione di un nuovo modello in grado di cogliere le sfumature di una realtà sempre più complessa. La teoria della *New Governance* illustrata nel corso di questa trattazione sembra fornire un approccio adeguato per la elaborazione delle politiche di *welfare* delle “nuove” Regioni italiane.

¹⁰³ Decreto Legislativo 26 novembre 2010, n. 216 “Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province”.

¹⁰⁴ Legge 7 agosto 2012, n. 135, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”.

¹⁰⁵ E' utile ricordare che l'Ocse valuta il sistema dei fabbisogni standard come il modello di perequazione più evoluto, senz'altro preferibile non solo a quello della spesa storica, ma anche a quello della capacità fiscale. Applicarlo in Italia come proponeva il modello approvato nel 2007 dal Consiglio regionale della Lombardia avrebbe portato – come si è visto – a tagliare di circa la metà il finanziamento della sanità in Campania.

¹⁰⁶ Come ricordato, la Copaff a luglio 2012 ha approvato quelli relativi alla polizia locale e a breve saranno disponibili quelli sull'amministrazione generale (rispettivamente circa il 7% e il 30% della spesa comunale). Il lavoro ha richiesto due anni, prevedendo la partecipazione attiva di Sose, Ifel e dei 6.700 Comuni che hanno risposto ai complessi questionari somministrati.