

La dimensione territoriale delle politiche sociali in Europa: alcune riflessioni sui processi di *rescaling* e *governance**

Yuri Kazepov, Eduardo Barberis

L'articolo ripercorre i cambiamenti nei sistemi di welfare di otto paesi europei, considerando come punto di osservazione privilegiato i processi di ri-organizzazione territoriale (impliciti ed espliciti) delle politiche sociali. Tali processi hanno implicato nuove configurazioni territoriali e il coinvolgimento di attori pubblici e privati nell'organizzazione e nel finanziamento di diverse politiche sociali. L'analisi verticale

*e orizzontale di tali cambiamenti evidenzia una interazione notevole fra queste due dimensioni che porta ad esiti coerenti, ma specifici. Infatti, la convergenza delle tendenze di *rescaling* e *governance*, porta ad esiti legati alle caratteristiche dei modelli nazionali e locali di welfare che adattano i cambiamenti alle condizioni contestuali di riferimento.*

1. Introduzione

La dimensione territoriale è stata a lungo poco rilevante nell'analisi delle politiche sociali, che erano prevalentemente considerate *politiche nazionali*. Tutta la letteratura comparata del dopoguerra basava i confronti su dati nazionali e il welfare state veniva identificato con lo

* Il contributo si basa su riflessioni sviluppate nell'ambito del progetto internazionale *Rescaling Social Policies towards Multi-Level Governance in Europe* che Yuri Kazepov ha coordinato dal punto di vista scientifico per conto dello European Centre for Social Welfare Policy and Research e al quale Eduardo Barberis ha partecipato. I contenuti derivano dai rapporti nazionali dei partner dei nove paesi coinvolti nel progetto (Spagna, Italia, Francia, Svizzera, Polonia, Danimarca, Svezia, Norvegia e Finlandia) e da riflessioni sviluppate nell'ambito di altri progetti di ricerca che sono state pubblicate in Kazepov e Arlotti (2007) e Kazepov (2008a; 2008b). Il progetto *Rescaling* analizza l'evoluzione della dimensione territoriale delle politiche sociali e le configurazioni degli attori coinvolti nelle stesse negli ultimi 25 anni nei campi dell'attivazione, della cura degli anziani non autosufficienti e del sostegno al reddito. Gli autori ringraziano Marco Arlotti per gli scambi di idee sui temi qui trattati e per il calcolo dei dati della tab. 1.

Stato nazionale che, proprio grazie ad esse, ha rafforzato la propria identità nel periodo post bellico. La dimensione nazionale era preminente sia nell'ambito regolativo sia nell'ambito redistributivo.

Alcuni cambiamenti strutturali hanno messo in moto processi di riarticolazione territoriale. Sono cambiamenti noti. Tra le trasformazioni di natura socio-demografica, abbiamo un aumento dell'invecchiamento della popolazione, la diminuzione dei tassi di fertilità, il mutamento dei modelli di convivenza familiare, la loro fragilità e diversificazione e l'incremento dei flussi migratori. Tali trasformazioni si sono intrecciate con i cambiamenti di natura socio-economica, quali un'aumentata competizione globale, un profondo processo di ristrutturazione industriale che ha portato alla diffusione di modelli di produzione più flessibili, all'aumento e consolidamento della disoccupazione strutturale e a un aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Questi cambiamenti hanno minato alla base il funzionamento delle istituzioni di welfare nazionali, modificando le modalità con cui si è alimentato lo sviluppo delle politiche sociali stesse. Non si era più in un contesto di crescita economica in cui i conflitti venivano tenuti sotto controllo redistribuendo più risorse. I bisogni e i rischi sociali che il nuovo contesto ha prodotto – dalla cura alla disoccupazione, a una crescente vulnerabilità diffusa – hanno accelerato l'emergere di una profonda «obsolescenza» delle soluzioni istituzionali consolidate fino ad allora.

Il bisogno di riforme strutturali emerso negli anni ottanta ha trovato riscontro in un'intensa attività riformatrice a partire dagli anni novanta. Le riforme hanno riguardato numerose aree di policy, hanno dovuto considerare un contesto di crescenti vincoli finanziari e (in parte) regolativi a livello europeo, configurando un quadro complesso e non sempre semplice da decifrare e interpretare. Le riforme, infatti, sono state giustificate e legittimate con il ricorso a retoriche e ideologie differenti, dando per scontato l'ineludibilità delle scelte. La retorica della globalizzazione e della necessità di flessibilizzare le politiche attraverso riforme orientate al mercato e all'occupabilità ha influenzato non poco la direzione che le riforme hanno preso nella maggior parte dei paesi europei. Questo processo di *neoliberalizzazione* delle politiche non è stato, però, univoco. Soprattutto non lo è stato nell'ambito più specifico delle politiche sociali. Retoriche differenti, che hanno teso a coniugare il ricorso al mercato (e alla competitività) con forme innovative di solidarietà e coesione sociale, hanno accompagnato le riforme

con altrettanta forza normativa. Il ricorso al principio di *sussidiarietà* e alla necessità di un crescente coinvolgimento di attori della società civile e del «non-pubblico» – nel senso di *statale* e *burocratico* – si è diffuso in maniera altrettanto capillare con diverse sfumature.

In questi anni alcuni studiosi hanno cominciato a considerare la dimensione territoriale non più come scontata ma come cruciale per comprendere i processi di ri-articolazione e differenziazione delle politiche sociali (McEwen e Moreno, 2004; Ferrera, 2005): di fatto, molte riforme hanno previsto anche una *riorganizzazione territoriale*. Un altro aspetto trasversale particolarmente rilevante per un'analisi territoriale ha riguardato la *moltiplicazione degli attori coinvolti*, che hanno acquisito legittimazione non più solo nell'attuazione e gestione delle misure specifiche, ma anche nel disegno istituzionale delle politiche sociali stesse.

La trasversalità di queste due caratteristiche delle riforme è tanto più sorprendente quanto più alla loro base vi sono spesso retoriche ideologicamente contrastanti. Da un lato, infatti, abbiamo il discorso sull'efficienza e le forme regolative di mercato. Dall'altro abbiamo il richiamo al *principio di sussidiarietà* e alla necessità di coinvolgere la società civile nella gestione della cosa pubblica per aumentare il controllo democratico e la legittimità delle scelte. Abbiamo richieste di *empowerment* e di democrazia partecipativa emergenti dal basso e la necessità di individualizzare gli interventi di politica sociale in un quadro di crescente diversificazione dei bisogni (Paci, 2007).

Il ricorso a tali retoriche ha forti gradi di sovrapposizione e, quasi paradossalmente, indirizza le riforme in direzioni simili anche quando il colore politico di chi le promuove è differente. Certo, le sfumature nella normativa sono importanti e fanno la differenza nel favorire alcuni esiti piuttosto che altri. Vi sono, però, numerosi elementi che i due processi condividono. La presenza di articolati livelli territoriali con capacità regolativa autonoma, infatti, non è disgiunta dalla diffusione di nuove forme di governance e dalla moltiplicazione degli attori coinvolti nel processo politico. Esse richiedono condizioni regolative territoriali specifiche, che valorizzino e rendano autonomi gli attori. Non è casuale, dunque, che nell'ambito delle politiche sociali la riarticolazione territoriale sia andata prevalentemente verso una *decentralizzazione* e venga giustificata sia con l'intento di essere «più prossimi ai cittadini» sia con la necessità di essere più efficaci ed efficienti.

In questo contributo si privilegerà la dimensione territoriale, ma si cercherà di illustrare anche come essa interagisca con la moltiplicazio-

ne degli attori. Le riforme, infatti, facendo riferimento alla *sussidiarietà* come principio guida, portano verso assetti regolativi complessi, che la letteratura sintetizza con il termine di *governance multilivello*. L'esito, però, non è scontato: la complessificazione delle relazioni istituzionali, in cui attori differenti a differenti livelli territoriali interagiscono e negoziano in un quadro sempre meno gerarchizzato e regolamentato (Bache e Flinders, 2004; Le Galès, 2002), porta talora a casi in cui la legittimità stessa dell'intervento pubblico viene messa in dubbio. Lo Stato viene, infatti, legittimato ad intervenire solo in assenza di capacità autonome di regolazione locale.

Questa tendenza verso una crescente *sussidiarizzazione delle politiche sociali* (Kazepov, 2008a) presenta un forte grado di ambiguità, perché non sempre definisce quando un singolo o una comunità non sono più in grado di autoregolarsi. Qual è il livello di disuguaglianza e/o povertà che una comunità considera accettabile socialmente? Quando andiamo ad analizzare le politiche qualche risposta, anche innovativa, si trova. Tuttavia, la mancanza di risposte univoche a tali quesiti mostra il grado di incertezza, discrezionalità e fluidità in cui gli assetti emergenti si vengono a trovare. Essi possono variare da politica a politica e da sistema di welfare a sistema di welfare. Alcune misure prevedono assetti organizzativi puntuali nel definire soglie, criteri, meccanismi di controllo, altri meno. Considerare queste differenze è, dunque, cruciale per comprendere l'impatto dei cambiamenti.

Per questi motivi nella prima parte del contributo si indicano alcuni aspetti da considerare per la comprensione delle trasformazioni in contesti differenti. Nella seconda parte vengono presentate alcune delle principali dinamiche di ri-organizzazione territoriale delle politiche sociali in nove paesi europei negli ultimi 20 anni. La terza parte, invece, mette in rapporto la ri-organizzazione territoriale con altri processi di cambiamento. La quarta parte conclude il contributo con considerazioni di sintesi che mostrano alcune implicazioni dei processi di cambiamento e alcuni nodi critici sulle loro potenziali conseguenze.

2. *La ri-organizzazione territoriale in contesti differenti*

Per comprendere meglio le dinamiche di ri-organizzazione territoriale delle politiche sociali è opportuno partire da alcuni assunti che facilitano la lettura del fenomeno. Primo fra tutti, il fatto che processi si-

mili in contesti diversi hanno significati e impatti differenti. Infatti, nonostante la *sussidiarizzazione* delle politiche sociali sia una retorica convergente nella maggior parte dei paesi europei, l'impatto nazionale e locale dei processi varia a seconda dei modelli regolativi.

Per questo motivo, nel presentare alcuni risultati preliminari del progetto, abbiamo raggruppato i paesi che ne fanno parte in base a una classificazione tipologica che, ispirata dai contributi di Esping-Andersen (1990; 1999), incorpora il dibattito successivo e identifica cinque modelli prevalenti in Europa (Kazepov, 2008a): i tre sistemi di welfare identificati da Esping-Andersen più un sistema di welfare sud-europeo e uno di transizione nei paesi dell'Europa dell'Est. Non riproponiamo qui una descrizione analitica dei modelli, che a grandi linee sono noti. Accenneremo ad alcune loro caratteristiche solo rapidamente e in modo strumentale nelle parti successive. Considereremo brevemente anche i tipi di relazione tra attori che vengono a instaurarsi nei diversi assetti di *governance multilivello*. Questi assetti, infatti, non sono solo coerenti con i principi regolatori prevalenti nei diversi sistemi di welfare (Jessop, 2002; 2008; Di Gaetano e Strom, 2003), ma riflettono il grado di solidarietà e di accettazione che società diverse hanno della disegualianza, qualificando la propria propensione a muoversi in una direzione piuttosto che l'altra nella strutturazione e negli esiti delle riforme in atto.

Ne emerge un quadro del *modello sociale europeo* piuttosto articolato in cui la *famiglia* e/o lo *Stato* si fanno per lo più carico delle responsabilità sociali. Nel primo caso è possibile ipotizzare che prevalgano principi regolativi improntati alla *sussidiarietà* (e la reciprocità), mentre nel secondo caso è ipotizzabile che prevalgano principi regolativi improntati alla redistribuzione. Se consideriamo famiglia e Stato ai due estremi di un continuum, occorre distinguere tra *sussidiarietà passiva* – in cui lo Stato delega responsabilità sociali senza erogare risorse adeguate per farvi fronte – e *sussidiarietà attiva*, in cui lo stato eroga risorse a favore degli attori che si assumono la responsabilità sociale (Kazepov, 2008a). Queste alternative non sono senza conseguenze sul processo di riorganizzazione territoriale delle politiche sociali: infatti, nei sistemi a *sussidiarietà passiva* bisogna tenere in considerazione che la famiglia (o la società civile) possiede capacità redistributive limitate rispetto allo Stato, e che quindi il livello di disegualianza ne risente. Comprendere il processo di *sussidiarizzazione*, quindi, significa comprendere come le caratteristiche dei sistemi di welfare, e i rispettivi principi regolatori, contribuiscano a tradurre i

processi di trasformazione in specifici esiti contestualizzati. In questo senso, un ruolo importante viene giocato anche dall'evoluzione della spesa e della fiscalità pubblica a diversi livelli territoriali. È, infatti, rispetto a questo indicatore che le tendenze che illustreremo assumono un significato più preciso (cfr. tab. 1).

Tabella 1 - Indice di centralizzazione/decentralizzazione fiscale in alcuni paesi europei (1974-2000)

Anno	Coeff. di variaz.	Dk	Fin	No	Se	De	Ch	Fr	Es	It	Uk	Pl
1974	37,40	0,40	0,33	0,39	0,41	0,38	0,44	0,15	0,15	0,12	0,23	0,21 ²
2000	30,20	0,44	0,33	0,30	0,41	0,39	0,39	0,20	0,27	0,24	0,14	0,27
Δ	-7,20	0,04	0,00	-0,09	0,00	0,01	-0,05	0,05	0,12	0,12	-0,09	0,06
Trend ³ 2006	+/-	--	-	--	--	+/-	+/-	+	++	++	--	++

Fonte: Nostre elaborazioni su dati International Monetary Fund (Imf) (1972-2002).

¹ Il coefficiente di variazione considera tutti i paesi esclusa la Polonia.

² I dati sulla Polonia si riferiscono rispettivamente agli anni 1985 e 2000.

³ Analisi delle riforme del progetto Rescaling.

Il quadro che emerge considerando gli indicatori finanziari è – a prima vista – contro-intuitivo. Nel 1970, i paesi più decentralizzati sono quelli scandinavi e quelli meno decentralizzati sono quelli sud-europei. Il coefficiente di variazione è abbastanza alto e le differenze tra i paesi considerati significative. A partire dagli anni novanta hanno avuto luogo le prime riforme volte ad aumentare l'autonomia fi-

¹ Abbiamo calcolato l'indice di decentralizzazione finanziaria considerando quattro indicatori: 1) la quota di spesa sub-nazionale sul totale della spesa nazionale; 2) la quota di spesa sub-nazionale sul Pil; 3) la quota di tasse sub-nazionali sul totale delle entrate sub-nazionali; 4) la quota di tasse sub-nazionali sul totale delle tasse. Per ogni paese il punteggio ottenuto è stato standardizzato, i.e. 0 = totale assenza di decentralizzazione; 1 = totale decentralizzazione.

nanziaria dei livelli di governo sub-nazionale, sia in termini di entrate, incentivando la tassazione decentrata (Stegarescu, 2005), sia in termini di spesa, attraverso aumentate attribuzioni di costi da coprire con le risorse locali. Entrambe queste tendenze mostrano forme di convergenza nel grado di decentralizzazione finanziaria e amministrativa (Thieben, 2003).

Le conseguenze sono, però, complesse da decifrare, perché un'alta quota di tassazione sub-nazionale non corrisponde necessariamente a un elevato grado di autonomia sub-nazionale ed è fondamentale considerare i meccanismi politici di regolazione². La dimensione finanziaria diventa, quindi, più comprensibile nel momento in cui viene letta insieme ai contesti regolativi che caratterizzano i diversi sistemi di welfare in Europa.

3. La ri-organizzazione territoriale delle politiche sociali

La ri-organizzazione territoriale delle politiche sociali rappresenta un processo complesso, osservabile in un'ottica di medio-lungo periodo, che emerge in seguito alle pressioni endogene ed esogene cui abbiamo brevemente accennato nell'introduzione. Fino alla seconda metà degli anni settanta le politiche di welfare erano prevalentemente regolate a livello nazionale. Questo era vero non solo per le politiche contributivo-previdenziali, ma anche per le politiche attive del lavoro e per altri servizi (e.g. collocamento, cura degli anziani, ecc.). Esse venivano accompagnate da politiche territoriali di tipo keynesiano, volte a promuovere lo sviluppo economico nelle aree periferiche dei diversi paesi (e.g. il Mezzogiorno in Italia, l'Andalusia in Spagna, ecc.) nel tentativo di compensare le differenze esistenti tra livelli sub-nazionali (Brenner, 2004).

Dalla seconda metà degli anni settanta, le trasformazioni socio-economiche hanno portato a una crescita dell'inflazione e della disoccupazione, accompagnate da un crollo dei tassi di crescita economica. L'effetto è stato quello di indebolire le capacità regolative dello Stato nazionale, almeno in termini keynesiani (Jessop, 2002). L'equilibrio che aveva contribuito all'età dell'oro del welfare state è, infatti, venuto

² Un'elevata tassazione sub-nazionale potrebbe essere regolata da stringenti criteri nazionali, tali da limitare l'autonomia degli enti sub-nazionali o viceversa (Oecd, 2006).

meno con la crisi del circolo virtuoso tra piena occupazione e alti tassi di crescita.

I processi di ri-organizzazione territoriale che hanno accompagnato queste trasformazioni in Europa hanno seguito una duplice direzione. Da un punto di vista economico sono diventati molto rilevanti attori sovra-nazionali e sub-nazionali. Da un lato è nato il mercato comune, sono state definite le regole della concorrenza ed è stato introdotto l'euro; dall'altro lato, Comuni e Regioni hanno acquisito una rilevanza strategica crescente nella competizione globale (Swyngedouw, 1997; Buck e al., 2005), anche perché le prestazioni del sistema economico del territorio sono divenute sempre più la base per le entrate degli enti sub-nazionali.

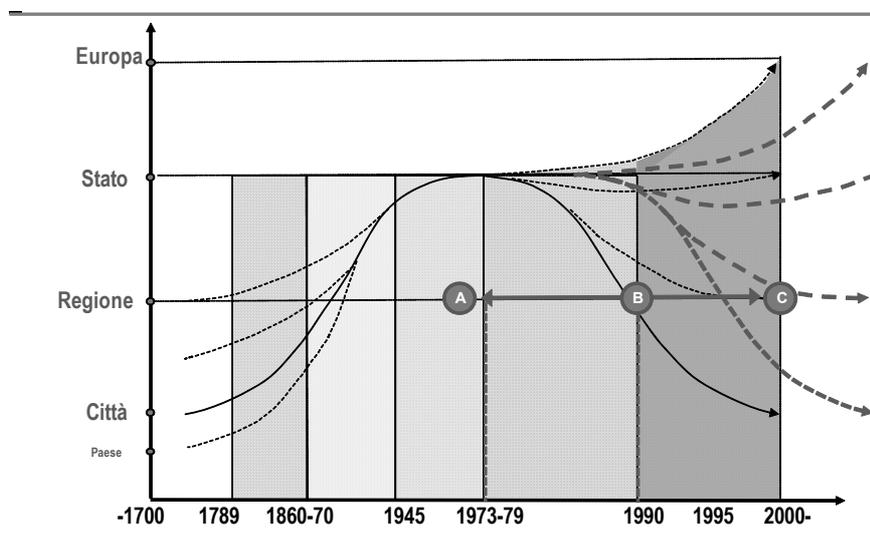
Dal punto di vista delle politiche sociali, lo scenario è stato decisamente differente. A livello sovra-nazionale, con l'eccezione di alcune politiche, principalmente collegate ai fondi strutturali da un lato e alla retorica della strategia europea per l'occupazione dall'altro (Ashiagbor, 2005), le politiche sociali hanno giocato un ruolo piuttosto marginale. È vero che formalmente sono stati intrapresi alcuni passaggi importanti, come la definizione di obiettivi comuni nella lotta contro l'esclusione sociale e la povertà e i Piani di azione nazionali per l'inclusione sociale. Anche nell'ambito della Strategia europea dell'occupazione sono stati definiti (Consiglio europeo di Lisbona, 2000) obiettivi importanti da raggiungere entro il 2010. Questi documenti, tuttavia, si sono tradotti molto parzialmente in politiche concrete: viceversa, la regolazione sovra-nazionale di mercato ha posto stringenti vincoli di bilancio all'interno dei quali le politiche sociali hanno dovuto svilupparsi. La relazione tra i due processi è problematica e molti dei nodi critici che emergono dal processo di ri-organizzazione territoriale delle politiche sociali potrebbero venire limitati da una regolazione più puntuale a livello sovra-nazionale.

3.1 Forme implicite ed esplicite della ri-organizzazione territoriale delle politiche sociali

Nell'ambito dei processi di ri-organizzazione territoriale delle politiche sociali negli ultimi trent'anni possiamo riconoscere due principali tendenze: una *implicita* e una *esplicita* (cfr. fig. 1). Nel caso della ri-organizzazione *implicita* non vi sono riforme che modificano i riferimenti territoriali delle politiche, ma è l'interazione tra il funzionamento delle istituzioni e il contesto socio-economico a modificare il

peso specifico di politiche regolate a livelli territoriali differenti. Nel caso di una ri-organizzazione *esplicita*, invece, sono le riforme che spostano le risorse e/o le capacità regolative attribuendole ad altri livelli territoriali.

Figura 1 - Processo di ri-organizzazione territoriale implicito ed esplicito e gap tra mutamento socio-economico e processi di riforma istituzionale.



Fonte: Kazepov (2008b).

Fra la fine degli anni settanta e la metà degli anni ottanta hanno prevalso i cambiamenti *impliciti* (AB, fig. 1). Poche riforme, ma diversi cambiamenti nel peso delle politiche nei rispettivi panorami nazionali: si consideri, per esempio, l'aumento dei beneficiari delle politiche assistenziali nella maggior parte dei paesi dell'Europa continentale, regolate a livello sub-nazionale, rispetto ai beneficiari delle politiche del lavoro, regolate prevalentemente a livello nazionale.

È solo a partire dalla seconda metà degli anni novanta che, parallelamente al diffondersi di politiche di attivazione, possiamo riconoscere alcune prime riforme esplicite (BC, fig. 1) che hanno un impatto importante sulla distribuzione territoriale della capacità regolativa delle politiche sociali, soprattutto verso enti territoriali sub-nazionali. Si pensi, per esempio, alla crescente localizzazione dei servizi all'impiego nella maggior parte dei paesi europei.

Nell'ultimo decennio questa tendenza si è complessificata, mostrando, soprattutto nei paesi che più precocemente avevano avviato percorsi di decentramento, anche tendenze al riaccentramento. Tali tendenze, però, hanno assunto forme volte a migliorare *l'efficienza e l'efficacia* delle politiche nonché a ridurre le diseguaglianze territoriali attraverso il coordinamento orizzontale e verticale fra attori piuttosto che conferire allo Stato poteri che aveva precedentemente devoluto.

Nei prossimi paragrafi presenteremo una sintesi dei principali processi di ri-organizzazione territoriale avvenuti negli ultimi vent'anni nei diversi modelli di welfare, con esempi da nove paesi europei.

3.2 La ri-organizzazione territoriale delle politiche sociali nei paesi scandinavi

Nei paesi del Nord Europa, negli anni novanta il processo di ri-organizzazione territoriale si è concretizzato nella perdita di ruolo degli enti territoriali intermedi, le Contee. Questo ha portato a un'attribuzione delle loro competenze sia allo Stato sia ai Comuni. Tale processo si è accompagnato a forme di privatizzazione e pluralizzazione degli attori più contenute che altrove, in un quadro in cui ha continuato a prevalere il ruolo redistributivo dello Stato. I cambiamenti, infatti, non hanno stravolto i principi regolativi che li caratterizzano (nonostante un forte ricorso a politiche di attivazione) e hanno riguardato per lo più l'allocazione di risorse e responsabilità fra attori pubblici presenti a diversi livelli territoriali. Nell'ultimo decennio questa tendenza si è indirizzata verso un maggiore coordinamento tra enti territoriali e attori non solo per questioni di efficienza ed efficacia, ma anche per contenere un potenziale aumento delle diseguaglianze territoriali. In alcuni casi (Norvegia, Finlandia, Danimarca) la soluzione tentata è stata l'integrazione istituzionale, con la fusione degli enti che si occupano di politiche del lavoro e di assistenza sociale. Tale soluzione, tuttavia, presenta ancora qualche problema date le diverse culture organizzative e i differenti target.

In Finlandia, negli anni novanta, il ruolo dei Comuni nella gestione delle politiche sociali e sanitarie è cresciuto. La riforma della programmazione e del finanziamento dell'assistenza sociale e sanitaria (1992) ha attribuito loro diverse responsabilità che erano delle Contee favorendo i fondi senza vincolo di destinazione e ri-dimensionando le funzioni di controllo delle Contee. Nel 1997 queste ultime, che fino ad allora rappresentavano il governo nell'implementazione delle politiche sociali e sanitarie, sono state ridotte da 12 a 6. Poter decidere

autonomamente come ripartire i fondi statali e come organizzare i servizi ha comportato anche un processo di de-monopolizzazione e la crescita del ruolo di attori privati come partner degli attori pubblici, con un crescente anche se limitato ricorso alla regolazione di mercato (Kauppinen e Niskanen, 2005). Lo spazio locale è rimasto, tuttavia, confinato all'ambito gestionale, mentre regolazione e programmazione degli interventi sono restate in capo alla normativa nazionale.

Nel decennio successivo è stata avviata la sperimentazione di nuove forme di coordinamento, sia orizzontale sia verticale. A livello orizzontale, tra il 2002 e il 2004, sono state avviate forme di integrazione socio-sanitaria paragonabili ai coordinamenti di zona. A livello verticale, nel maggio 2005 il ministro delle finanze finlandese ha avviato una iniziativa volta a coordinare le attività dei Comuni, a rivedere i confini degli enti locali e a ricentralizzare compiti che in forma decentrata non hanno dato gli esiti sperati. Le misure approvate nell'ultimo decennio – tra cui i programmi sociali e sanitari del 2002-03 – si affidano generalmente a strumenti di *soft governance*, quali raccomandazioni, linee-guida, buone pratiche non vincolanti, per cui l'effetto omogeneizzante è stato piuttosto limitato. Provvedimenti più vincolanti sono stati approvati più di recente (2005) e hanno riguardato la standardizzazione delle soglie di reddito per l'accesso ai servizi assistenziali, e dell'assistenza agli anziani (2006), con la riduzione dell'autonomia decisionale locale.

In Norvegia l'andamento è stato simile a quello finlandese. Negli anni novanta le Contee hanno perso competenze che sono state assorbite sia dal governo nazionale che dai Comuni. In particolare questi ultimi hanno mostrato un notevole protagonismo, a partire dalla legge sul governo locale del 1992.

I processi di decentramento e accentrimento sono continuati in direzioni ambivalenti con una maggior attenzione ai problemi del coordinamento negli anni duemila. Anche in questo caso, in quadro di aumentate competenze locali, sono stati messi in campo strumenti volti a limitare la discrezionalità locale. Le forme di tipo *soft* (e.g. le raccomandazioni non vincolanti), sono compensate da forme più dirette, come i fondi con vincolo di destinazione. Una significativa forma di riaccentrimento ha riguardato, invece, la sanità. Nel 2001-02 la riforma ospedaliera ha tolto la proprietà delle strutture sanitarie alle Contee a favore dello Stato e ha istituito cinque agenzie regionali governate da consigli tecnici (semi)indipendenti. Si è passati, così, dall'autonomia locale al decentramento governato (Lægreid, Opedal e Stigen, 2005).

In Svezia, come in Norvegia, la legge sul governo locale è stata riformata all'inizio degli anni novanta (1991), attribuendo maggiori responsabilità al livello municipale in materia sociale. Nel corso del decennio, inoltre, ai Comuni è stata attribuita responsabilità anche nelle politiche del lavoro. Pure nel caso svedese, però, la tendenza al decentramento è stata contrastata da alcuni processi di riaccentramento (Bäck e Johansson, 2006) e l'ambivalenza fra le due tendenze assume anche qui la forma dello svuotamento del livello intermedio delle Contee. Mutamenti ambivalenti in questo decennio si sono avuti anche dal punto di vista finanziario. Dal 1992-1993 i trasferimenti statali hanno visto calare la quota dei fondi con vincolo di destinazione, ma a limitare l'acquisita autonomia fiscale sono intervenuti provvedimenti che hanno impedito l'innalzamento delle tasse locali (1991-93), uniformato i livelli di tassazione locale e reso obbligatorio il pareggio di bilancio (1996-97). Nel decennio successivo, il ripensamento sul modello territoriale si è avviato nel 2003 con la costituzione di una commissione parlamentare volta ad analizzare le funzioni dei diversi uffici ai diversi livelli e a formulare proposte correttive. L'attenzione si è, dunque, concentrata sulla creazione di standard. Già negli anni novanta si era dato vita a qualche iniziativa in questo senso, come la creazione dello *Statens institutionsstyrelse* (1994), che gestisce gli istituti per alcolisti, tossicodipendenti, minori disagiati ecc., e la definizione di standard di alcuni servizi (per es. sull'accesso agli asilo-nido). Questa tendenza è proseguita negli anni duemila. Tra il 2001 e il 2002 il governo ha ridotto le possibilità organizzative dei servizi sanitari affidati alle Contee (divieto di affidare a privati gli ospedali) e ha calmierato le tariffe per i servizi agli anziani (Trydegård, 2004).

In Danimarca il ruolo dei Comuni è rilevante sin dalla riforma del governo locale degli anni settanta, anche dal punto di vista politico. Anche in questo caso, tuttavia, osserviamo tendenze di segno opposto: negli anni novanta c'è stato un processo di legiferazione nazionale volto a proteggere i diritti individuali e ad uniformare l'azione degli enti locali (per es. coi livelli minimi di prestazioni nei servizi per gli anziani nel 1998) e forme di proceduralizzazione che, in nome della trasparenza, hanno obbligato gli enti locali a rendicontare al governo nazionale diversi servizi (Thorgaard e Vinther, 2007). L'autonomia dei Comuni è stata controllata anche attraverso l'introduzione di strumenti semi-privatistici quali i contratti fra enti territoriali e gli accordi di programma e con la crescita dei fondi con vincolo di destinazione e delle forme di controllo economico legate ai rimborsi delle spese co-

munali (in particolare nelle politiche del lavoro). Il processo di riaccentramento sembra essere stato particolarmente ampio e precoce, anche in ragione di una municipalizzazione più antica e ampia che può aver suggerito, prima che altrove, un'attenzione per la questione del coordinamento e del contenimento delle differenze territoriali. La riforma del governo locale e il depotenziamento dei livelli intermedi è avvenuta, però, solo nel 2007, quando le 13 Contee sono state trasformate in 6 Regioni, eliminandone l'autonomia impositiva. Alle Regioni sono rimaste solo competenze in materia sanitaria e di promozione dell'economia regionale, mentre gli altri compiti sono stati attribuiti in egual misura al governo centrale e ai Comuni. Anche i Comuni sono stati ridotti considerevolmente (da 270 a 98, eliminando tutti quelli con meno di 20.000 abitanti). Tali fusioni sono state giustificate dalla necessità di avere unità territoriali sufficientemente ampie da farsi carico delle nuove responsabilità ad esse devolute (Thorgaard e Vinther, 2007). Recentemente, l'attenzione per il coordinamento si è concretizzata nella riforma che ha fuso a livello nazionale assistenza sociale e politiche del lavoro (2003). La riforma del governo locale nel 2007 ha portato questo cambiamento, con l'associazione dei servizi per assicurati e non assicurati sotto la supervisione delle Regioni.

3.3 La ri-organizzazione territoriale delle politiche sociali nei paesi dell'Europa continentale

Il modello corporativo che caratterizza i paesi dell'Europa continentale sembra essere quello meno omogeneo in termini di organizzazione territoriale. Esso include, infatti, paesi centralisti (e.g. Francia), paesi federalisti (e.g. Svizzera³ e Germania). Tali differenze derivano dai diversi percorsi costitutivi dello Stato-nazione, da diverse concezioni della cittadinanza e da ruoli differenti dei corpi sociali intermedi. Nonostante queste differenze, nell'insieme si può osservare una comune tendenza al decentramento, pur in un quadro in cui ultimamente il coordinamento territoriale sta divenendo una preoccupazione centrale. A differenza dei paesi nordici, però, l'attore vincente non sono tanto i Comuni, quanto gli enti di dimensione provinciale o regionale. In Francia gli anni novanta hanno costituito una fase di transizione fra

³ Esping-Andersen (1990) include la Svizzera nel modello liberale, ma in diverse politiche essa presenta punti di contatto con i modelli corporativi tedesco e francese.

le riforme degli anni ottanta, che hanno creato il sistema a quattro livelli (Stato-Regioni-Dipartimenti-Comuni), e quelle degli anni duemila. Gli enti territoriali hanno avuto in questa fase un ruolo prevalentemente esecutivo, sottoposti al controllo degli enti decentrati dello Stato e a una notevole dipendenza finanziaria (Schneider, 2003). Il *Décentralisation-Acte II* del 2003 ha modificato l'art. 1 della Costituzione, affermando l'organizzazione decentrata della Repubblica, con una maggior attenzione verso gli enti territoriali sub-nazionali. Il livello territoriale vincente è risultato quello dei Dipartimenti, che hanno esteso il proprio campo d'azione, ottenendo una competenza generale nella programmazione, definizione, regolazione e organizzazione delle politiche sociali (e.g. anziani, giovani, minori, disabili e politiche attive per gli utenti Rmi). Ad essi è affidato il compito di superare la frammentazione delle politiche locali (i Comuni francesi sono ben 36.700) concentrando ad oggi metà della spesa sociale (Pinson e Le Galès, 2005). La cultura politica e l'organizzazione fortemente centralista hanno, comunque, influenzato l'esito del processo di riorganizzazione territoriale delle politiche sociali francesi. Dopo 25 anni di riforme, infatti, lo Stato mantiene un ruolo di primaria importanza e la riorganizzazione territoriale ha premiato anche il livello nazionale. Tale quadro trova conferma nel ruolo giocato dagli standard nazionali e nelle forme contrattuali che coinvolgono/vincolano gli enti territoriali con lo Stato. I nodi critici di questi nuovi assetti sono emersi soprattutto nell'integrazione delle azioni dipartimentali con quelle degli uffici decentrati del governo (per esempio per le politiche attive nell'ambito del Rmi), in rapporto con una tradizionale, complessa categorizzazione dell'utenza. Paradossalmente, però, il decentramento è stato un'occasione per ridurre le disparità e l'autonomia dei Dipartimenti. Infatti, ad essi è stato attribuito il dovere di finanziare misure definite centralmente, ma l'ammontare delle risorse non ha seguito la crescita delle responsabilità istituzionali. Di conseguenza, i Dipartimenti (che hanno un peso politico limitato) hanno abbandonato misure e iniziative prese autonomamente per poter far fronte ai compiti delegati dallo Stato.

Nel caso svizzero, la costruzione federalista dello Stato attribuisce da sempre ai Cantoni notevoli responsabilità in materia sociale: il 40% della spesa sociale e delle entrate sono cantonali (Vatter e Wälti, 2003). Dal punto di vista federale è, quindi, difficile governare i modelli organizzativi dei Cantoni, che variano considerevolmente in ragione di una notevole autonomia politica, fiscale e amministrativa. In

genere i Cantoni francofoni e italo-foni sono più centralisti, mentre quelli germanofoni tendono a essere municipalisti. Nel complesso, negli anni novanta ha prevalso un ulteriore decentramento di responsabilità e risorse dai Cantoni ai Comuni, soprattutto in materia assistenziale. Dalla metà degli anni novanta anche le politiche di assistenza agli anziani sono andate in questa direzione: vincoli di bilancio hanno fatto optare per il passaggio dei servizi residenziali ai Cantoni e dei servizi domiciliari ai Comuni. Similmente, a metà anni novanta viene aumentato il peso delle politiche attive del lavoro la cui responsabilità viene attribuita ai centri per l'impiego cantonali. Lo spazio per un coordinamento normativo a livello nazionale negli anni duemila è partito, quindi, da condizioni difficili. La nuova costituzione del 2000 ha certo introdotto alcuni elementi di uniformità nella garanzia dei diritti sociali, ma in modo così minimale che di fatto nessun cantone si è sentito toccato nella propria autonomia. Tuttavia, la spinta al coordinamento, si può osservare a livello micro e meso, per esempio attraverso la gestione associata dei servizi residenziali per anziani a livello sovra-cantonale o la gestione associata fra più Comuni dei servizi domiciliari per anziani. Dal punto di vista della governance del sistema, è diventato sempre più significativo il ruolo della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (Skos), una Ong formata da rappresentanti di Comuni, Cantoni ed enti privati impegnati nel sociale, che fornisce linee guida non vincolanti (ma seguite da molti Cantoni) sui livelli minimi assistenziali. Anche a livello intra-cantonale si registra un'attenzione alla questione del coordinamento anche se in un quadro federale di sussidiarietà (attiva) piuttosto articolata e differenziata. Nei Cantoni più piccoli la tendenza è al riaccentramento (Müller e Strem-low, 2006) mentre la maggior parte dei Cantoni medio-grandi hanno delegato gran parte delle misure assistenziali al livello municipale.

3.4 La ri-organizzazione territoriale delle politiche sociali nell'Europa meridionale

I paesi dell'Europa meridionale sono caratterizzati da un centralismo che solo negli ultimi decenni si è mosso verso forme di decentramento, peraltro più politico-amministrative che fiscali. Le caratteristiche di residualità e di sussidiarietà passiva nelle politiche familiari, inoltre, hanno da sempre lasciato spazio all'intervento di attori locali pubblici e privati, che hanno assunto un nuovo status nel recente riconoscimento delle autonomie territoriali.

In Italia gli anni novanta proseguono un trend sincopato di progressi-

va attribuzione di poteri e responsabilità alle autonomie territoriali sia in termini di spesa, sia in termini di una crescente pluralizzazione dei fornitori di servizi. La legge 142/1990 sull'ordinamento degli enti locali e le leggi Bassanini del 1997 hanno attribuito nuovi poteri a Comuni e Province, sciogliendo alcuni nodi critici nei rapporti inter-istituzionali (Vandelli, 2004), mentre il d.lgs. 467/1997 ha attribuito loro nuove competenze in materia di collocamento e politiche del lavoro.

Un processo simile, con conseguenze più ampie, avviene nel caso spagnolo, in cui gli anni novanta vedono l'implementazione del dettato costituzionale del 1978, basato su un modello quasi-federale aperto, concertato, a più velocità, che ha il suo perno negli *Estatudos de autonomia* negoziati bilateralmente fra governo centrale e governi regionali. Tra il 1982 e il 1992 tutte le *Comunidades autonomas* hanno legiferato in materia assistenziale (Adelantado e Jiménez, 2003) ottenendo successivamente un ruolo di primo piano nelle politiche del lavoro (formazione professionale, politiche attive, gestione dei centri per l'impiego). L'attuazione di politiche sociali regionali garantisce una legittimazione politica e il protagonismo di questo livello territoriale, che risulta essere il vincitore dei processi di ri-organizzazione territoriale delle politiche sociali in Spagna, tanto da permettere in alcuni casi forme di «riaccentramento» regionale col depotenziamento dei Comuni (Arriba, 1999).

L'esordio del nuovo millennio mostra una rinnovata crucialità delle questioni territoriali in entrambi i paesi. In Italia abbiamo la riforma del titolo V della Costituzione (2001), che attribuisce alle Regioni potestà legislativa esclusiva in materia di politiche sociali. In Spagna, nel 2002 si completa la devoluzione di competenze in materia di sanità ed educazione anche alle ultime *Comunidades autonomas* che ancora non avevano negoziato questo aspetto (Rodríguez Cabrero, 2004). In modo assai più spiccato che altrove, nei casi spagnolo e italiano gli enti territoriali vengono riconosciuti come elementi fondamentali dello Stato assumendo, negli ultimi anni, un ruolo sempre più rilevante nell'ambito delle politiche sociali (Moreno, 2006).

Tale affermazione del livello regionale non è esente da conflitti: il rapporto con il governo nazionale è, a tratti, burrascoso, coinvolgendo i tribunali costituzionali, quando non la Corte di Giustizia europea. Lo Stato fatica ad imporre proprie linee di governo, ricorrendo ora alla leva delle risorse, ora a complessi processi negoziali. La tradizionale frammentazione e residualità degli interventi assistenziali trova ri-

scontro nella complicata strutturazione dei rapporti interistituzionali e in un faticoso regionalismo che manca di strumenti di coordinamento. Peraltro, tali asimmetrie si inseriscono in un quadro di notevoli disparità regionali, e i disequilibri che discendono dall'attuale organizzazione territoriale non sembrano vedere soluzioni volte al superamento del problema. Eppure, i tentativi non sono mancati. In Italia, la legge 328/2000 mirava a fornire un assetto organico dei rapporti fra livelli territoriali e fra attori nel quadro di una sussidiarietà multilivello, ma la riforma costituzionale del 2001 l'ha svuotata di senso e ha focalizzato parte della conflittualità territoriale sulle questioni sociali e sanitarie. In effetti, anche il nuovo titolo V contiene previsioni di coordinamento nazionale che dovrebbe essere garantito dai livelli essenziali di assistenza (Liveas), ma all'atto pratico i Liveas non sono mai stati definiti⁴. Contrariamente al caso italiano, in Spagna è possibile osservare alcuni tentativi di stabilire in modo più chiaro un quadro nazionale di misure. L'intervento recente più rilevante (e con esiti ancora non chiari) è la creazione del *Sistema nacional de la dependencia* (2006), volto a coordinare diverse misure assistenziali e ridurre le diseguaglianze territoriali. Nel complesso, la residualità degli interventi, con un ruolo sostitutivo svolto dal privato sociale, tipico del modello mediterraneo, non ha ancora trovato una collocazione nei nuovi assetti territoriali, pur essendo stati avviati passi per un riconoscimento regolato e un più stretto coordinamento con gli attori pubblici.

3.5 La ri-organizzazione territoriale nei paesi dell'Europa orientale: il caso polacco

Nei paesi dell'Europa dell'Est il decentramento non è stato una priorità, nonostante una certa insistenza negli anni novanta da parte degli organismi comunitari, che suggerivano l'istituzione di amministrazioni regionali per la distribuzione dei fondi europei. Fra le poche eccezioni figura la Polonia (Kulesza, 2002) che nel 1990 avvia la riforma della pubblica amministrazione. Uno dei primi risultati è la creazione delle *Gminy* (i Comuni), che diventano responsabili dell'amministrazione dell'assistenza sociale. Successivamente, la riforma della Costituzione

⁴ La portata dei Liveas è stata ridotta in giurisprudenza: diverse sentenze della Corte costituzionale (e.g. la n. 248/2006 e la n. 387/2007) li hanno limitati a standard strutturali e qualitativi delle prestazioni. Inoltre, devono essere concordati con le Regioni e non possono porre vincoli di destinazione nell'allocazione delle risorse in materia di competenza regionale o indicare modelli organizzativi.

del 1997 introduce il principio di sussidiarietà e l'organizzazione decentrata del governo della cosa pubblica, con esiti che si riflettono nel decennio successivo. Nel 1999, infatti, vengono creati due ulteriori livelli di governo che completano la struttura territoriale, i *Powiaty* (livello provinciale) e i *Województwa* (*Voivodati*, livello regionale). Queste amministrazioni hanno iniziato ad avere un ruolo effettivo solo dal 2004, quando è stato varato il decentramento delle finanze pubbliche e aumentata l'indipendenza economica delle istituzioni territoriali. La creazione di questi livelli di governo si è innestata sulla preesistente struttura comunale, cosicché si è applicata una soluzione simile a quella dei paesi nordici: l'unità territoriale di minor dimensione non è gerarchicamente subordinata a quella di maggior dimensione. Ne discende, così, che il mattone fondamentale è costituito dal livello municipale, mentre gli altri enti territoriali intervengono in modo sussidiario solo per le attività non organizzabili a livello municipale. I *Powiaty* sono, comunque, diventati una sede di riferimento per le politiche sociali, e ad essi vengono attribuite diverse responsabilità in precedenza in capo al governo nazionale, mentre i *Voivodati* assumono in genere un ruolo di programmazione. Anche le politiche del lavoro vedono un simile processo, passando dalla responsabilità di enti decentrati del governo a quella degli enti territoriali provinciali e regionali non senza, tuttavia, un certo grado di confusione delle competenze per le politiche attive. Lo Stato mantiene le funzioni legislative e di gestione finanziaria, mentre la responsabilità di controllo su standard e qualità, presente nella norma, non pare aver sortito conseguenze effettive.

4. La ri-organizzazione e i processi concomitanti: attori e processi

La ri-organizzazione territoriale delle politiche sociali si è spesso accompagnata al mutamento di altri aspetti organizzativi. In particolare, la devoluzione delle competenze si è legata a una più complessiva demonopolizzazione delle misure di welfare. Gli enti territoriali hanno sempre più assunto la responsabilità di decidere come organizzare diversi servizi, e di come coinvolgere attori profit e non-profit nell'attuazione, gestione e programmazione delle politiche stesse. Riforme quali la domiciliarizzazione dell'assistenza agli anziani, la deospedalizzazione di interventi che erano stati a prevalente carattere sanitario (come quelli per i disabili), la svolta verso l'attivazione sia nelle politi-

che del lavoro che in quelle di contrasto alla povertà, sono state occasione per un cambiamento dell'organizzazione orizzontale oltre che verticale dei rapporti interistituzionali.

Possiamo osservare l'effetto di questi cambiamenti sui processi di sussidiarizzazione in diversi modi, e con tendenze coesistenti e contrapposte. L'esternalizzazione dei servizi, l'incremento delle forme di quasi-mercato sottolineano i vantaggi in termini di efficacia ed efficienza in tempi di vincoli di bilancio. La ristrutturazione delle arene decisionali con il coinvolgimento dei vari *stakeholders* e la valorizzazione del lavoro sociale e volontario evidenziano la partecipazione collettiva al bene «pubblico» (Paci, 2007). I processi di individualizzazione che caratterizzano questi mutamenti sono ambigui: da un lato esprimono l'orientamento efficientista volto a ridurre la dipendenza dal welfare e incentivare l'inserimento nel mercato, dall'altro sottolineano l'attenzione all'*empowerment* e alla rivendicazione dei diritti individuali (Ranci, 2006; Paci, 2007).

Nell'insieme, questi processi tendono, comunque, a deverticalizzare le forme di coordinamento, allargando la platea degli attori coinvolti e rendendo importanti le arene locali al cui livello non avviene solo più l'erogazione, ma anche una parte non trascurabile del processo decisionale su misure e politiche. In questo senso, riorganizzazione territoriale e sussidiarizzazione si sostengono reciprocamente. La loro intersezione sembra essere simile in diversi contesti nazionali e locali anche se le differenze non sono solo di grado. Proprio il fatto che si tengano assieme così tanti processi, implica un potenziale di differenziazione che alla fine va a radicarsi nei fondamenti costitutivi degli Stati-nazione e dei modelli di welfare: il trattamento della differenza, la concezione della cittadinanza, il ruolo dei corpi intermedi (Jessop, 2002; 2008; Kazepov, 2005).

C'è una certa coerenza, per esempio, fra crescente attenzione alle politiche attive e territorializzazione delle politiche del lavoro, fra creazione di sistemi di accreditamento e di scelta individuale e territorializzazione delle politiche per la non autosufficienza, fra ricorso a volontariato e privato sociale nell'erogazione, gestione e programmazione dei servizi di ultima istanza e territorializzazione delle politiche assistenziali. Ma le forme di contrattualizzazione, condizionalità, discrezionalità e moltiplicazione restano tuttavia molto ancorate ai sistemi di welfare nazionali. Per estremizzare le tipologie, nei paesi nordici la regolazione di mercato ha una copertura in genere limitata, la variabilità è controllata da standard nazionali, il coinvolgimento degli attori è

prevalentemente manageriale nella gestione o neocorporativo nella funzione di indirizzo, mantenendo, quindi, chiaro il primato dell'arena decisionale pubblica. Al contrario, nei paesi mediterranei la contrattualizzazione è prevalentemente retorica perché si accompagna poco e male a garanzie di diritti, la variabilità locale manca di standard nazionali e, quindi, il coinvolgimento dei molteplici attori viaggia a vista, con il rischio della delega in bianco o della prevalenza di logiche clientelari.

5. Alcuni nodi critici nella ri-organizzazione delle politiche sociali in Europa

Considerando il fatto che diversi contesti istituzionali tendono a pre-strutturare sia l'impatto dei processi di sussidiarizzazione che le direzioni del cambiamento, in queste note conclusive vorremmo presentare brevemente alcuni nodi critici sottesi a questi processi da una prospettiva europea, che sono emersi nel nostro lavoro di ricerca:

- a) Il coordinamento territoriale degli attori coinvolti nell'attuazione, nella gestione e nel design delle singole misure: la moltiplicazione degli attori, sia pubblici sia privati, ai diversi livelli territoriali apre la possibilità – nel caso di meccanismi istituzionali inadeguati – di creare nuovi spazi di discrezionalità, di moltiplicare potenziali conflitti e di favorire un'implosione politica (veti reciproci, stagnazione politica, ecc.). Si pensi alle difficoltà nei processi di integrazione socio-sanitaria o delle politiche del lavoro con quelle assistenziali. Nei paesi scandinavi la questione del coordinamento ha trovato risposte che – pur mantenendo le funzioni già attribuite agli enti locali – introducono funzioni di controllo e di garanzia dei diritti individuali, tutelati dalla definizione di standard e procedure di qualità, dall'integrazione fra servizi, dall'abbinamento fra riduzione delle istituzioni coinvolte e aumento degli spazi negoziali (Fimreite e Læg Reid, 2008).
- b) L'istituzionalizzazione delle differenze sub-nazionali: la crescente localizzazione dei processi di decisione politica tende a consolidare pratiche differenziate, legittimando lo sviluppo di modelli locali che pro-ciclicamente tendono a riflettere le disparità economiche piuttosto che a contrastarle. Il caso della costruzione di una rete di ultima istanza in Spagna, per esempio, appare paradigmatico: pur essendo uno strumento esistente in quasi tutte le *Comunidades auto-*

nomas, il reddito minimo è sottoposto ad una grandissima diversità territoriale per quanto riguarda tassi di copertura e organizzazione, perdendo di fatto il suo ruolo di salvaguardia dei diritti di cittadinanza sociale (Adelantado e Jiménez, 2003).

- c) L'*accountability* del processo di decisione politica: la moltiplicazione degli attori e la loro frammentazione territoriale tende a indebolire il controllo democratico sui criteri di accesso degli attori all'arena politica (Crouch, 2003), aumentando le difficoltà di render conto delle politiche in modo trasparente. In diversi casi, nelle politiche di attivazione polacche, come pure nei conflitti fra uffici sociali comunali e istituzioni previdenziali e del lavoro nazionali nei paesi nordici, si può osservare il rischio di identificare con difficoltà l'ente preposto a rispondere ad alcuni bisogni, spesso particolarmente problematici (con cumulazione di svantaggi e lunghi periodi di difficoltà).

Questi nodi critici – che trovano riscontro nella letteratura sull'emergere di forme di governance multilivello (Walker, 2002; Rodríguez-Pose e Bwire, 2003; Jones e al., 2005; Keating, 2006) – sono interrelati e tendono a distribuirsi diversamente nei paesi considerati. Questo dipende da un lato dalle differenze socio-demografiche e socio-economiche presenti nei diversi paesi e dall'altro dai gradi di libertà che i diversi sistemi di welfare garantiscono ai propri enti territoriali e attori nel quadro regolativo complessivo. Di fatto, paesi come l'Italia, che si pongono sulla strada di una forte devoluzione, rischiano – in assenza di adeguati strumenti perequativi – di istituzionalizzare ulteriormente già gravi squilibri sub-nazionali.

La crescente importanza della regolazione sub-nazionale non avviene in un vacuum istituzionale, ma si intreccia con le misure previdenziali regolate a livello nazionale che non hanno smesso di influenzare gli esiti redistributivi. In questo senso, i modelli di governance multilivello possono anche essere crescentemente frammentati, ma fintanto che una quota consistente di risorse viene regolata e redistribuita a livello nazionale, il grado di coerenza tra sistemi di welfare e modelli di governance multilivello è molto più elevato di quanto non ci si aspetti. Il mercato muta più velocemente delle istituzioni redistributive, che presentano resistenza al cambiamento. Questa resistenza, tuttavia, offre agli enti territoriali sub-nazionali la possibilità di divenire attori di innovazione istituzionale. Potremmo affermare che i livelli sub-nazionali di regolazione sono diventati – da questo punto di vista – nuovamente laboratori di costruzione della cittadinanza sociale,

dell'inclusione e della partecipazione (Le Galès, 2002; Kazepov, 2005; Paci, 2007). La vera sfida, in effetti, si gioca nella definizione – sempre più locale, ma con gradi di libertà variabili – di chi è incluso e di chi è escluso. Da questo punto di vista, il panorama europeo mostra un quadro molto differenziato, in cui l'Italia si caratterizza come caso che illustra le potenziali conseguenze negative dei processi di sussidiarizzazione delle politiche sociali: un contesto che presenta un panorama di diritti differenziato a livello territoriale, che sancisce la disuguaglianza dei cittadini (Kazepov, 2008a).

Riferimenti bibliografici

- Adelantado J. e Jiménez A., 2003, *Las políticas de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas*, in Gallego R., Gomà R. e Subirats J. (a cura di), *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas. La descentralización de las políticas sociales en España*, Tecnos-Universitat Pompeu Fabra, Madrid.
- Arriba A., 1999, *Proceso de implantación de las políticas de rentas mínimas de inserción en España*, Csic, Madrid.
- Ashiagbor D., 2005, *The European Employment Strategy: Labour Market Regulation and New Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Bache I. e Flinders M. (a cura di), 2004, *Perspectives on Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Bäck H. e Johansson V., 2006, *Central-Local Government Relations in Sweden since the late 1980s*, paper presentato al «XV Nordic Local Government Research Conference», Syddansk Universitet, Odense, 24-25 novembre, disponibile sul sito <http://www.sam.sdu.dk>.
- Van Berkel R. & Borghi V., 2008, *The governance of activation*, «Social Policy and Society», vol. 7, n. 3.
- Brenner N., 2004, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford.
- Buck N., Gordon I., Harding A. e Turok I. (a cura di), 2005, *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*, Palgrave, Basingstoke.
- Crouch C., 2003, *Postdemocrazia*, Laterza, Bari.
- Damgaard M., 2002, *Partnership and Governance. Local Multisectoral Collaboration on Active Social Policy in Denmark*, Danish National Institute of Social Research – Working Papers n. 13, disponibile sul sito www.sfi.dk.
- Di Gaetano A. e Strom E., 2003, *Comparative Urban Governance. An Integrated Approach*, «Urban Affairs Review», n. 3, pp. 356-95.
- Eskelinen L., Boll Hansen E. e Frederiksen M., 2004, *Frit valg. Erfaringer med flere leverandører af personlig og praktisk hjælp* (Free choice. Experience with

- more providers of help with personal care and housework), AKF Forlaget, Copenhagen, disponibile sul sito www.afk.dk.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen G., 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Ferrera M., 2005, *Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Solidarity*, Oxford University Press, Oxford.
- Fimreite A.L. e Lægheid P., 2008, *Reorganizing the Welfare State Administration: Partnership, Networks and Accountability*, Rokkansenteret Working Papers, n. 6, disponibile sul sito www.rokkansenteret.uib.no.
- Imf, 2002, *Supplement to the 2002 Government Finance Statistics Yearbook*, Imf, Washington, disponibile sul sito: <http://www.imf.org>.
- Jessop B., 2002, *The Future of the Capitalist State*, Polity Press, Bristol.
- Jessop B., 2008, *State Power. A Strategic-Relational Approach*, Polity Press, Bristol.
- Jones M., Goodwin M. e Jones R., 2005, *State Modernization, Devolution and Economic Governance: An Introduction and Guide to Debate*, «Regional Studies», vol. 39, n. 4, pp. 397-403.
- Kauppinen S. e Niskanen T., 2005, *Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa* (Private Provision of Social and Health Services), Stakes, Helsinki, disponibile sul sito www.stakes.fi.
- Kazepov Y. (a cura di), 2005, *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Urban Cohesion*, Blackwell, Oxford.
- Kazepov Y. e Arlotti M., 2007, *I processi di sussidiarizzazione delle politiche sociali*, in Magnani C. (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Giappichelli, Torino.
- Kazepov Y., 2008a, *The Subsidiarisation of Social Policies: Actors, Processes and Impacts*, «European Societies», vol. 10, n. 2, pp. 247-273.
- Kazepov Y. (a cura di), 2008b, di prossima pubblicazione, *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Keating M., 2006, *Nationality, Devolution and Policy Development in the United Kingdom*, in Tewdwr-Jones M. e Allmendinger P. (a cura di), *Territory, Identity and Spatial Planning: Spatial Governance in a Fragmented Nation*, Routledge, Londra, pp. 22-34.
- Kulesza M., 2002, *Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in CEE Countries. The Polish Experience*, «Journal of Constitutional Law in Eastern and Central Europe», vol. 9, n. 2, pp. 115-72.
- Lægheid P., Opedal S. e Stigen I.M., 2005, *The Norwegian Hospital Reform. Balancing Political Control and Enterprise Autonomy*, «Journal of Health Politics, Policy and Law», vol. 30, n. 6, pp. 1035-72.
- Le Galès P., 2002, *European Cities: Social Conflict and Governance*, Oxford University Press, Oxford.

- Marks G., 1992, *Structural Policy and 1992*, in Sbragia A. (a cura di), *The Political Consequences of 1992 for the European Community*, The Brookings Institution, Washington.
- McEwan N. e Moreno L. (a cura di), 2004, *The Territorial Politics of Welfare*, Routledge, Londra.
- Moreno L., 2006, *España y el bienestar mediterráneo*, Csic, Madrid.
- Müller S. e Stremlo J., 2006, *Ein Monitoring für das Sozialwesen in der Schweiz. Theoretische Grundlagen und eine Untersuchung zur Sozialpolitik der Kantone der Zentralschweiz*, Universität Zürich, Lucerna, disponibile sul sito <http://www.dissertationen.unizh.ch>.
- Oecd, 2006, *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, disponibile sul sito <http://www.oecd.org>.
- Paci M., 2007, *Nuovi lavori, nuovo Welfare*, Il Mulino, Bologna (2ª ed.).
- Pinson G. e Le Galès P., 2005, *State Restructuring and Decentralization Dynamics in France: Politics is the Driving Force*, Cahiers Européens du Cevipof, n. 7, disponibile sul sito www.portedeurope.org.
- Ranci C., 2006, *Welfare locale, decentramento e cittadinanza*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 127-35.
- Rodríguez Cabrero G., 2004, *El Estado del Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Editorial Fundamentos, Madrid.
- Rodríguez-Pose A. e Bwire A., 2003, *The Economic (In)efficiency of Devolution*, Lse, Londra.
- Schneider A., 2003, *Decentralization: Conceptualization and Measurement*, «Studies in Comparative International Development», vol. 38, n. 3, pp. 32-56.
- Somerville P. e Haines N., 2008, *Prospects for Local Co-Governance*, «Local Government Studies», vol. 34, n. 1, pp. 61-79.
- Stegarescu D., 2005, *Public Sector Decentralization: Measurement Concepts and Recent International Trends*, «Fiscal Studies», n. 3, pp. 301-33.
- Swyngedouw E., 1997, *Neither Global nor Local: «Glocalization» and the Politics Of Scale*, in Cox K. (a cura di), *Spaces of Globalization*, Guilford, New York, pp. 137-66.
- Thieben U., 2003, *Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries*, «Fiscal Studies», n. 3, pp. 237-74.
- Thorgaard C. e Vinther H., 2007, *Rescaling Social Welfare Policies in Denmark. National Report*, Social Forsknings Institut Social Policies and Welfare Services, working papers, n. 10, disponibile sul sito <http://www.sfi.dk>.
- Trydegård G.B., 2004, *Welfare Services for the Elderly in Sweden at the Beginning of the 21th Century. Still in line with the Nordic Welfare State Model?*, paper presentato alla conferenza «Social Policy as if People Matter – A Cross-National Dialogue», Adelphi University, Garden City, New York, 11-12 novembre, disponibile sul sito <http://www.adelphi.edu/peoplematter>.
- Vandelli L., 2004, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna.

- Vatter A. e Wälti S. (a cura di), 2003, *Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive*, «Sonderheft der Schweizerischen Zeitschrift für Politikwissenschaft», vol. 9, n. 1.
- Walker D., 2002, *In Praise of Centralism: A Critique of the New Localism*, Catalyst, Londra.

RPS

Yuri Kazepov, Eduardo Barberis

