

Dal welfare state alle welfare regions: la riconfigurazione spaziale della protezione sociale in Europa

Maurizio Ferrera*

Nel corso dell'ultimo ventennio le unità territoriali di livello sub-nazionale hanno accresciuto il proprio ruolo e la propria rilevanza in molti ambiti della protezione sociale: dalla sanità ai servizi sociali, dalle politiche attive del lavoro all'inclusione. Questa tendenza è connessa a due macro-fattori. Il primo è di natura endogena ed è connesso alle crescenti difficoltà dei governi centrali nel gestire le politiche sociali sul piano finanziario e organizzativo, peraltro in presenza di nuovi orientamenti e movimenti neo-localistici. Il secondo fattore è l'integrazione europea, che ha progressivamente

attenuato le «cinture di protezione» regolativa attorno agli stati nazionali e fornito incentivi e risorse capaci di attivare processi di «region-building», in buona misura imperniati proprio sulla differenziazione territoriale delle politiche. Gli esiti di questi processi sono per ora aperti. Da un lato, la ri-territorializzazione potrebbe accrescere l'efficienza e l'efficacia degli strumenti di protezione sociale; dall'altro, essa potrebbe innescare dinamiche centrifughe, se non di vera e propria «destrutturazione» dei sistemi nazionali di welfare: uno scenario preoccupante per le sue conseguenze sociali e politiche.

1. Introduzione

I primi anni del XXI secolo hanno registrato un forte rilancio delle Regioni ed evidenti segnali di una riconfigurazione territoriale della protezione sociale, nell'ambito di un più ampio processo di trasformazione dello Stato nazionale europeo (Leibfried e Zürn, 2005; Paci, 2008). In molti paesi, le Regioni si sono affermate quali unità spaziali di riferimento per l'organizzazione di una risposta collettiva ai cosiddetti «nuovi rischi sociali» (Armingeon e Bonoli, 2006). I governi regionali sono a loro volta diventati importanti attori politici e istituzionali e si sono sempre più impegnati in attività di mobilitazione politica

* L'autore desidera ringraziare Valeria Sparano per il prezioso lavoro di assistenza bibliografica, editoriale e di aggiornamento dei dati empirici.

e di *voice*, sia orizzontale (nei confronti di altre Regioni), sia verticale (nei confronti dei governi locali di livello inferiore e dei governi nazionali di livello superiore). Essi sono inoltre i principali protagonisti, e i centri nevralgici, dell'emergenza e del funzionamento di quei *governance networks*, estesi ad attori non-pubblici, che stanno diventando sempre più importanti per la definizione e implementazione di molti programmi economici e sociali volti alla crescita e allo sviluppo territoriale (Keating e McEwen, 2006). Com'è noto, i teorici della *multilevel governance* considerano esplicitamente le Regioni come il «terzo livello» della nuova *polity* europea (Jeffery, 1997; Hooghe e Marks, 2001), caratterizzato da un'autonomia istituzionale e da una logica di sviluppo chiaramente riconoscibili. Date le dimensioni dei «vecchi» schemi di protezione sociale, sarebbe fuorviante e del tutto prematuro ritenere che si sia ormai compiuto un processo di «denazionalizzazione» della protezione sociale europea. Ma è probabile che il terzo livello regionale avrà conseguenze molto rilevanti per la formazione della nuova *polity* europea in generale e per la futura configurazione della protezione sociale in particolare.

In questo saggio si affronterà la questione della regionalizzazione della protezione sociale in tre passaggi. Innanzitutto verrà brevemente ricostruita la «parabola territoriale» della protezione sociale in Europa, dalla sua prima introduzione alla fine del XIX secolo fino ai giorni nostri, mettendo in luce i principali fattori endogeni che spiegano le recenti tendenze verso la regionalizzazione. In secondo luogo, si discuterà il ruolo giocato dall'integrazione europea nel promuovere e accelerare tali tendenze e nell'incoraggiare l'emergere di un sistema di «*region-building* competitivo» in gran parte incentrato sulle questioni di politica sociale. Infine, prenderemo in considerazione alcuni esempi significativi di subnazionalizzazione della protezione sociale, analizzando alcuni casi di aggregazioni regionali transfrontaliere per la cooperazione in materia di politica sociale e alcuni specifici programmi e iniziative promossi dall'Ue al fine di favorire la cooperazione transregionale e translocale nel campo dei servizi sociali e per il lavoro.

2. Ritorno al punto di partenza?

La parabola territoriale della protezione sociale europea

La protezione sociale emerge in Europa come una sfera d'attività altamente localizzata. I suoi primi protagonisti, operanti con discrezio-

nalità decisionale e particolarismo territoriale, furono le parrocchie, i Comuni, gli enti di beneficenza e, più tardi, le società di mutuo soccorso. Come sottolineato da T.H. Marshall (1950), la costruzione della cittadinanza comportò un lento e fragile processo di «fusione» istituzionale di ambiti di interazione sociale precedentemente circoscritti, regolati da propri codici di condotta, formali e informali. L'esistenza di periferie forti, vale a dire di aree caratterizzate da una tradizione di distintività culturale, autonomia politica e indipendenza economica, ostacolò il consolidamento e l'unificazione interna dello Stato centrale. In tali contesti, la rimozione dei confini locali e soprattutto la fusione delle pratiche e dei legami di condivisione preesistenti in un unico «contenitore nazionale» incontrarono numerose difficoltà. L'unificazione amministrativa del territorio dello Stato, basata sui principi dell'uguale cittadinanza, poté procedere infatti solo molto lentamente. L'esempio più emblematico è senza dubbio offerto dalla Svizzera, dove le tradizionali forme di solidarietà dei Cantoni, basate sul *self-help* associativo, unite ad alti livelli di partecipazione politica e di democrazia diretta a livello locale, rallentarono in misura significativa lo sviluppo del welfare state nazionale, in termini sia qualitativi sia quantitativi (Flora, 1986; Obinger, Armingeon, Bonoli e Bertozzi, 2005). Com'è noto, il federalismo ostacolò la formazione del welfare state anche nel contesto nordamericano, sia in Canada, sia negli Stati Uniti (Banting, 1995; Flora e Heidenheimer, 1981; Obinger, Leibfried e Castles, 2005).

I cambiamenti dei *cleavages* centro-periferia e Stato-Chiesa, legati al processo di costruzione dello Stato nazione, furono particolarmente rilevanti per la strutturazione originaria dei «servizi sociali» (istruzione, sanità, assistenza ai poveri) (Flora, 1986). In molti casi, le periferie forti e le subculture forti (specialmente quelle religiose) avevano già sviluppato in questi settori pratiche e strutture istituzionali solide, con legami radicati nel territorio circostante in termini di norme culturali, finanziamento, gestione e così via. I margini di manovra di cui potevano godere tali pratiche e strutture ritardarono di molto la penetrazione in queste sfere da parte delle autorità pubbliche, e persino in quei paesi dove si ebbe infine un completo (o quasi) controllo statale e una piena nazionalizzazione (come in Italia, Germania, Belgio o Olanda) le tradizioni periferiche e localistiche lasciarono un residuo istituzionale che riemerse quando la parabola statale-nazionale della protezione sociale iniziò a mostrare – come vedremo – i primi segnali di inversione.

I *cleavages* centro-periferia e Stato-Chiesa giocarono un ruolo decisamente minore nel campo dei trasferimenti sociali. L'assicurazione sociale pubblica e obbligatoria fu una nuova invenzione; c'era ben poco da fondere tra i territori subnazionali quando tra la fine del diciannovesimo e l'inizio del ventesimo secolo furono introdotti i primi schemi di assicurazione. In alcuni paesi, l'introduzione dell'assicurazione sociale fu ritardata dall'opposizione periferica: le élite subnazionali e subculturali erano consapevoli del ruolo che i nuovi schemi potevano giocare nel processo di consolidamento dello Stato centrale e lottarono quindi per difendere le proprie prerogative in questo campo. Ma persino i pilastri olandesi (gli *zuilen*, ossia le organizzazioni delle subculture cattolica, protestante e laica) accettarono, dopo la Prima guerra mondiale, l'assicurazione pensionistica statale così come fecero, dopo la Seconda guerra mondiale, anche i cantoni svizzeri (Ferrera, 2005). Il nuovo sistema poteva offrire vantaggi materiali senza precedenti a numerosi gruppi sociali, ma era necessario che esso avesse un'ampia portata in termini di appartenenza assicurativa. Questo richiedeva a sua volta la mobilitazione di risorse amministrative e coercitive che solo lo Stato centrale poteva accumulare. Sebbene le riforme introdotte da Bismarck rispondessero principalmente alle minacce politiche della nuova questione sociale legata all'industrializzazione capitalistica, esse ebbero anche chiari scopi di *state-building*: miravano a consolidare la posizione del Reich rispetto agli Stati federali, che negli anni ottanta del XIX secolo agivano ancora come *gatekeepers* dell'appartenenza territoriale attraverso le proprie leggi sulla cittadinanza (Manow, 2005).

Con l'avvento dell'assicurazione pubblica obbligatoria, i diritti sociali acquisirono sia un contenuto standardizzato sia una natura individualizzata, quali diritti soggettivi a certe forme di protezione pubblica – originalmente e tipicamente trasferimenti monetari. Poco dopo la sua introduzione (ma soprattutto durante i *Trente Glorieuses*), l'assicurazione sociale divenne un potente motore di centralizzazione, che aumentò la concentrazione delle risorse autoritative, amministrative e fiscali dello Stato nazionale. Tale motore operò anche nella direzione di una maggiore standardizzazione interna, vale a dire, di una maggiore uniformità tra le differenti aree geografiche e di una graduale eliminazione delle diversità tra le strutture e le pratiche istituzionali territoriali. Sebbene queste due tendenze influiscano generalmente sulla componente di trasferimento sociale del welfare state, esse ebbero alla fine un effetto di *spill-over* anche sui servizi sociali: i dipendenti di questi

ultimi entrarono a far parte della burocrazia pubblica, furono definiti (e a volte imposti a periferie ostili, soprattutto nel campo dell'istruzione e della sanità) standard di prestazione nazionali, e in alcuni casi furono istituite organizzazioni nazionali gestite dallo Stato centrale per soddisfare i bisogni sociali di categorie particolari, come gli orfani o i disabili.

In effetti, la nazionalizzazione della protezione sociale e la sua enorme espansione nei primi decenni successivi alla Seconda guerra mondiale ebbero implicazioni significative per la redistribuzione territoriale. Le tensioni tra centro e periferia rispetto alle scelte allocative e distributive della politica fiscale non si attenuarono, ma anzi tesero ad aumentare con la crescita del «*big-government*». La redistribuzione territoriale prodotta del welfare state fu tuttavia una conseguenza indiretta di trasferimenti sociali basati su classificazioni o attribuzioni che favorivano, ad esempio, le aree con alte percentuali di pensionati. Le posizioni di classe erano considerate come la fonte principale dei bisogni sociali e il conflitto di classe era la forza motrice della politica del welfare state. In molti paesi europei la redistribuzione territoriale era di per sé una questione politica molto meno saliente della redistribuzione interclassista e poté essere affrontata con un insieme separato di politiche esplicitamente rivolte allo sviluppo regionale per mezzo di trasferimenti fiscali assegnati territorialmente (La Spina, 2003).

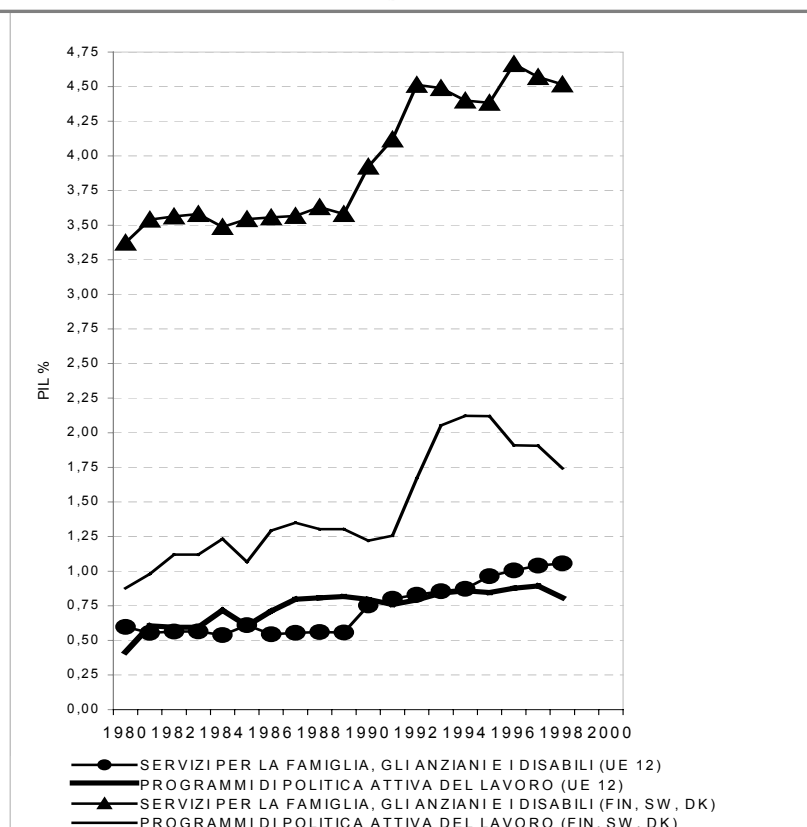
La fase ascendente della parabola della nazionalizzazione del welfare state cominciò a rallentare nel corso degli anni sessanta, con una rinnovata enfasi sul ruolo del governo locale nella sfera dei servizi sociali (ad esempio nel Nord Europa) e l'avvio di un ampio dibattito sul decentramento e i suoi meriti. La prima ondata di riforme di decentramento si ebbe tuttavia solo nel corso degli anni settanta e ottanta, quando si avviò quasi ovunque un processo di razionalizzazione dei governi locali e di rafforzamento del loro ruolo di fornitori di servizi: in molti paesi, tra cui anche uno Stato fortemente centralizzato come la Francia (Le Galès e Lequesne, 1998; Sharpe, 1993; Moreno, 2003), furono istituiti «mesogoverni» (vale a dire unità di governo immediatamente al di sotto del livello nazionale, tipicamente le «Regioni»). L'Italia, la Spagna e il Belgio diventarono Stati regionali e si crearono così le basi per un graduale processo di federalizzazione. In quelli che erano già Stati federali (Germania, Austria e Svizzera) emerse un nuovo modello di relazioni intergovernative, basato sulla *Politikverflechtung* (l'intreccio delle competenze di policy e del policy-making tra i vari livelli di governo) e su un maggior attivismo da parte delle unità subna-

zionali nell'ambito di un federalismo più cooperativo, seppur in alcune occasioni «bloccato» (Baldi, 2003; Klatt, 1989; Scharpf, 1988; Manow, 2005).

Questa prima ondata di decentramento (e in particolare di regionalizzazione) fu in parte una risposta alle pressioni funzionali derivanti dal sovraccarico amministrativo dello Stato centrale e alla conseguente ricerca di modalità più efficaci di gestione dei servizi pubblici e di implementazione delle politiche nazionali (Le Galès, 2002). Ma fu in parte anche il risultato di dinamiche politico-istituzionali: l'attuazione di specifiche norme costituzionali (come in Italia, in Spagna e in Belgio), la crescente domanda di controllo e di partecipazione democratica (anche rispetto a settori di attività di competenza dello Stato, come l'istruzione, la sanità e i servizi sociali) e il graduale scongelamento dei *cleavages* e dei sistemi partitici tradizionali. Fu negli anni settanta e ottanta che in molti paesi europei fecero la loro prima rumorosa comparsa i partiti regionalisti, promuovendo o sfruttando la ripresa delle identità periferiche e delle rivalità interregionali (De Winter e Türsan, 1988). Una volta istituite quali livelli di governo eletti direttamente, le Regioni svilupparono naturalmente un interesse al proprio accrescimento ed elaborarono strategie più o meno deliberate di «*region-building* competitivo»¹, vale a dire di rafforzamento istituzionale alle spese sia di altre Regioni (una strategia che potrebbe essere chiamata *region-building* orizzontale) sia di altri livelli di governo (*region-building* verticale). La tendenza verso il decentramento e il regionalismo fu anche connessa alla logica interna di sviluppo del welfare state, per almeno due ragioni. La prima ha a che fare con l'espansione dei servizi sociali in senso ampio. Nonostante i trasferimenti (e specialmente le pensioni) fossero in effetti la componente più dinamica della spesa sociale, dagli anni sessanta anche i servizi sociali iniziarono a crescere in modo significativo in termini di spesa, infrastrutture, dipendenti e utenti. I pionieri su questo fronte furono i paesi nordici (Fargion, 2000) che, avendo intrapreso tale percorso quando le risorse economiche erano ancora abbondanti, furono in grado di riconfigurare il profilo complessivo dei propri welfare state secondo un modello ad alta intensità di servizi. Come mostrato dalla figura 1, nel 1980 in Finlandia, Svezia

¹ La nozione di «*region-building* competitivo» prende a prestito l'idea di Banting di un processo di «*state-building* competitivo», che contrappose in Canada lo Stato federale alle province durante la formazione storica del welfare state nazionale (Banting, 1995).

Figura 1 - L'andamento della spesa per i servizi sociali e per i programmi di politica attiva del lavoro nell'Unione europea (anni 1980-2000)

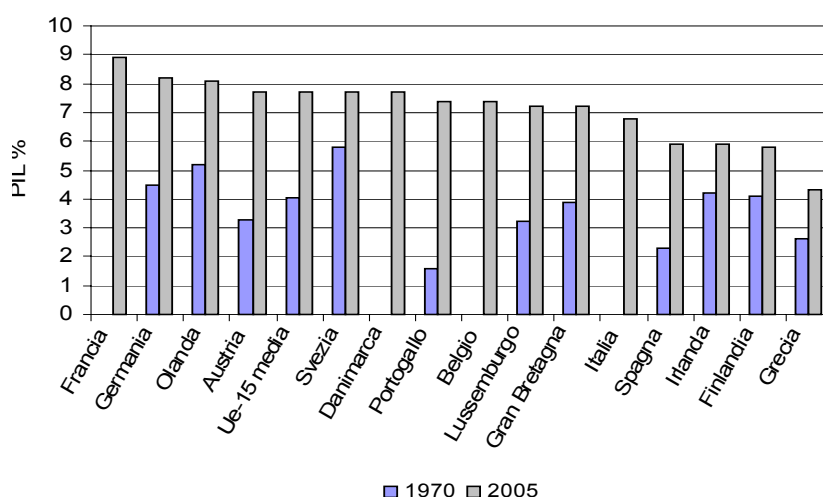


Nota: L'andamento della spesa è stato calcolato per due gruppi di paesi europei: Uc-12 include Austria, Belgio, Germania, Spagna, Grecia, Francia, Italia, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Portogallo e Gran Bretagna; l'altro gruppo è costituito da tre paesi nordici: Finlandia, Svezia e Danimarca. I valori indicati rappresentano una media dei dati sulla spesa forniti dall'Ocse. Mancano i dati riguardanti: la spesa per i servizi per la famiglia, gli anziani e i disabili in Austria nei periodi 1981-4 e 1986-9; la spesa per i servizi per gli anziani e i disabili in Grecia nel periodo 1980-9; la spesa per i programmi di politica attiva del lavoro in Austria, in Italia e in Portogallo, rispettivamente nei periodi 1986-9, 1985-1990 e 1985. La spesa totale per i programmi di politica attiva del lavoro, così come definita dall'Ocse, corrisponde alla somma della spesa per servizi pubblici per l'impiego, formazione professionale, misure rivolte a favorire l'occupazione giovanile, incentivi all'occupazione e servizi per i disabili.

Fonte: Oecd, *Social Expenditure Database* 1980-1998; Oecd, *Employment Outlook*, Statistical Annex, vari anni.

e Danimarca i servizi per le famiglie, gli anziani e i disabili assorbivano in media già più del 3% del Pil e nel corso degli anni novanta superarono il 4,5% del Pil. Le politiche attive del lavoro partirono da circa l'1% nel 1980 e raggiunsero circa il 2% a metà degli anni novanta. Gli altri paesi europei si mossero più tardi, sotto vincoli di bilancio sempre più severi. Ma alla fine degli anni ottanta la spesa per i servizi cominciò in media a crescere anche al di fuori del contesto nordico. Come mostrato dalla figura 2, tra gli anni settanta e il 2005 anche la spesa sanitaria crebbe in modo significativo.

Figura 2 - La spesa pubblica per la sanità nell'Unione europea (anni 1970-2005)



Nota: La media dell'Ue-15 è stata calcolata sulla base dei dati disponibili per i 15 Stati membri. Mancano i valori di Belgio, Danimarca, Francia e Italia relativi al 1970.

Fonte: Oecd, *Health Data*, 2007.

Questa ricalibratura verso i servizi è in gran parte legata al mutamento della struttura dei bisogni sociali delle società europee (Esping-Andersen, 2002). L'invecchiamento demografico, la rivoluzione di genere e il cambiamento dei modelli di famiglia hanno portato alla luce bisogni di «cura» che non possono più essere soddisfatti dalle famiglie, né tanto meno dai singoli individui. A sua volta, la transizione a mercati del lavoro post-fordisti ha fatto emergere la necessità di opportu-

nità di collocamento, formazione e riqualificazione su misura, non previste dagli schemi tradizionali di assicurazione contro la disoccupazione o dai servizi di collocamento nazionali (Crouch, Finegold e Sako, 1999). Pur essendo ancora rilevanti, le posizioni di classe sono diventate meno importanti delle «situazioni di vita» nel generare i bisogni sociali (Alber, 1995). Le situazioni di vita sono determinate non solo dall'età, dal sesso e dalla condizione fisica ed educativa, ma anche dalle opportunità e dal sostegno concreto offerti dal territorio circostante e in particolare dalla disponibilità a livello locale di adeguati servizi sociali e per il lavoro. Il luogo di residenza e la sua dotazione di infrastrutture sociali incidono in modo rilevante sulle chance di vita delle persone. Si consideri uno dei più urgenti «nuovi» rischi sociali che si sta rapidamente diffondendo in tutte le società europee, vale a dire la «non autosufficienza», la perdita dell'autonomia personale dovuta a malattia o disabilità. La capacità di far fronte a tale rischio è legata in modo cruciale alla disponibilità a livello locale di appropriati «pacchetti di assistenza» costituiti da assistenza domiciliare, iniziative di solidarietà, servizi di trasporto, servizi socio-sanitari su misura e così via. La presenza di standard nazionali può ancora giocare un ruolo importante nel campo dei nuovi rischi sociali, ad esempio nel garantire un'equità di base tra le differenti aree geografiche, nel sostenere e promuovere la mobilità territoriale e nell'offrire criteri valutativi di riferimento. Ma i contesti locali e soprattutto regionali si sono sempre più affermati quali ambiti ottimali per la programmazione e la gestione delle nuove forme di erogazione dei servizi. L'attivismo in questi settori può inoltre servire strategie di *region-building* competitivo, offrendo alle élite locali una base promettente e politicamente remunerativa per differenziare le proprie politiche al fine di ottenere legittimazione e voti. Come sottolineato da Banting, quando differenti livelli di governo prendono parte alla competizione politico-istituzionale, il luogo dell'iniziativa e della direzione dei programmi di politica sociale può giocare un ruolo cruciale: «i programmi sociali definiti e controllati a livello regionale possono diventare strumenti per rafforzare le culture regionali e accrescere l'importanza delle comunità locali nella vita dei cittadini, alimentando in tal modo le tendenze centrifughe e di differenziazione a livello nazionale» (Banting, 1995, p. 271). Data la supremazia delle istituzioni dello Stato centrale sui «vecchi» programmi di welfare (vale a dire, sugli schemi tradizionali di assicurazione sociale), non sorprende che i governi regionali abbiano cercato in primo luogo di muoversi nella direzione della promozione e

del controllo dei «nuovi» programmi, rimobilitando, laddove presenti, tutti i residui storici di capitale sociale e istituzionale (come una vivace tradizione locale di attività e organizzazioni di volontariato o di prassi di apprendistato e di formazione professionale).

Il secondo legame diretto tra il welfare state e il nuovo regionalismo ha a che fare con gli imperativi fiscali e le cosiddetta «nuova politica» (*new politics*) del welfare (Pierson, 2001). La necessità urgente di contenere i costi al fine di ridurre il disavanzo e il debito pubblico ha spinto i governi centrali a cercare di riguadagnare il controllo della spesa subnazionale. La prima ondata di decentramento trasferì generalmente alle Regioni e ai governi locali il potere di spesa per l'erogazione dei servizi, pur mantenendo gran parte del potere di tassazione a livello centrale.

Nel corso degli anni novanta si ebbe in molti paesi una seconda ondata di riforme, volta a ridefinire il rapporto finanziario tra centro e periferia con l'obiettivo di aumentare l'autonomia fiscale dei governi locali. Furono imposti rigidi vincoli istituzionali di spesa, in alcuni casi (come in Italia, Belgio e Germania) attraverso la stipula di un «patto di stabilità» interno per il rispetto dei requisiti del Mercato unico europeo (Maino, 2003). Furono inoltre ridotti i trasferimenti finanziari dal governo centrale, costringendo i governi subnazionali ad aumentare le imposte locali al fine di finanziare i propri programmi sociali. Tale «decentramento della penuria» (Keating, 1998) è stato determinato non solo da pressioni funzionali, ma anche da calcoli politici. «Scaricare il barile» sui governi locali ha avuto l'evidente vantaggio di trasferire sugli stessi anche la responsabilità di politiche impopolari di riduzione della spesa.

L'effetto di questa nuova fase di relazioni centro-periferia è stata la crescente politicizzazione della questione dei trasferimenti e della solidarietà tra territori. I governi locali sono diventati molto più sensibili e attenti al loro saldo finanziario netto rispetto al governo centrale, confrontando puntigliosamente le entrate derivanti dalla propria base imponibile ma confiscate dallo Stato centrale con i trasferimenti ricevuti da quest'ultimo. Tale confronto ha riguardato non solo le entrate fiscali e i contributi finanziari assegnati territorialmente, ma anche i trasferimenti alle persone (come le pensioni) finanziati dai contributi sociali. In questo modo, la separazione politico-istituzionale tra le politiche di sviluppo regionale da una parte e le politiche del welfare dall'altra ha cominciato ad erodersi. La nuova politica di austerità ha acquisito una dimensione territoriale saliente, contrapponendo le aree

più ricche a quelle più povere e le aree favorite a quelle danneggiate, mentre le Regioni sono diventate gruppi d'interesse rilevanti nel difficile gioco della ricalibratura del welfare state. Per usare l'efficace metafora di Börzel, maggior «*pay*» (autonomia finanziaria) ha stimolato maggior «*say*» (Börzel, 2000), incoraggiando le Regioni a mobilitarsi in tutte le arene di policy-making rilevanti e in alcune occasioni ad agire come potenti *veto players*. Nella misura in cui la mobilitazione regionale ha avuto successo nel bloccare o influenzare le decisioni nazionali, o addirittura nel disobbedire a queste ultime (come in Catalogna o in Lombardia negli anni novanta), il decentramento della penuria non ha contenuto, ma al contrario stimolato e accelerato le dinamiche di *region-building* verticale.

Invece di favorire un nuovo controllo del centro sulle periferie, la seconda ondata di riforme centro-periferia ha finito con il rafforzare le Regioni, sia politicamente, sia istituzionalmente. Questo è particolarmente vero in quei paesi che avevano già fatto passi significativi verso la regionalizzazione negli anni settanta e nei primi anni ottanta: la *devolution* (ovvero il trasferimento di competenze esclusive ai mesogoverni) ha avuto luogo in Italia, in Spagna e in Belgio (che è diventato ufficialmente uno Stato federale nel 1993). Ma un processo simile è avvenuto in Gran Bretagna, in particolare con il decentramento amministrativo della Scozia nel 1998 (McEwen, 2002; 2003). Anche nei paesi nordici, e soprattutto in Danimarca (Persson, 2003), nel corso degli anni novanta sono state trasferite ai governi regionali importanti competenze nel campo dei servizi sociali e per il lavoro.

3. *Integrazione europea e «neo-regionalismo»*

La rinascita delle periferie e l'avvio di processi di *region-building* competitivo sono stati favoriti non solo dagli elementi e dagli sviluppi endogeni finora illustrati, ma anche da due fattori esogeni: l'internazionalizzazione economica e l'integrazione europea (Leibfried, 2000; Leibfried e Rieger, 2003).

A partire dagli anni ottanta, la crescente apertura delle economie interne e la creazione del mercato unico, insieme ai progressi della tecnologia e delle comunicazioni e all'ascesa delle società multinazionali, hanno sostanzialmente modificato la natura della competizione territoriale. Durante i *Trente Glorieuses*, le economie nazionali funzionavano essenzialmente come «*black boxes*» legate le une alle altre attraverso

tassi di cambio flessibili (Gilpin, 1987)². In quanto parti di tale *black box*, i territori regionali (interni allo Stato) non erano direttamente o autonomamente esposti alla competizione estera. I confini nazionali filtravano accuratamente le loro transazioni con l'esterno, chiudendoli all'interno di uno spazio regolativo nettamente delimitato. Il bilancio pubblico si prendeva direttamente o indirettamente cura delle disparità e degli squilibri regionali interni alla *black box*. Nel nuovo contesto liberalizzato che ha iniziato gradualmente a emergere a partire dagli anni ottanta, i territori regionali si sono trovati in una situazione completamente differente. La rimozione dei confini ha creato opportunità e rischi inediti per le transazioni transfrontaliere dirette e autonome, ispirate alla logica della «concorrenza senza protezione», vale a dire della concorrenza non più (o in misura minore) mediata dai regimi regolativi nazionali e da tassi di cambio flessibili. Al fine di sopravvivere e di affermarsi nel nuovo ambiente, i territori regionali devono essere in grado di sfruttare tutte le risorse e i vantaggi comparativi di cui dispongono: la logica delle aree economicamente integrate è proprio quella di promuovere le specializzazioni competitive. La differenziazione territoriale è legata non solo alle risorse e ai vantaggi economici in senso stretto, ma anche alle risorse sociali e istituzionali, che possono fare la differenza al fine di attrarre beni e capitali. Lo sviluppo regionale dipende pertanto sempre di più dalla «qualità» complessiva del territorio: non sorprende quindi che l'accrescimento e la promozione della qualità (ad esempio, delle infrastrutture locali, dei servizi pubblici e del capitale umano) sia uno dei temi principali del nuovo processo e della nuova politica di *region-building*. Come osservato da Bartolini (2004), le strategie di differenziazione competitiva perseguite dai governi regionali nel corso degli ultimi due decenni possono essere interpretate in modo proficuo come strategie di *boundary-building*, ovvero di creazione di nuovi spazi contraddistinti da proprie politiche pubbliche volte a favorire gli insider e ad attrarre i gruppi di outsider che possano portare vantaggi alla comunità regionale. In una certa misura, queste strategie regionali di costruzione dei confini fanno eco alle strategie tradizionali, ispirate a differenti orientamenti ideologici, già sperimentate nel corso del processo di costruzione dello stato nazionale. Nella sua rassegna dei nuovi regionalismi, Keating (1998 e *infra*)

² La metafora della «*black box*» è utilizzata per sottolineare la natura autonoma dei territori nazionali e il grado relativamente alto di sovranità interna dei loro governi nazionali.

identifica ad esempio tipi di neoregionalismo sia «borghesi» sia «socialdemocratici», promossi da specifiche coalizioni per lo sviluppo, ossia da «alleanze interclassiste territoriali» rivolte alla crescita economica³. Ma Keating analizza anche altri tipi di strategie: ad esempio, una strategia di «economia di sfruttamento», volta ad offrire agli investitori esteri un contesto produttivo caratterizzato da bassi salari e scarsamente regolato, o una strategia esplicita di *nation-building* che enfatizza l'unità e la coesione interna, basate sulla distintività culturale, a scopi neo-mercantilistici.

L'integrazione europea ha favorito la rinascita delle periferie e il neoregionalismo non solo indirettamente, attraverso la creazione del mercato unico, ma anche direttamente, attraverso le politiche di coesione. A differenza dell'esperienza dei singoli Stati nazionali, l'Ue non ha potuto istituire meccanismi di redistribuzione sovranazionali basati sui trasferimenti interpersonali e sui diritti sociali individuali. Essa ha comunque creato meccanismi per la redistribuzione territoriale attraverso i contributi alle Regioni (Anderson, 1995; Bache, 1998; Christiansen, 1999; Hooghe e Keating, 1994). Data l'esiguità del bilancio dell'Ue rispetto ai bilanci nazionali, la reale entità di tali contributi è relativamente modesta. Nel corso del tempo è tuttavia costantemente aumentata: alla metà degli anni settanta i fondi strutturali assorbivano circa il 5% del bilancio comunitario; nel 2000 erano arrivati ad assorbirne circa il 35%, o circa lo 0,4% del Pil dell'Ue. Per le Regioni che hanno pieno diritto alle sovvenzioni, il sostegno europeo proveniente dai fondi strutturali può rappresentare diversi punti percentuali del Pil regionale. Non sorprendentemente, la politica di coesione dell'Ue fu riformata e notevolmente rafforzata in linea con l'accelerazione del progetto del mercato interno dopo l'Atto unico europeo. La riforma del 1988 fu esplicitamente rivolta a controbilanciare gli effetti potenzialmente avversi del mercato unico sulle Regioni più povere e ad attenuare il processo di differenziazione territoriale che si prevedeva sa-

³ Una strategia «borghese» è incentrata sulla tecnologia, sulla produttività e sul valore aggiunto; è caratterizzata da politiche economiche e sociali tra loro debolmente connesse e da un mercato locale del lavoro organizzato in modo flessibile. Una strategia «socialdemocratica» è al contrario basata sulla riqualificazione del lavoro, sui servizi attivi per l'occupazione e sulle questioni riguardanti la qualità della vita. Nel contesto italiano, un esempio della prima strategia può essere trovato in Lombardia; un esempio della seconda in Emilia-Romagna (Gualmini e Altì, 2001; Ferrera e al., 2001).

rebbe derivato da una maggiore integrazione economica (Bailey e De Propriis, 2002). L'entità del sostegno finanziario europeo crebbe in media dallo 0,4% del Pil regionale nel 1985-87 allo 0,6-0,7% nel 1989-93, con una tendenza verso l'alto negli anni successivi (Cappelen e al., 2003). Occorre inoltre notare che la più rigida applicazione delle norme sulla concorrenza nel corso degli anni ottanta e novanta portò all'eliminazione di numerosi programmi nazionali di sostegno regionale diretto e indiretto (tipicamente esenzioni o rimborsi dei contributi per la sicurezza sociale), accrescendo così ulteriormente la salienza e l'attrattività dei fondi europei.

La questione dell'impatto netto dei fondi strutturali sullo sviluppo regionale e in particolare sulla coesione territoriale pan-europea è molto controversa (Bailey e De Propriis, 2002; Fagerberg e Verspagen, 1996; Hooghe, 1998; Viesti e Prota, 2004). Senza negare alcuni effetti positivi sulla crescita e sulla coesione (come sostenuto vigorosamente dalla Commissione), i dibattiti più recenti tendono a sottolineare l'importanza dei fattori intervenienti e in particolare della presenza a livello regionale delle capacità necessarie per competere per i finanziamenti e per trarne effettivo vantaggio, in aggiunta ad altre risorse locali (Bailey e De Propriis, 2002). La questione di quale sia la reale efficacia dei fondi strutturali è comunque ai nostri fini meno importante della riconfigurazione complessiva delle relazioni centro-periferia che l'esistenza stessa dei fondi strutturali ha determinato, quale nuova fonte di decisioni autoritative e di allocazione e distribuzione delle risorse. In breve, si può affermare che l'emergere di una specifica politica sovranazionale di sostegno e coesione regionale ha avuto i seguenti effetti principali:

- ♦ ha contribuito alla ripolitizzazione dei *cleavages* territoriali e in particolare della questione della redistribuzione interregionale;
- ♦ ha accresciuto la salienza e la visibilità dei mesogoverni, sia quali spazi di appartenenza sia quali attori politici e istituzionali⁴;
- ♦ ha reso disponibili nuove e sempre più considerevoli risorse (principalmente finanziarie, ma non solo) provenienti sia dal bilancio europeo sia dai bilanci nazionali (attraverso regole di co-finanziamento);

⁴ Paesi come il Portogallo, la Grecia e l'Irlanda hanno creato nuove sottounità regionali, al fine di utilizzare più efficacemente le opportunità offerte dalla politica di coesione europea.

- ♦ ha offerto ulteriori incentivi ai processi di *region-building* sia verticale sia orizzontale, spesso agendo come catalizzatore per la formazione di capacità istituzionali e per la creazione di coalizioni locali per lo sviluppo;
- ♦ ha istituito e istituzionalizzato un canale diretto di accesso da parte di tali coalizioni alle autorità sovranazionali e quindi uno strumento diretto di comunicazione tra le istituzioni comunitarie (in particolare la Commissione) e il «terzo livello» della governance. Nei primi anni novanta, questo processo ha avuto un effetto di *spill-over* sulla più ampia architettura istituzionale dell'Ue: il Trattato di Maastricht ha infatti creato un nuovo Comitato delle Regioni, che consente agli interessi del terzo livello di essere ufficialmente rappresentati al livello centrale europeo.

Tutti questi sviluppi hanno portato ad una significativa ricalibratura delle relazioni centro-periferia in Europa. Se il dibattito sull'impatto economico dei fondi strutturali ha prodotto risultati contraddittori, la letteratura sulle conseguenze politico-istituzionali della politica di coesione dell'Ue tende invece a concordare sul fatto che l'effetto netto di questa ultima sia stato quello di rafforzare i governi subnazionali rispetto a quelli nazionali (Keating, 2008). È vero che sono presenti in questa letteratura alcune posizioni scettiche o più sfumate: il rafforzamento è mediato dalle tradizioni e dalle configurazioni istituzionali nazionali (ad esempio, Börzel, 2000) e dalle dinamiche politiche locali (Bukowsky, Piattoni e Smyrl, 2003; Graziano, 2004). Tale rafforzamento ha riguardato in misura maggiore quelle Regioni in cui esistevano già precondizioni favorevoli e ha lasciato molto a desiderare sul piano dell'equità (ad esempio, Bailey e De Propris, 2002). Il consolidamento dei governi subnazionali è stato, a volte, paradossalmente indebolito o nullificato dalla complessità delle regole europee e dalle restrizioni da esse imposte (ad esempio, Le Galès, 2002). In alcuni casi e in alcuni momenti l'integrazione europea non ha rafforzato ma piuttosto indebolito il potere politico regionale (ad esempio, Bourne, 2003). Ma, almeno nella mia interpretazione e in quella della ricca letteratura sulla governance multilivello, il bilancio complessivo del dibattito è comunque positivo: viene cioè riconosciuta la crescente importanza dei governi locali.

Le nuove dinamiche della competizione territoriale e del rafforzamento regionale determinate dall'integrazione europea si sono intrecciate con molte delle tendenze endogene verso la subnazionalizzazione discusse nel precedente paragrafo, accentuandole e intensificando-

le. Più sostanzialmente, tuttavia, esse hanno introdotto nella sfera della politica territoriale una nuova configurazione di attori e di strutture di opportunità. Per quanto riguarda gli attori, la principale novità non consiste nel rafforzamento regionale di per sé, ma nella complessa rete di coalizioni differenti che può emergere dalla proliferazione dei livelli di governance. Le combinazioni più innovative che si possono registrare su questo fronte sono rappresentate dalle coalizioni interregionali orizzontali (che possono attraversare i confini nazionali) e dalle coalizioni regionali-sovrnazionali. Per quanto riguarda invece le strutture di opportunità, la principale novità consiste in una significativa espansione delle opzioni di «*locality*» e di «*vocality*» per tutti gli attori, e in particolare per le Regioni⁵.

Le opzioni di *locality* hanno a che fare con il posizionamento spaziale, ovvero con le scelte riguardanti l'uscita o l'entrata, lo stare all'interno o all'esterno di uno spazio delimitato. Da questo punto di vista, il nuovo contesto istituzionale offre opportunità senza precedenti alle Regioni, consentendo loro di uscire da alcuni degli attuali regimi regolativi domestici, di restare al di fuori dei regimi regolativi di recente creazione e di partecipare a programmi interregionali o europei: le Regioni possono, in altre parole, costituirsi sempre più come ambiti spaziali distintivi, innalzando o eliminando i propri confini a seconda delle proprie strategie di *region-building*. Le opzioni di *vocality* consistono invece nelle scelte riguardanti se e come manifestare la propria voce (richieste, domande, proteste) nei confronti delle autorità centrali di un dato spazio. Su questo fronte, l'integrazione europea ha ampliato le opzioni in almeno tre direzioni. Innanzitutto, le Regioni hanno guadagnato il diritto di far sentire la propria voce al nuovo centro, vale a dire, al livello sovranazionale (Marks, Haesly e Mbaye, 2002). In secondo luogo, grazie alle nuove possibilità di *exit*, esse hanno incrementato il proprio potere di contrattazione nei confronti dello Stato centrale e hanno ottenuto nuove opportunità istituzionalizzate per esprimere i propri interessi e influenzare il processo di policy-making al livello nazionale, ad esempio attraverso la creazione di nuovi organismi specializzati per la contrattazione e la concertazione intergovernativa⁶. In terzo luogo, le Regioni hanno ottenuto nuove opportunità

⁵ Per una più precisa caratterizzazione analitica di queste opzioni nel quadro di una teoria generale di «politica spaziale» (*spatial politics*) rimando a Ferrera (2005, cap. 1).

⁶ Le strategie regionali di *voice* possono assumere la forma di *voice for exit* (al limi-

per esercitare forme miste di *voice*, che attraversano i diversi livelli, e in particolare forme di «*voice from outside*» nei confronti di altre Regioni o dei governi nazionali, attraverso canali politici (soprattutto stringendo alleanze con la Commissione) o attraverso ricorsi alla Corte di giustizia europea⁷. La letteratura sulla governance multilivello ha discusso diversi casi emblematici di alleanze di successo tra le Regioni e la Commissione, volte a far valere la volontà o il punto di vista delle Regioni e della Commissione nei confronti delle autorità nazionali (si veda ad esempio Ansell, Parsons e Darden, 1997)⁸.

Quali sono le implicazioni di questi sviluppi e di queste trasformazioni per i legami di solidarietà e le politiche redistributive? Le dinamiche di *region-building* competitivo spingeranno verso una significativa subnazionalizzazione della protezione sociale? Le politiche di welfare offrono un terreno fertile e risorse preziose ai processi di strutturazione e ristrutturazione politico-istituzionale. Come già accennato, le società europee stanno cambiando in una direzione che rende le differenze delle situazioni di vita basate sul luogo di residenza una fonte di biso-

te, attraverso il separatismo e la secessione) o *exit* parziale (ad esempio, attraverso il decentramento), specialmente da parte delle regioni più ricche o delle periferie storiche (come la Scozia o la Catalogna). Ma possono anche assumere la forma di *voice against exit* da parte delle regioni più povere per le quali il separatismo, il decentramento o il federalismo potrebbero comportare minori trasferimenti fiscali (Bartolini, 2004).

⁷ I governi subnazionali non hanno formalmente diritto di fare appello alla Corte di giustizia europea. Si tratta tuttavia di una questione che ha iniziato ad essere fortemente dibattuta, soprattutto da parte di quelle Regioni che dispongono di poteri legislativi. Il Tribunale di primo grado ha cominciato ad ammettere i ricorsi delle Regioni alla fine degli anni novanta: si veda ad esempio la sentenza del Tribunale di primo grado (Quinta sezione ampliata) del 30 aprile 1998, Causa T-214/95 *Het Vlaamse Gewest (Regione fiamminga) c. Commissione delle Comunità europee*, in «Raccolta della Giurisprudenza 1998», p. II-00717 e la sentenza del Tribunale di primo grado (Quarta sezione ampliata) del 4 aprile 2001, Causa T-288/97, *Regione Friuli-Venezia Giulia c. Commissione delle Comunità europee*, in «Raccolta della Giurisprudenza 2001», p. II-01169, entrambe riguardanti controversie sugli aiuti statali.

⁸ Uno degli episodi più noti di alleanza tra il livello subnazionale e quello sovranazionale contro un governo nazionale è rappresentato dal caso dei bacini carboniferi scozzesi, in cui la Scozia si alleò con la Commissione per costringere il governo inglese a rivedere le proprie procedure e i propri piani finanziari di modo che la Scozia potesse ottenere i fondi europei provenienti dall'iniziativa comunitaria denominata *Rechar* (McAleavy, 1993). Per una discussione e ulteriori esempi, si veda Ansell, Parsons e Darden (1997).

gni relativamente più importante delle tradizionali disuguaglianze di classe. Potrebbero pertanto essere mature le condizioni per un'evoluzione verso un modello di «solidarietà competitive», costruite attorno alle comunità subnazionali (Streeck, 2000) e sostenute dalle risorse simboliche, finanziarie o di altra natura offerte dalle autorità sovranazionali comunitarie. Le ricerche sul nuovo regionalismo hanno sottolineato che le caratteristiche e il contenuto effettivo di tali sistemi territoriali di solidarietà possono variare molto, andando da un estremo esclusivo-xenofobo ad un estremo inclusivo-cosmopolita (si veda ad esempio Longo, 2003). Occorrerà tuttavia attendere un'indagine empirica più accurata e sistematica per una caratterizzazione precisa dei tipi empirici e per una discussione delle loro implicazioni istituzionali e distributive.

4. Attivismo e innovazione in materia di politica sociale al «terzo livello»

Se guardiamo ai movimenti di base e alle innovazioni istituzionali nella sfera della politica sociale regionale nel corso degli ultimi due decenni, possiamo identificare almeno tre sviluppi che puntano nella direzione della sperimentazione e della ristrutturazione subnazionale, sostenuti o addirittura promossi dal livello sovranazionale:

- 1) la formazione di aggregazioni transfrontaliere interregionali o transregionali, che affrontano le questioni di politica sociale, sperimentando alcune preliminari forme di «fusione» delle pratiche e delle infrastrutture di welfare;
- 2) i crescenti legami istituzionali e finanziari tra tali iniziative e le autorità europee;
- 3) l'emergere di una deliberata strategia europea (sostenuta soprattutto dalla Commissione) volta a rafforzare il «terzo livello» e ad aumentare il coinvolgimento di quest'ultimo nella politica sociale, in particolare nel campo del lavoro e dell'inclusione sociale.

4.1 Sperimentazione transfrontaliera

L'associazionismo interregionale o intercomunale non è un fenomeno nuovo in Europa: la prima associazione «storica» di questo tipo è stata fondata nel 1951 con il nome di Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (Ccre) e da allora è cresciuta fino a coinvolgere più di 100.000 governi subnazionali di 37 paesi.

Negli anni settanta si è assistito alla creazione di organismi dedicati alle Regioni europee con caratteristiche geo-economiche simili o di associazioni tra un minor numero di Regioni basate su un progetto comune di cooperazione politica. Queste aggregazioni più piccole hanno spesso assunto il nome e la formula legale di una «Euroregione», ovvero di una struttura di cooperazione, ufficialmente riconosciuta sia dal Consiglio d'Europa sia dall'Ue, che prevede un formato istituzionale relativamente standardizzato. Una Euroregione è tipicamente un'associazione legale transfrontaliera volta a favorire la comunicazione e a fornire servizi comuni a un bacino socio-economico o socio-culturale attraversato da un confine nazionale⁹.

Le Regioni di confine occupano il 50% del territorio dell'Ue e in esse risiede il 10% della popolazione europea. Tali Regioni tendono inoltre ad essere fisicamente collocate lungo i due assi storici del commercio e delle comunicazioni in Europa: l'asse Nord Italia-Mare del Nord (lungo il bacino del Reno) e l'asse Catalogna-Carinzia (che attraversa il *Midi* francese, la valle del Po, la Svizzera e la Baviera). Questi due corridoi strutturano le transazioni nel cuore del continente europeo: un'area caratterizzata da un'elevata integrazione economica, delimitata a sud dalle città di Barcellona, Milano e Monaco e a nord dalle città di Parigi, Londra, Amburgo e Copenhagen.

È proprio in questo ettagono che, a partire dagli anni settanta, si è assistito alla formazione delle associazioni interregionali più forti e attive (vedi tab. 1).

In alcuni casi l'istituzione di un'associazione interregionale ha a sua volta favorito la creazione di altre associazioni funzionali transregionali. Ad esempio, l'istituzione nel 1988 de «I quattro motori per l'Europa», un'associazione interregionale tra Baden-Württemberg, Lombardia, Catalogna e Rhône-Alpes, ha spinto le principali organizzazioni sindacali delle stesse Regioni a creare nel 1990 una propria organizzazione volta a tutelare gli interessi dei lavoratori e a far sì che le questioni sociali avessero la priorità nell'agenda istituzionale della cooperazione. Nel 2003 erano attivi più di quaranta Consigli sindacali interregionali (Ciampani e Clari, 2005).

Le iniziative sindacali transregionali (o translocali) hanno iniziato ad emergere anche in risposta alle strategie paneuropee o globali delle so-

⁹ Sono numerose le etichette che possono essere utilizzare per indicare un'Euroregione: ad esempio, Euregio, Euregion, Euroregion, Europaregione, Grande Regione, Regio.

Tabella 1 - Le principali associazioni regionali in Europa che si occupano di politica sociale

Nome	Anno di fondazione	Stati membri coinvolti	Cooperazione in materia di politica sociale
Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (Ccre)	1951	37 paesi europei	Working group ad hoc sull'occupazione
SaarLorLux	1970	Francia, Germania, Lussemburgo	Eures*
Associazione delle Regioni europee di confine (Aebr)	1971	90 Regioni di confine	Sanità
Euroregione Oberrhein/Rhein supérieur	1971	Francia, Germania, Svizzera	Eures*
Argealp	1972	Svizzera, Germania, Italia	Politiche del lavoro Formazione professionale
Euroregione Rhein-Waal	1973	Germania, Olanda	Eures* Sanità
Euroregione Mass-Rijn/Meuse-Rhein	1976	Germania, Belgio, Olanda	Eures* Sanità
Alpe Adria	1978	Italia, Germania, Slovenia, Croazia, Austria	Sanità e affari sociali
Contrao	1982	Italia, Francia, Svizzera	Affari sociali
Assemblea delle Regioni d'Europa (Aer)	1985	33 paesi europei, 260 Regioni	Coesione sociale, Servizi sociali, sanità pubblica
Eurocittà	1986	30 paesi europei 130 città	Welfare sociale
I quattro motori per l'Europa	1988	Italia, Francia, Germania, Spagna	Affari sociali
Rete europea delle città e delle Regioni per l'economia sociale (Reves)	1997	13 paesi europei	Progetti nel campo dell'occupazione, dell'economia sociale e dell'inclusione sociale
Euroregione Schleswig-Sonderjylland	1997	Danimarca, Germania	Eures* Sanità

* Eures (*European employment services*) è un programma comunitario, lanciato dalla Commissione nel 1994, che promuove l'integrazione dei mercati del lavoro transfrontalieri attraverso partenariati tra attori pubblici e non-pubblici (cfr. *infra* nel testo).

cietà multinazionali e hanno sfruttato le opportunità organizzative offerte dalla creazione dei Comitati aziendali europei¹⁰.

Non è stata ancora condotta una ricerca sistematica sulle attività e i risultati effettivi di queste esperienze di aggregazione interregionale e transregionale¹¹. Tuttavia, le scarse informazioni disponibili mettono in luce tre elementi empirici che sembrano ai nostri fini particolarmente rilevanti¹². Innanzitutto, quasi tutte le iniziative hanno una componente di politica sociale, generalmente nel campo della sanità, dell'occupazione o dei servizi alla persona. In secondo luogo, tutte le associazioni hanno dato vita a strutture istituzionali permanenti per la gestione e il monitoraggio della cooperazione. Non si tratta di strutture virtuali, che esistono solo sulla carta, ma di organismi veri e propri, con uno staff dedicato, impegnato in attività amministrative, di raccolta dati e di *reporting*. In terzo luogo, molte associazioni hanno mosso effettivamente alcuni passi nella direzione di una «fusione» dell'erogazione e dell'utilizzazione dei servizi tra i diversi territori, promuovendo una transregionalizzazione sia della domanda sia dell'offerta. La sperimentazione più avanzata su questo fronte ha riguardato i servizi sanitari. Almeno sei Euroregioni hanno infatti istituito procedure per la condivisione dei pazienti e degli ospedali, sfruttando anche le nuove norme europee sulla mobilità sanitaria¹³. Gli attori coinvolti non sono molti, ma la mobilità sta aumentando ed è possibile osservare una crescente diversificazione della domanda (vale a di-

¹⁰ I Comitati aziendali europei (Cae), che raggruppano i rappresentanti dei lavoratori delle imprese che hanno stabilimenti in diversi Stati membri, sono stati istituiti a seguito di una direttiva europea del 1994. Parallelamente alla formazione dei Consigli europei del lavoro, sono state lanciate numerose altre attività transfrontaliere di networking, che coinvolgono non solo le parti sociali ma anche le istituzioni regionali e comunali (Kristensen e Zeitlin, 2005).

¹¹ Per una discussione e una breve rassegna dei primi dibattiti, si veda Conzelman (1995); Goldsmith (1993); Ansell, Parsons e Darden (1997). Per una discussione più generale sulla cooperazione transfrontaliera in Europa, si veda Deschouwer e al. (2002).

¹² Queste conclusioni derivano da un'analisi delle informazioni contenute nei siti web delle associazioni.

¹³ Meuse-Rhine (Belgio, Germania e Olanda); Rhine-Waal (Germania e Olanda); Scheldemond (Belgio e Olanda); Hinaut/Nord-Pas de Calais (Belgio e Francia); Schleswig/Suedjuetland (Danimarca e Germania); Eems-Dollart e Rhine-Eems-Ijssel (Germania e Olanda).

re dei pazienti), così come un'intensificazione delle esperienze di networking e di cooperazione amministrativa da parte di chi fornisce i servizi (Busse, 2002; Coheur, 2001). Potrebbe essere azzardato trarre conclusioni dai pochi dati che abbiamo a disposizione. Ma ciò che possiamo osservare sul campo per lo meno non contraddice la previsione secondo cui sarebbe in corso nei territori più attivi d'Europa un nuovo processo subnazionale di «*bounding*», in parte volto a creare legami di solidarietà transfrontalieri tra popolazioni che hanno interessi comuni e bisogni simili.

4.2 Legami più forti tra il livello subnazionale e il livello sovranazionale

Il secondo interessante sviluppo riguarda la formazione di un collegamento specifico e diretto tra la mobilitazione subnazionale in attività di welfare transfrontaliere e il livello sovranazionale. Sin dal loro avvio, i progetti transregionali e le associazioni interregionali hanno cercato e ricevuto il sostegno della Commissione europea, soprattutto attraverso i fondi strutturali. All'inizio degli anni novanta, l'Ue lanciò l'iniziativa Interreg, con l'obiettivo di sostenere e incoraggiare la cooperazione tra i territori di confine (Regioni ma anche altri enti locali). L'iniziativa originaria aveva un orizzonte temporale di tre anni (1991-1993), ma fu successivamente rinnovata con il nome di Interreg II per il periodo 1994-1999 e con il nome di Interreg III per il periodo 2000-2006.

Dato il successo delle prime tre iniziative, nel 2007 è stato lanciato il programma Interreg IV per il periodo 2007-2013, che amplia la gamma delle azioni e delle aree ammissibili e gode di una dotazione finanziaria molto più consistente di quella delle fasi precedenti. In confronto agli altri fondi di coesione, il bilancio di Interreg è comunque modesto (di poco inferiore ai 9 milioni di euro). Ma la rilevanza di questa iniziativa non risiede tanto nella sua dimensione finanziaria, quanto nel fatto che si tratta di un primo esplicito tentativo di attuare una politica sovranazionale di riconfigurazione spaziale, che tende ad ignorare i confini nazionali e che mira a ridefinire i confini dello spazio europeo sulla base di obiettivi e considerazioni generali di carattere geoeconomico e geosociale. Questo esercizio di ridefinizione dei confini ha inoltre una componente simbolica (e pertanto di possibile costruzione di identità) ben riconoscibile: lo spazio europeo è suddiviso in distinte macroregioni che attraversano i confini nazionali, per le quali sono stati creati acronimi o etichette evocativi (come «Spazio al-

pino», «Medocc» o «Archi-Med»)¹⁴. L'iniziativa Interreg ha un ambito tematico piuttosto ampio, che spazia dallo sviluppo territoriale ai trasporti, dalla protezione ambientale alla politica energetica, dalle risorse naturali al patrimonio culturale. Gli obiettivi di politica sociale occupano tuttavia un posto di primo piano, specialmente nell'ambito del più ampio settore delle iniziative rivolte alla cooperazione transfrontaliera, con una particolare attenzione all'integrazione dei mercati del lavoro regionali, alla formazione professionale continua e all'integrazione sociale dei gruppi vulnerabili, vale a dire a quei settori in cui è maggiore sia la pressione dei problemi sia la discrezionalità subnazionale. Quasi tutti i nuovi progetti transfrontalieri finanziati da Interreg III contengono iniziative volte a promuovere l'occupazione e la formazione professionale; molti prevedono anche iniziative nel campo della sanità e dei servizi sociali. Una recente analisi dei progetti finanziati da Interreg III che hanno coinvolto almeno un ente locale italiano, ha ad esempio mostrato che i servizi sociali sono sempre inclusi nei progetti di cooperazione (Mantino, 2002). Già Interreg II aveva finanziato un'iniziativa importante nel campo della sanità – denominata Pamina –, che coinvolgeva alcune Regioni dello Spazio alpino con l'obiettivo di promuovere la riduzione della capacità in eccesso nel campo delle cure mediche, dell'approvvigionamento comune e dell'utilizzo delle strutture sanitarie, nonché di favorire l'armonizzazione procedurale dei sistemi di protezione sociale¹⁵.

Oltre a Interreg, un altro interessante programma che ha collegato il livello subnazionale e quello sovranazionale nella sfera sociale è *European employment services* (Eures), lanciato dalla Commissione nel 1994 con l'obiettivo di favorire l'integrazione dei mercati del lavoro transfrontalieri attraverso la creazione di partenariati locali tra le istituzioni pubbliche (in primo luogo i Servizi per l'impiego) e gli attori non-pubblici (in primo luogo le parti sociali). Dal 1994 sono stati creati più

¹⁴ La macroregione Spazio alpino comprende territori del sud-est della Francia, della Valle del Po, della Germania meridionale e l'intero territorio dell'Austria e della Slovenia; la macroregione Medocc coinvolge tutti i territori che si affacciano sul Mediterraneo, dalla Spagna alla Sicilia, con collegamenti con alcuni paesi del Maghreb; la macroregione Archi-Med comprende l'Italia meridionale, la Grecia, Malta, Cipro e la Turchia occidentale, con collegamenti con l'Egitto.

¹⁵ Informazioni dettagliate sulle iniziative Interreg e su tutti i progetti finanziati sono disponibili sul sito web della Commissione (http://ec.europa.eu/regional_policy/).

di venti partenariati transfrontalieri, che hanno coinvolto attori provenienti da tredici Stati membri. Come mostrato dalla tabella 1, molte associazioni interregionali hanno stabilito rapporti formali con il network di Eures.

Infine, occorre menzionare la recente creazione di un nuovo strumento giuridico europeo, il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (Gect), che consente alle autorità territoriali appartenenti a Stati diversi di istituire gruppi di cooperazione, con personalità giuridica, allo scopo di agevolare e promuovere la cooperazione territoriale, al fine esclusivo di rafforzare la coesione economica e sociale. Ad un Gect possono partecipare gli Stati membri, le autorità regionali o locali e qualsiasi altro organismo di diritto pubblico. Ad oggi, solo alcuni Stati membri hanno adottato i provvedimenti necessari per l'attuazione del Regolamento europeo che ha istituito i Gect¹⁶ e il primo Gect è stato formalmente costituito solo all'inizio del 2008¹⁷. È quindi troppo presto per valutare l'impatto di questo nuovo strumento sulle attività di welfare transfrontaliere, anche se esso sembra rappresentare un importante passo avanti per lo sviluppo della cooperazione trans-regionale europea.

Non esistono studi sistematici neppure sul contenuto e sugli effetti delle iniziative Interreg o Eures dal punto di vista sociale e istituzionale. La scarsità delle risorse finanziarie coinvolte potrebbe indurre a sottovalutare la rilevanza di tali programmi e a considerarli come una goccia nel mare della politica di coesione dell'Ue. Ma persino i più scettici non possono non riconoscere che essi rappresentano un esempio indiscutibile di interazione «stratarchica», che collega direttamente i governanti sovranazionali, che perseguono obiettivi spaziali specifici e deliberati, e le coalizioni subnazionali per lo sviluppo, interessate a trovare una risposta ai nuovi bisogni locali e contemporaneamente a reperire risorse per rafforzare le fondamenta istituzionali delle loro comunità.

4.3 Rafforzamento subnazionale attraverso l'Ue

Le aggregazioni interregionali e transregionali possono essere considerate come esempi di mobilitazioni territoriali «orizzontali», con un in-

¹⁶ Regolamento (Ce) n. 1082/2006.

¹⁷ Si tratta del Gect «Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai», che interessa i territori al confine tra Francia e Belgio.

teresse «*bottom-up*» al sostegno da parte di livelli superiori di governo. Le iniziative Interreg e Eures possono a loro volta essere considerate come un processo composito attraverso il quale le autorità sovranazionali si allungano, per così dire, verso il basso al fine di stabilire un contatto con un terzo livello che si mobilita e sfruttare così un'opportunità di consolidamento a livello centrale. In entrambi i processi, l'introduzione di «nuovi» servizi sociali rappresenta un ingrediente importante di differenziazione spaziale. È tuttavia possibile osservare un terzo sviluppo, caratterizzato da una chiara direzione *top-down*, ovvero l'emergere di una strategia europea deliberata di rafforzamento regionale e locale nel campo del lavoro e dell'inclusione sociale attraverso un maggior coinvolgimento del terzo livello in quanto tale (vale a dire indipendentemente dalle dinamiche aggregative orizzontali) in tutte le fasi dei processi di policy che si rivolgono ai nuovi problemi sociali ed economici.

Sebbene tale strategia fosse già stata avviata durante gli anni ottanta, nell'ambito della più ampia politica di coesione, fu all'inizio degli anni novanta che la Commissione cominciò a richiedere espressamente che la politica per l'occupazione assumesse una dimensione regionale e locale, in particolare con il *Libro bianco sulla crescita, la competitività e l'occupazione* del 1993 (Commissione europea, 1993). I passi più importanti in questa direzione furono tuttavia compiuti nel 1997, con l'inclusione nel Trattato di Amsterdam del capitolo sull'occupazione. Un primo passo fu il lancio, in alcune Regioni europee, dei Patti territoriali per l'occupazione (Pto), che offrirono incentivi finanziari (principalmente attraverso i fondi strutturali) al fine di favorire la costituzione di partenariati tra gli attori locali e l'adozione di misure innovative per la creazione di occupazione in un dato territorio (Regalia, 2003; 2005). Nel periodo 1997-2001 furono finanziati ottantanove Pto, con un contributo medio di circa 250.000 euro per ciascun Patto. Questa iniziativa rappresenta un esempio emblematico del ruolo che l'Ue può giocare nella formazione di coalizioni subnazionali per lo sviluppo e nella promozione della mobilitazione territoriale per la differenziazione delle politiche.

Un secondo, e più importante, passo fu il lancio nel 1997 del cosiddetto Processo di Lussemburgo, che consentì di inserire la questione dell'attivismo subnazionale nella sfera della politica sociale in un *framework* istituzionale più ampio e legittimato. Il nuovo capitolo sull'occupazione del Trattato dell'Ue, su cui venne raggiunto un accordo nel corso del Consiglio europeo di Amsterdam del 1997, fissò i prin-

cipi e le procedure per una Strategia europea per l'occupazione (Seo), che incoraggiò tutti gli Stati membri a lavorare nell'ambito di un quadro di riferimento comune (più tardi conosciuto come il «Metodo aperto di coordinamento», Mac) al fine di potenziare la loro capacità di creare posti di lavoro di qualità e di fornire ai lavoratori le competenze necessarie per poterli occupare (Trubek e Mosher, 2003; Zeitlin e Pochet, 2005). Sin dal suo avvio, la Seo ha posto una particolare enfasi sulla necessità di esplorare le possibilità di creazione di occupazione a livello locale e le linee guida per l'occupazione hanno ripetutamente chiesto agli Stati membri di rafforzare la dimensione territoriale (e in particolare regionale) delle loro politiche per l'occupazione. Agli inizi del 2000, la Commissione emanò una Comunicazione dal titolo «Agire a livello locale in materia di occupazione» (Commissione europea, 2000), con la quale diede avvio ad un ampio processo di consultazione dei principali «*local players*»: non solo autorità pubbliche, ma anche parti sociali, imprese, associazioni volontarie e agenzie specializzate nel campo del lavoro, dell'istruzione e della formazione professionale. Oltre al processo di consultazione, vennero promosse numerose altre iniziative che offrirono incentivi finanziari agli attori locali disposti a mobilitarsi per la creazione di occupazione e l'attuazione di politiche attive del lavoro: le cosiddette «Misure preparatorie per un impegno locale nell'occupazione» (2000 e 2001), l'azione pilota «Terzo sistema e occupazione» (1997-2001), i progetti pilota «Capitale locale a finalità sociale» (1999-2001), la creazione di una Rete europea per lo scambio delle buone pratiche di sviluppo occupazionale a livello locale e regionale (Idele), così come le più ampie iniziative Equal (pari opportunità di lavoro), Urban (rinnovamento urbano), Leader (sviluppo rurale) e Leda (sviluppo economico locale)¹⁸. Il principale strumento utilizzato dalla Commissione per sostenere la regionalizzazione della Seo è stato il Fondo sociale europeo (Fse). A partire dal 2000, il Fse ha fornito un supporto considerevole all'azione subnazionale, anche attraverso le cosiddette «misure innovative» introdotte dall'art. 6 del Regolamento del Fse 1784 del 1999, volte a promuovere progetti locali innovativi, basati sul principio del partenariato e sulla cooperazione tra livelli (ad esempio, regionale-provinciale o regionale-comunale). Il Fse offre ogni anno circa nove milioni di euro per le iniziative a sostegno dell'occupazione.

¹⁸ Le informazioni fondamentali su questi programmi sono disponibili sul sito web della Commissione (vedi nota 15).

La strategia di rafforzamento locale e regionale portata avanti dalla Commissione nell'ambito della Seo è stata inoltre sostenuta dal Comitato delle Regioni (Comitato delle Regioni, 2003), il quale ha in particolare richiesto che vi fosse un maggior coinvolgimento delle autorità regionali e locali non solo nell'implementazione, ma soprattutto nella formulazione dei Piani d'azione nazionali per l'occupazione. In alcuni paesi (come il Belgio, la Spagna, l'Italia, la Danimarca, la Svezia e la Finlandia), le Regioni e i Comuni hanno cominciato a formulare propri Piani d'azione locali o regionali (Consiglio dell'Unione europea, 2002; Zeitlin, 2005).

La Commissione ha promosso attivamente l'*empowerment* subnazionale non solo nel campo dell'occupazione, ma anche in quello dell'inclusione sociale, un settore piuttosto ampio che comprende sia i tradizionali programmi anti-povertà, sia molte delle misure legate ai nuovi bisogni sociali: assistenza all'infanzia e agli anziani, accesso ad alloggi decorosi, all'istruzione e alla sanità da parte delle categorie vulnerabili (come gli immigrati). Nel 2000 è stato ufficialmente lanciato un processo d'inclusione sociale basato sul metodo aperto di coordinamento (Mac), con un ciclo biennale di Piani d'azione nazionali (Nap) (Ferrera, Matsaganis e Sacchi, 2002). Molti degli strumenti finanziari che sostengono la dimensione regionale della Seo possono rafforzare tale dimensione anche nell'ambito del processo per l'inclusione sociale. Uno specifico Programma d'azione comunitaria per combattere l'emarginazione sociale (2002-2006) ha inoltre offerto ulteriori contributi finanziari per azioni pilota di ricognizione delle sfide esistenti e delle possibili risposte.

È ancora presto per poter valutare l'effettivo impatto di tutte queste iniziative sia sul piano istituzionale (sviluppo di maggiori capacità di policy a livello subnazionale) sia su quello sostantivo (livello di differenziazione territoriale e di innovazione delle politiche). Secondo i Rapporti annuali sull'occupazione, che valutano e monitorano i progressi della Seo, è tuttavia possibile osservare un crescente coinvolgimento del terzo livello nella fase di formulazione dei Nap e nella fase di elaborazione di Piani d'azione regionali o Piani d'azione locali indipendenti. Risultati simili emergono dai Rapporti congiunti sull'inclusione, seppur con significative differenze tra nazioni e tra Regioni. È vero che il processo di rafforzamento del terzo livello attraverso il Mac ha fino a questo momento avuto una direzione *top-down* (Smi sman, 2004), ma con il passare del tempo le dinamiche verticali e *top-down* possono promuovere anche la mobilitazione orizzontale. L'avvio

del processo per l'inclusione sociale ha ad esempio stimolato la formazione di una Rete europea transregionale per l'inclusione sociale (Retis), che coinvolge trenta Regioni ed enti locali di dodici Stati membri. Se questi segnali sono attendibili, occorre allora riconoscere che la strategia della Commissione è senza dubbio qualcosa di più di una semplice cortina di fumo retorica o di una mera politica simbolica.

5. Conclusioni

I tre sviluppi empirici che abbiamo brevemente discusso indicano che è in corso in Europa un processo di riconfigurazione spaziale, basato su un rafforzamento generale del terzo livello, su forme di mobilitazione translocali e su legami sempre più forti tra le comunità subnazionali e le autorità europee. I territori subnazionali (e in particolare le Regioni) hanno infatti acquisito un ruolo sempre più importante in alcune aree della politica sociale quali nuovi, distintivi e relativamente autonomi «ambiti spaziali». Questo sviluppo è il risultato di numerosi fattori: il sovraccarico funzionale dei governi centrali, i nuovi imperativi di contenimento della spesa pubblica, la necessità di adeguare l'offerta di servizi agli specifici bisogni dei contesti territoriali e la ricomparsa di regionalismi etnici. La decentralizzazione di funzioni ai governi subnazionali ha a sua volta messo in moto dinamiche di «*region-building* competitivo», vale a dire, strategie di rafforzamento politico-istituzionale da parte delle unità territoriali, alle spese sia di altri governi subnazionali, sia dello Stato centrale. Data la loro salienza per le chance di vita delle persone e la loro capacità di generare *loyalty*, le politiche sociali sono diventate i principali strumenti di questo nuovo tipo di competizione territoriale.

Se queste dinamiche siano destinate ad intensificarsi e ad assumere un'importanza sistemica per la strutturazione territoriale della protezione sociale europea rimane una questione aperta. I meccanismi nazionali di condivisione sociale, basati sui «vecchi» e pesanti schemi di assicurazione sociale obbligatoria, occupano (e continueranno ad occupare) un ruolo centrale nella sfera del welfare. L'emergere di modelli di interazione politica e istituzionale multilivello nei cerchi esterni del welfare (lotta alla povertà, politiche attive del lavoro, politiche verso i «nuovi» rischi sociali) potrebbe essere una questione interessante dal punto di vista teorico, ma potrebbe anche rivelarsi come una tendenza di fatto poco significativa nel lungo periodo. Tuttavia, come

sottolineato all'inizio di questo saggio, numerose dinamiche endogene, relative ai rapporti centro-periferia e ai sistemi nazionali di protezione sociale, spingono nella direzione della subnazionalizzazione del welfare.

Per molto tempo il welfare state ha operato quale strumento e simbolo di unità nazionale, mentre l'integrazione europea è stata considerata come una «forza gentile» per la pacifica e graduale fusione di alcuni degli ingredienti delle economie e delle amministrazioni nazionali. Almeno per alcuni paesi, la situazione è diventata recentemente meno rassicurante; un importante processo di destrutturazione territoriale della protezione sociale sembra aver acquistato slancio, con una destinazione finale per il momento sconosciuta.

Riferimenti bibliografici

- Alber J., 1995, *A Framework for the Comparative Study of Social Services*, «Journal of European Social Policy», vol. 5, n. 2, pp. 131-149.
- Anderson J., 1995, *Structural Funds and the Social Dimension of EU Policy: Springboard or Stumbling Block?*, in Leibfried S., Pierson P. (a cura di), *European Social Policy, Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington, D.C., pp. 123-158.
- Ansell C., Parsons C. e Darden K., 1997, *Dual Networks in European Regional Development Policy*, «Journal of Common Market Studies», vol. 35, n. 3, pp. 347-375.
- Armington K. e Bonoli G. (a cura di), 2006, *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*, Routledge, Londra.
- Bache I., 1998, *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield Academic Press, Sheffield.
- Bailey D. e De Propris L., 2002, *The 1988 Reform of the European Structural Funds: Entitlement or Empowerment?*, «Journal of European Public Policy», n. 9, pp. 408-28.
- Baldi B., 2003, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari.
- Banting K., 1995, *The Welfare State as Statecraft: Territorial Politics and Canadian Social Policy*, in Leibfried S., Pierson P. (a cura di), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Brookings Institution, Washington.
- Bartolini S., 2004, *Old and New Peripheries in the Processes of European Territorial Integration*, in Ansell C., Di Palma G. (a cura di), *Restructuring Territoriality: Europe and the United States Compared*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 19-44.

- Börzel T., 2000, *From Competitive to Cooperative Federalism*, «Publius, the Journal of Federalism», vol. 30, n. 2, pp. 17-42.
- Bourne A.K., 2003, *The Impact of European Integration on Regional Power*, «Journal of Common Market Studies», vol. 41, n. 5, pp. 597-620.
- Bukowsky J., Piattoni S. e Smyrl M., 2003, *Between Europeanization and Local Societies. The Space for Territorial Governance*, Rowman and Littlefield, Boulder, Co.
- Busse R., 2002, *Health Care Systems in EU Pre-accession Countries and European Integration*, «Arbeit & Sozialpolitik», vol. 56, n. 5/6, pp. 40-49.
- Cappelen A., Castellacci F., Fagerberg J. e Verspagen B., 2003, *Regional Support, Growth and Convergence in the EU*, «Journal of Common Market Studies», vol. 41, n. 4, pp. 621-44.
- Christiansen T., 1999, *Territorial Politics in the European Union*, «Journal of European Public Policy», vol. 6, n. 2, pp. 349-57.
- Ciampani A. e Clari D., 2005, *Il movimento sindacale transfrontaliero nella governance interregionale europea*, Transalp, Torino.
- Coheur A., 2001, *Integrating Care in Border Regions: An Analysis of the Euregio Projects*, «Eurohealth», vol. 7, n. 4, pp. 10-12.
- Comitato delle Regioni, 2003, *Review of the European Employment Strategy and the Employment Guidelines for 2003 Based on the Communication on Taking Stock of Five Years of the European Employment Strategy*, CoR 15/2003 fin., Bruxelles.
- Commissione europea, 1993, *White Paper on Growth, Competitiveness and Employment: the Challenges and Ways Forward into the 21st Century*, COM(93) 700 final, Bruxelles.
- Commissione europea, 2000, *Acting Locally for Employment - A Local Dimension for the European Employment Strategy*, COM (2000), 196, Bruxelles.
- Consiglio dell'Unione europea, 2002, *Joint Report by the Commission and the Council on Employment*, doc. Consiglio, Bruxelles.
- Conzelman T., 1995, *Networking and the Politics of EU Regional Policy: Lessons from North Rhein-Wesphalia, Nord-Pas-de-Calais and North West England*, «Regional and Federal Studies», vol. 5, n. 2, pp. 134-72.
- Crouch C., Finegold D. e Sako M., 1999, *Are Skills the Answer?*, Oxford University Press, Oxford.
- De Winter L. e Türsan H. (a cura di), 1988, *Regionalist Parties in Western Europe*, Routledge, Londra.
- Deschouwer K., Keating M., Anderson J., O'Dowd L. e Wilson T.M., 2002, *New Borders for a Changing Europe: Cross-Border Cooperation and Governance*, «Regional and Federal Studies», numero speciale, vol. 12, n. 4.
- Esping-Andersen G. (con Gallie D., Hemerijck A. e Myles J.), 2002, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Fagerberg J. e Verspagen B., 1996, *Heading for Divergence? Regional growth in Europe reconsidered*, «Journal of Common Market Studies», vol. 34, pp. 431-48.

- Fargion V., 2000, *Timing and Development of Social Care Services in Europe*, in Ferrera M., Rhodes M. (a cura di), *Recasting European Welfare States*, Frank Cass, Londra, pp. 58-88.
- Ferrera M., 2005, *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford University Press, Oxford.
- Ferrera M., Gualmini E., Graziano P. e Altì T., 2001, *Policies for Labour Market and Social Policy Integration in Italy*, Polis, Università Bocconi, Milano.
- Ferrera M., Matsaganis M. e Sacchi S., 2002, *Open Coordination Against Poverty: The New EU «Social Inclusion Process»*, «Journal of European Social Policy», vol. 12, n. 3, pp. 227-39.
- Flora P., 1986, *Introduction*, in Flora P. (a cura di), *Growth to Limits: The Western European Welfare States since World War II*, De Gruyter, Berlino e New York.
- Flora P. e Heidenheimer A.J. (a cura di), 1981, *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction, New Brunswick, NJ.
- Gilpin R., 1987, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Goldsmith M., 1993, *The Europeanization of Local Government*, «Urban Studies», vol. 30, n. 4/5, pp. 683-89.
- Graziano P., 2004, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Il Mulino, Bologna.
- Gualmini E. e Altì T., 2001, *Le Regioni e le politiche del lavoro*, «Le istituzioni del federalismo», vol. 3, n. 4, pp. 707-50.
- Hooghe L., 1998, *EU Cohesion Policy and Competing Models of Capitalism*, «Journal of Common Market Studies», vol. 36, n. 4, pp. 457-77.
- Hooghe L. e Keating M., 1994, *The Politics of European Union Regional Policy*, «Journal of European Public Policy», vol. 1, n. 3, pp. 367-93.
- Hooghe L. e Marks G., 2001, *Multilevel Governance and European Integration*, Rowman and Littlefield, Boulder, Co.
- Jeffery C. (a cura di), 1997, *The Regional Dimension of the European Union*, Frank Cass, Londra.
- Keating M., 1998, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Keating M., 2008, *Thirty Years of Territorial Politics*, «West European Politics», vol. 31, n. 1-2, pp. 60-81.
- Keating M. e McEwen N. (a cura di), 2006, *Devolution and Public Policy. A Comparative Perspective*, Taylor and Francis, Londra.
- Klatt H., 1989, *Forty years of German federalism: Past trends and new developments*, «Publius: The Journal of Federalism», vol. 19, n. 4, pp. 185-202.
- Kristensen P.H. e Zeitlin J., 2005, *Local Players in Global Games: The Strategic Constitution of a Multinational Corporation*, Oxford University Press, Oxford.
- La Spina A., 2003, *La politica per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
- Le Galès P., 2002, *European Cities, Social Conflict and Governance*, Oxford University Press, Oxford.

- Le Galès P. e Lequesne C. (a cura di), 1998, *Regions in Europe*, Routledge, Londra.
- Leibfried S., 2000, *National Welfare States, European Integration and Globalisation: a Perspective for the Next Century*, «Social Policy and Administration», vol. 34, n. 1, pp. 44-63.
- Leibfried S. e Rieger E., 2003, *Limits to Globalization. Welfare States and the World Economy*, Polity, Cambridge.
- Leibfried S. e Zürn M., 2005, *Transformations of the State?*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Longo M., 2003, *European Integration Between Micro-Regionalism and Globalism*, «Journal of Common Market Studies», vol. 41, pp. 475-94.
- Manow P., 2005, *Germany-Cooperative federalism and the Overgrazing of the Fiscal Commons*, in Obinger H., Leibfried S., Castles F. (a cura di), *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 222-262.
- Mantino F., 2002, *Fondi strutturali e politiche di sviluppo*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Marks G., Haesly R. e Mbaye H., 2002, *What do Sub National Offices Think They Are Doing in Brussels?*, «Regional and Federal Studies», vol. 12, n. 3, pp. 1-23.
- Marshall T.H., 1950, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge.
- McAleavy P., 1993, *The Politics of European Regional Development Policy: Additonality in the Scottish Coalfields*, «Regional Politics and Policy», n. 3, pp. 87-107.
- McEwen N., 2002, *State Welfare Nationalism: The Territorial Impact of Welfare State Development in Scotland*, «Regional and Federal Studies», vol. 12, n. 1, pp. 66-90.
- McEwen N., 2003, *Is Devolution at Risk? Examining Attitudes towards the Scottish Parliament in Light of the 2003 Election*, «Scottish Affairs», vol. 44, pp. 54-73.
- Moreno L., 2003, *Europeanisation, Mesogovernments and «Safety Nets»*, «European Journal of Political Research», vol. 42, n. 2, pp. 185-199.
- Obinger H., Armingeon K., Bonoli G. e Bertozzi F., 2005, *Switzerland: the Marriage of Direct Democracy and Federalism*, in Obinger H., Castles F., Leibfried S. (a cura di), *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 263-304.
- Obinger H., Leibfried S. e Castles F. (a cura di), 2005, *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Paci M., 2008, *Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale*, «Stato e Mercato», n. 1, pp. 3-30.
- Persson L.O., 2003, *The Nordic Welfare State and Territorial Politics: Changing Employment Trends in the Public Sector*, Paper preparato per l'European Con-

- sortium for Political Research (Ecpr), Joint Sessions of Workshops, Edimburgo, 28 Marzo-2 Aprile.
- Pierson P. (a cura di), 2001, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Regalia I., 2003, *Decentralizing Employment Protection in Europe: Territorial Pacts and Beyond*, in Zeitlin J., Trubeck D.M. (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy*, Oxford University Press, Oxford.
- Regalia I. (a cura di), 2005, *Regulating New Forms of Employment: Local Experiments and Social Innovation in Europe*, Routledge, Oxford.
- Scharpf F.W., 1988, *The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*, «Public Administration», vol. 66, pp. 239-78.
- Sharpe L. (a cura di), 1993, *The Rise of Meso Government in Europe*, Sage, Londra.
- Smisman S., 2004, *EU Employment Policy: Decentralisation or Centralisation through the Open Method of Coordination?*, WP Law 2004/1, European University Institute, Firenze.
- Streeck W., 2000, *Competitive Solidarity: Rethinking the «European Social Model»*, in Hinrichs K. e al. (a cura di), *Kontingenz und Krise. Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften*, Campus, Frankfurt A.M.
- Trubek D.M. e Mosher J.S., 2003, *New Governance, Employment Policy and the European Social Model*, in Zeitlin J., Trubek D.M. (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy*, Oxford University Press, Oxford.
- Viesti G. e Prota F., 2004, *Le politiche regionali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna.
- Zeitlin J., 2005, *Conclusion. The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Proposals*, in Zeitlin J., Pochet P. (a cura di), con Magnusson L., *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, PIE-Peter Lang, Bruxelles.
- Zeitlin J. e Pochet P. (a cura di) con Magnusson L., 2005, *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. PIE-Peter Lang, Bruxelles.

