

## Quanto è locale il welfare locale? Spunti per lo studio comparato della territorializzazione del welfare italiano

**Eduardo Barberis**

*L'attenzione sulla regionalizzazione del welfare, specie in Italia, ha portato alla costruzione di diverse tipologie di welfare locale, che spesso vengono lette come forme «bonsai» dei regimi di welfare à la Esping-Andersen. Tramite una contestualizzazione sulla ristrutturazione dei rapporti territoriali nel welfare e un'analisi della letteratura italiana e internazionale dell'ultimo decennio sulla regionalizzazione del welfare, questo articolo intende evidenziare*

*le criticità emergenti nella classificazione dei welfare regionali in Italia. In particolare, si noterà come un'inadeguata considerazione del frame nazionale nello strutturare la variazione locale costituisca una carenza significativa. L'articolo si conclude proponendo un'agenda di ricerca che, considerando la dimensione scalare, congiunga comparazione intranazionale e internazionale per contestualizzare il «regime di decentramento» italiano.*

### *1. Le trasformazioni del welfare e la dimensione territoriale delle politiche sociali*

Anche se con tempistiche, caratteristiche ed esiti diversi, l'affermarsi di nuovi bisogni sociali e modelli organizzativi ha cambiato l'erogazione delle prestazioni di welfare (Crouch, 1999; Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2007; Hemerijck, 2012). Il cambiamento della domanda e dell'offerta di protezione sociale, inoltre, si è inserito nel quadro di una riduzione delle risorse disponibili per il welfare, in coincidenza con le misure di austerità che penalizzano la spesa pubblica: questo rende difficile attuare le tradizionali politiche nazionali di stampo keynesiano.

In questo contesto, tutti i paesi europei hanno dovuto riformare il proprio welfare in due direzioni: tagliare i costi e aumentare l'efficienza; rispondere efficacemente ai nuovi bisogni sociali (Ranci, 2010). Si sono sviluppati nuovi modi di regolare la materia sociale, in cui spesso viene ridefinito il ruolo dello Stato, che viene affiancato dalla crescente importanza di reti, partenariati e competizione di mercato (Meuleman, 2008): questo ha modificato sia i rapporti verticali (la

dimensione territoriale delle politiche sociali), sia quelli orizzontali (crescita del numero delle parti interessate coinvolte nella programmazione ed erogazione di misure di welfare; cfr. Kazepov, 2008).

Specie nell'erogazione di servizi *in-kind* e di interventi monetari di natura non previdenziale, le tradizionali misure di welfare a regolazione nazionale sono state considerate sempre meno adatte ad affrontare i nuovi rischi sociali: da un lato, il decentramento è parso una risposta funzionale (Gidlund e Jerneck, 2000; Hopkins, 2002), dall'altro, istituzioni sovranazionali (come la Ue) hanno guadagnato spazio (Hooghe e Marks, 2001; Graziano, 2004; Moreno e Palier, 2005).

Questa doppia tensione cui i sistemi nazionali di welfare sono sottoposti ha creato nella pratica modelli di governance complessi (Jessop, 1999; Le Galès, 2002; Bache e Flinders, 2004; Brenner, 2004; Keating, 2009; Héritier e Rhodes, 2011), intrecciati con i nuovi modelli organizzativi: forme di esternalizzazione e privatizzazione, ma anche di partecipazione locale e individualizzazione, hanno cambiato l'equilibrio fra attori anche a livello orizzontale (Dixon e Hyde, 2001; Ranci, 2006; Paci e Pugliese, 2011).

L'esito generale di molti di questi processi è stato quello di incrementare il ruolo della dimensione locale delle politiche sociali, secondo il principio di sussidiarietà (Kazepov, 2008): gli attori locali avrebbero una maggior presa sui bisogni del proprio territorio e potrebbero indirizzare al meglio le risorse.

Il locale diventa il luogo dove si affrontano le sfide per la coesione sociale e dove si devono sperimentare nuove forme di coordinamento volte a combinare interessi e obiettivi plurali e siti a livelli diversi; a evitare buchi e sovrapposizioni nei sistemi di protezione; a definire spazi di complementarità per affrontare rischi multidimensionali.

Questo non comporta necessariamente e automaticamente uno svuotamento del livello decisionale nazionale, ma piuttosto una sua ristrutturazione. Le forme di coordinamento emergenti richiedono nuovi processi decisionali e gestionali, che probabilmente il tradizionale modello burocratico-gerarchico non interpreta efficacemente. La natura sempre più complessa dei rapporti orizzontali e verticali richiede arene decisionali e strumenti di governo che problematizzino sempre più il tema del coordinamento (Powell, 2007; Øverbye e al., 2010): l'identificazione di adeguati collegamenti interistituzionali e di sistemi di gestione del conflitto richiede una riflessività istituzionale che si concretizza in uno specifico campo di *governance* della *governance* (o *meta-governance*, come la definisce Meuleman, 2008).

## 2. *Trasformazioni del welfare e dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*

In Italia, l'impatto di questi processi sembra più complesso che altrove a causa di alcune caratteristiche istituzionali e socio-economiche. Un sistema di welfare occupazionale e familista messo di fronte a nuove sfide sembra rafforzare i suoi vecchi difetti: per esempio, la distanza fra *insiders* e *outsiders*; il radicamento delle diseguaglianze regionali con una politicizzazione ostile e colpevolizzante delle questioni territoriali.

L'impatto dei nuovi bisogni e dei nuovi processi organizzativi sembra dunque particolarmente significativo nei sistemi di welfare meno maturi, caratterizzati da serie disuguaglianze di accesso (Kazepov, 2010; Ascoli e al., 2015). Riassumendo in breve le evidenze emerse negli ultimi anni in merito alla riorganizzazione territoriale di alcune politiche (Kazepov, 2009, 2010, 2011; Kazepov e Barberis, 2013), l'esito più evidente sembra essere il rafforzamento di una rilevante frammentazione istituzionale e la carenza di meccanismi di coordinamento efficaci. Vediamo qualche esempio.

L'assistenza sociale ha assunto un ruolo di rilievo nell'affrontare i nuovi rischi sociali: come servizio a bassa soglia, infatti, affronta forme di deprivazione e di rischio non categorizzate, non standard e multidimensionali. Tanto più che si tratta di una politica dove la dimensione territoriale è importante, dato che l'intersezione di rischi multipli non di rado è legata a specifiche caratteristiche di contesto (Ranci, Brandsen e Sabatinelli, 2014). Nel caso italiano le nuove forme di assistenza si sono formate su una tradizione residuale e localista: lo sforzo di generalizzare e istituzionalizzare buone pratiche (a partire dagli esperimenti sul reddito minimo) si è incagliato nel taglio dei trasferimenti, negli ostacoli al coordinamento nazionale delle politiche dopo la riforma della Costituzione nel 2001, nella bassa priorità della questione nell'agenda politica.

Un discorso simile può essere fatto per le politiche attive del lavoro. A livello europeo, aumentare l'occupabilità è considerata una misura fondamentale di contrasto ai nuovi rischi sociali. Tuttavia tali politiche richiedono un forte coordinamento fra politiche del lavoro e socio-assistenziali e fra attori pubblici e privati. Il Pacchetto Treu aveva aumentato il ruolo degli enti territoriali e demonopolizzato i servizi per l'impiego: all'allungamento della lista dei soggetti coinvolti non sono seguiti chiari meccanismi di coordinamento e anzi la variabilità locale

RPS

Eduardo Barberis

è stata rafforzata dalla mancanza di meccanismi di compensazione, dalle differenze fra economie e società locali e fra performance istituzionali.

L'assistenza agli anziani è un terzo caso di particolare interesse, in quanto interviene su rilevanti cambiamenti socio-demografici: l'aumento della speranza di vita e delle malattie età-correlate hanno un duplice impatto sul welfare: sui sistemi socio-sanitari e su quelli pensionistici. Ancora una volta, il coordinamento multilivello fra diverse aree di *policy* (previdenza, assistenza sociale e sanitaria) sarebbe opportuno. In Italia, tale questione è particolarmente critica per l'alta percentuale di popolazione anziana in alcuni comparti territoriali e per la difficoltà di coordinare le risposte istituzionali a causa di combinazioni estremamente variabili di interventi per politica e regione. Il controllo statale si esercita per lo più sulle erogazioni monetarie, mentre i servizi sono sottoposti a un'alta frammentazione territoriale. Infine, le politiche di integrazione degli immigrati si situano in un contesto in cui le recenti trasformazioni sociodemografiche sfidano i confini dei welfare state europei in un settore ad alta politicizzazione. Gli immigrati possono cumulare svantaggi sociali anche senza essere strettamente «marginali»: per esempio, possono sussistere forme di esclusione anche nei casi di positivo inserimento lavorativo). Le politiche dovrebbero prevenire l'esclusione sociale e favorire la partecipazione sociale – ancora una volta con un'attenzione alla dimensione locale, dato che i processi di insediamento e i rischi di segregazione sono distribuiti disegualmente sul territorio. L'Italia presenta un particolare sistema insediativo diffuso con una regolazione statale debole, spesso bilanciata dall'attivismo locale pubblico e privato (Barberis e Boccagni, 2014). Gli esiti che ne discendono sono piuttosto variabili, a seconda dell'orientamento e delle priorità politiche, delle risorse disponibili e dell'adeguatezza della *policy network* locale (Campomori, 2008). Il localismo dei diritti ne è una conseguenza (Zincone, 2004). La riforma dello Stato in senso regionalista è stata variamente considerata da decisori politici ed esperti come la soluzione a una inadeguata allocazione delle risorse pubbliche. Anche se in maniera non limpida, la riforma costituzionale del 2001 era pensata in questa direzione e aveva fornito alle Regioni un ruolo centrale nelle politiche di welfare. Tuttavia, a più di dieci anni di distanza l'analisi delle pratiche di intervento ci mostra un panorama ben diverso, con criticità significative in molte aree di policy, al punto che la debolezza degli attori regionali sembra accomunare l'analisi di molti settori del sociale (Kazepov e Barberis, 2013).

Dal basso, per gli operatori sociali, lo Stato in sostanza scompare (se non per alcune erogazioni economiche – non abbastanza per costituire un ruolo di coordinamento che difenda l'interesse nazionale e perequi le disuguaglianze), mentre le Regioni risultano assenti o velleitarie: tendono a riprodurre una versione in scala del centralismo burocratico-gerarchico o a delegare a terzi, senza riuscire in genere a tenere assieme standard di intervento, diritti, programmazione e coordinamento. Quel che ne esita è una riproduzione delle disuguaglianze a livello intra- e inter-regionale, senza che la diversità di modelli organizzativi produca risposte calibrate sui bisogni localizzati. La limitata autonomia finanziaria degli enti territoriali, lo scarso contributo che la spesa regionale in welfare dà a quella locale (e quindi alle priorità degli attori territoriali) anche in Regioni con capacità di spesa superiore alla media sono elementi significativi (Arlotti, 2012).

Ne risulta un regionalismo forte sulla carta, incapace di superare debolezze storiche. Anche se il potere regolativo regionale è aumentato, le evidenze raccolte in Kazepov e Barberis (2013) rendono arduo parlare di «modelli regionali». Spesso, infatti, la differenza nelle misure attuate è superiore *dentro* alle Regioni che *fra* Regioni.

### 3. La ricerca sui welfare regionali in Italia

È opinione consolidata fra gli studiosi che le generalizzazioni a livello nazionale e i dati medi siano inadeguati a descrivere la complessità del welfare italiano. L'eterogeneità costituisce un punto di accesso privilegiato per capire il modello di welfare italiano (Gualmini, 2013; Pavolini, 2011; Kazepov, 2009), dato che l'Italia è uno dei paesi europei con la maggior variabilità interna di condizioni socio-economiche (e quindi di bisogni) e di risposte istituzionali (Kazepov, 2009, 2010; Pavolini, 2008, 2011). Questo dibattito va inquadrato nel crescente interesse per la regionalizzazione del welfare (Ferrera, 2005; Keating, 1998), con una letteratura che ha teso anche a superare una visione Statocentrica dei regimi di welfare (Caltabiano, 2004).

In questo paragrafo intendiamo analizzare la letteratura sul welfare regionale in Italia e collocarla in un quadro europeo. Noteremo che molte ricerche si indirizzano sulle istituzioni regionali o sul welfare municipale – in particolare a seguito della legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (328/2000) e della riforma costituzionale del 2001 – mentre un approccio scalare al

RPS

Eduardo Barberis

welfare permetterebbe di rileggere la dimensione territoriale delle politiche in modo più dinamico rispetto a un semplice focus sui confini istituzionali (Kazepov, 2010).

Tenendo conto che «the current configuration of many welfare systems can no longer be seen only in terms of the national system, but must also be seen as a mix of central and sub-national policies» (Andreotti, Mingione e Polizzi, 2012, p. 1926), dal punto di vista di chi scrive sarebbe opportuno leggere i modelli di welfare considerando diversi tipi di rapporto centro-periferia piuttosto che immaginare «modelli regionali».

Come sopra accennato, nella riorganizzazione istituzionale italiana degli ultimi decenni le Regioni sono diventate protagoniste di regolazione, coordinamento, finanziamento, programmazione e organizzazione degli interventi sociali. In un paese caratterizzato da radicati *cleavage* territoriali, lo studio della regionalizzazione ha richiesto di lavorare sulla comparazione subnazionale, che del resto ha una sua ragion d'essere in diversi paesi, specie federalisti o regionalisti (Obinger, Leibfried e Castles, 2005; McEwen e Moreno, 2005; Ferrera, 2005).

Un buon numero di studi ha cercato di identificare le differenze regionali (Formez, 2003; Caltabiano, 2004; Mirabile, 2005; Mapelli, 2007; Maretta, 2008; Mirabile e Pavolini, 2008; Kazepov, 2009; Madama, 2010; Bertin, 2012; Ciarini, 2012; Fargion e Gualmini, 2013; Kazepov e Barberis, 2013). Qui si vuole evidenziare come spesso ne sia riuscito sovrastimato il ruolo delle Regioni, specie ove si siano applicati regimi di welfare nazionali per la descrizione dei livelli subnazionali (con la definizione, cioè, di regioni italiane con welfare «universalista», «residuale» e così via). Evidenziamo qui di seguito le principali criticità.

### 3.1 L'eccezionalismo italiano? La mancanza di una cornice internazionale

Un buon numero degli studi menzionati sopra non posiziona l'Italia in una prospettiva comparata. Eppure, abbiamo studi che evidenziano come anche paesi considerati più omogenei e meno frammentati, nel quadro di comuni processi di ridefinizione territoriale, mostrino importanti differenziazioni intranazionali (Saraceno, 2002; Kazepov, 2010; Minas e al., 2014; Ranci, Brandsen e Sabatinelli, 2014). Da questo punto di vista, l'idea di un'eccezione italiana non è stata costruita nella necessaria prospettiva di più ampi processi scalari, che poi impattano diversamente su diversi contesti.

### 3.2 Oltre i discorsi. Le pratiche

In diversi casi, il legame fra dimensione istituzionale e organizzativa ed esiti delle politiche è sottovalutato. Di fatto, il focus sui modelli regionali si limita a un'analisi istituzionale (strutturazione delle istituzioni e dei loro rapporti; *output* in termini di norme, discorsi e priorità): l'analisi dell'efficacia e degli esiti è più rara – un aspetto che potrebbe mostrare un impatto piuttosto limitato delle Regioni sugli effettivi risultati delle politiche (Kazepov e Barberis, 2013), in quanto l'effettivo ruolo di programmazione e la capacità di orientare le misure locali sembrano piuttosto limitati (Bertin, 2012).

Insomma, non considerare l'impatto sugli utenti a favore di una prospettiva centrata sulla macchina istituzionale potrebbe aumentare la percezione di una grande variabilità interregionale e sottostimare le comuni deficienze nell'affrontare i bisogni emergenti.

### 3.3 La frammentazione della frammentazione? La variabilità intraregionale

L'attenzione alle Regioni come attore principale sottovaluta l'evidenza di significative differenziazioni intraregionali. In Kazepov e Barberis (2013) si è mostrato come questo sia un aspetto ancora rilevante. Al di là delle ben note differenze fra macroregioni settentrionali e meridionali (Ascoli, 2011), si nota una microframmentazione persistente e dilagante.

A parere di chi scrive, è dunque necessario recuperare una visione nazionale sui percorsi di frammentazione, in quanto a tale livello si potrebbero strutturare gradi e spazi di diversificazione territoriale.

### 3.4 Indorare la pillola? L'ingannevole apprezzamento del welfare settentrionale

Concentrarsi solo sulle variazioni intranazionali può indurre a una sopravvalutazione delle regioni italiane più performanti. Questo però non toglie che anche le regioni di successo siano inquadrare in un welfare familistico e residuale. La comparazione internazionale fra città e regioni (Saraceno, 2002; Kazepov, 2010; Ranci, Brandsen e Sabatinelli, 2014) ha evidenziato che anche aree con dotazioni istituzionali ed economiche di rilievo (come la Lombardia e l'Emilia-Romagna) presentano elementi tipici di un welfare mediterraneo.

L'esercizio di modellizzazione regionale finisce dunque per fornire rappresentazioni indorate del welfare del Nord Italia, sottovalutando

significative criticità (che rispecchiano debolezze nazionali e locali di regolazione) (Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012; Sgritta, 2010; Kazepov e Barberis, 2013). Per questo motivo, si considera eccessiva, immotivata e inappropriata l'etichetta di «welfare universalistico» utilizzata per descrivere alcuni sistemi regionali (ad esempio Bertin, 2012), in quanto non tiene in conto il *frame* nazionale e la pluralità di modelli organizzativi in diversi settori (Colombo e Regini, 2009).

### 3.5 Il presentismo

La frammentazione territoriale ha una dimensione di lungo periodo spesso trascurata. La differenza fra regioni è aumentata o diminuita nel tempo? E che relazione tale differenza ha con il retaggio dei precedenti modelli di *policy*, la loro evoluzione e il cambiamento della questione sociale? C'è stata convergenza o divergenza fra le performance istituzionali degli enti territoriali? Molti studi si concentrano solo sulla situazione odierna e sugli effetti delle riforme più recenti come se la diversificazione territoriale esitasse dai recenti cambiamenti normativi (Ciarini, 2012); serie storiche lunghe evidenziano sia le radici storiche della differenza, sia i processi di convergenza presenti in alcune fasi (cfr. Felice, 2007; Neri, 2008; Iuzzolino, Pellegrini e Viesti, 2011).

Una maggior attenzione a tali questioni richiede un'analisi neoistituzionalista storica, già avviata per l'analisi del welfare italiano (Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012), ma che richiede un ulteriore affinamento per considerare la dimensione territoriale (Fargion e Gualmini, 2013; Kazepov, 2010): sono ancora da ricostruire i percorsi di strutturazione delle forme di coordinamento, frammentazione, flussi di risorse e distribuzione delle competenze, che pesano sul panorama istituzionale odierno.

### 3.6 Cause e fattori della frammentazione

In qualche caso, la frammentazione regionale è semplicemente descritta, senza attenzione ai complessi fattori causali che le stanno dietro. Recentemente, si sono visti sviluppi interessanti (Fargion e Gualmini, 2013; Pavolini, 2011) e la ricerca sta accumulando conoscenze sulle complesse relazioni fra contesti, governance ed esiti: Pavolini (2011) sottolinea come i fattori locali non bastino a spiegare le differenze interregionali, mentre Mapelli (2007) studia i sistemi sanitari pe-



sando contesti generali e specifici nell'influenzarne la capacità di governo e l'efficacia. Altri, notano come i modelli di governance influenzino processi ed esiti (cfr. anche Bertin, 2012).

#### 4. *Modelli comparativi ed elementi mancanti*

Dal punto di vista di chi scrive, i rischi e i limiti sopra menzionati potrebbero essere gestiti con una prospettiva attenta ai processi scalari (Brenner, 2004). Da questo punto di vista, gli studi sopra analizzati sembrano spesso «dimenticare» la dimensione nazionale e quasi sempre quella internazionale.

Per sollevare questo punto, è necessario guardare brevemente a come si è sviluppata la ricerca comparativa su welfare e territori. Possiamo elencare quattro tipi di modelli su base comparativa:

- ♦ la comparazione internazionale di dati e casi nazionali – per esempio nel classico lavoro di Esping-Andersen (1990) e di chi lo ha seguito integrando criteri e regimi;
- ♦ la comparazione internazionale basata su casi infranazionali selezionati – città e/o regioni (Saraceno, 2002; Kazepov, 2010; Ranci, Brandsen e Sabatinelli, 2014). In questo caso, i paesi sono comparati a partire dai loro attori locali; ciò richiede una particolare attenzione alla scelta dei casi, ma aumenta anche il numero di quelli considerati, garantendo maggior attenzione all'eterogeneità interna e permettendo di contestualizzare i casi territoriali in un quadro più ampio (Snyder, 2001; Barberis, 2010);
- ♦ la comparazione intranazionale basata su dati regionali, in genere utilizzando fonti quantitative secondarie (a partire da Caltabiano, 2004);
- ♦ la comparazione intranazionale basata su casi regionali selezionati, con dati qualitativi o misti (per es. Kazepov e Barberis, 2013; Fargion e Gualmini, 2013).

Pochi studi collocano chiaramente le differenze intranazionali nel contesto internazionale, con la parziale eccezione di Pavolini (2011), che delinea una comparazione internazionale sui gradi di variazione, e il fondamentale lavoro di Saraceno (2002), che ha ispirato anche Kazepov (2010): tuttavia, il primo non tiene realmente in considerazione le regioni, mentre gli ultimi utilizzano un numero di casi intranazionali relativamente limitato, con tutti i vantaggi e gli svantaggi della comparazione su piccoli *n*.

RPS

Eduardo Barberis

Quello che manca, dunque, è una prospettiva comparativa internazionale basata su un ampio numero di casi regionali (ancora meglio: su tutte le regioni di un certo numero di paesi). Questa mancanza è legata anche ad alcuni problemi metodologici:

- a) la definizione e le caratteristiche delle regioni. I dati comparabili sono in genere raccolti per aggregati statistici che contengono contesti istituzionali piuttosto diversi in termini di funzioni, autonomia, relazioni interistituzionali, numero e dimensione (Barberis, 2010);
- b) la disponibilità di dati. Nel complesso, le basi dati che permettono di raggruppare le regioni d'Europa in cluster in base ai bisogni sociali e alle risposte istituzionali sembrano piuttosto limitati. Ci sono buoni punti di partenza nelle statistiche regionali di Eurostat e Ocse, su demografia, economia, mercato del lavoro e povertà, così come sull'esito e sulla spesa di alcune misure (per es. salute e istruzione). La gran parte delle indagini non forniscono dati affidabili a livello regionale e – più in particolare – abbiamo pochi dati per valutare il peso specifico delle istituzioni regionali nel welfare<sup>1</sup>.

### 5. Un'agenda di ricerca per il caso italiano

Una prospettiva di ricerca come quella sopra ipotizzata per il caso italiano potrebbe mettere in discussione la validità dei modelli regionali intranazionali e il loro utilizzo come se si trattasse di regimi di welfare. Mentre l'attenzione crescente per il welfare territoriale sembra legarsi a un interesse calante per l'inquadramento nazionale del welfare, è opportuno evidenziare che i livelli intermedi di analisi non possono essere scollegati, in una prospettiva scalare, dai livelli superiori (Kazepov, 2010; Ciarini, 2012). Un inquadramento di più ampio respiro permetterebbe un'analisi della posizione scalare della regolazione regionale: di fatto, in diversi contesti nazionali, possiamo trovare gradi di variabilità nelle forme di residualità, familismo, particolarismo, clientelismo, ecc. ma questo significa che la differenza fra Regioni è così ampia da spacchettare un modello nazionale anche quando si considera un confronto internazionale? Le Regioni del Nord Italia, in una comparazione internazionale, presentano un sistema di welfare più simile a quello del Sud o più simile a quello di altre regioni conti-

<sup>1</sup> In diversi casi, infatti, è possibile identificare dati su quello che accade in una regione, ma non è pacifico inferire cosa accade *a causa di* una regione.

mentali appartenenti ad altri Stati-nazione? E nel caso i cluster di modelli regionali tagliassero i confini nazionali, questo avviene solo per l'Italia (ipotesi dell'eccezionalismo) o avviene anche per altri paesi?

Se notiamo gradi di variazione anche in politiche ampiamente regolate dal livello centrale (per es. istruzione e immigrazione, cfr. Pavolini, 2011; Barberis e Violante, 2013; Polizzi, Vitale e Nardo, 2004), dovremmo in primo luogo parlare di gradi di libertà/variazione/fragmentazione resi possibili da regole e pratiche nazionali più che dalla presenza di regimi regionali autonomi.

C'è da chiedersi, dunque, se l'uso esorbitante del concetto di «modello» adottato per i casi regionali non costituisca un eccesso di generalizzazione delle specificità locali senza considerare adeguatamente il contesto nazionale e la collocazione del sistema paese nel quadro internazionale come fattore di strutturazione delle variazioni e delle diseguaglianze.

A parere di chi scrive, l'inquadramento nazionale dovrebbe essere considerato ancora centrale nella strutturazione di qualcosa che dovremmo chiamare regimi nazionali di cittadinanza territorializzata più che modelli regionali (Kazepov e Barberis, in corso di pubblicazione): in questa prospettiva, le abituali etichette usate per classificare il welfare italiano («particolarismo», «clientelismo», «mediterraneo», «familismo», «residualità») dovrebbero essere intersecate con la dimensione territoriale. Questo non significa tanto concentrarsi sulla quantità che diversi ingredienti di welfare hanno nelle regioni, quanto utilizzarli per capire quale sia la differenziazione (diseguaglianza) territoriale resa possibile da un modello nazionale di cittadinanza segmentata. Si tratta di un tentativo le cui basi sono state poste dagli studi di Jessop (1999), McEwen e Moreno (2005), Sellers e Lidström (2007) e Kazepov (2010), dove i gradi di libertà, di diseguaglianza tollerata e le finestre di opportunità territorializzate sono parte di modelli nazionali.

Questo chiarimento è necessario perché il punto non è la diversificazione in sé (che può avere un senso se diventa individualizzazione dei servizi e sussidiarizzazione per rispondere in modo più efficace e efficiente a bisogni localizzati), ma il tipo di diversificazione. La diversificazione, infatti, riguarda anche gli esiti (copertura, titolarità dei diritti) e non solo le modalità per raggiungere un esito comune: ciò significa che la diversificazione diventa diseguaglianza. Questo è stato un esito importante del progetto Esopo, che ha mostrato come risposte differenziate non seguano la differenziazione dei bisogni, ma producano un accesso ineguale ai diritti di cittadinanza (Saraceno, 2002). Con-

RPS

Eduardo Barberis

ferme su questo punto sono venute in seguito, in differenti settori (Ascoli, 2011; Bertin, 2012; Zincone, 2004; Kazepov e Barberis, 2013). Un'analisi della territorializzazione del regime di cittadinanza, dunque, non comporterebbe una minimizzazione della frammentazione, ma una sua contestualizzazione in processi scalari che situano le aree del paese in diverse dinamiche e posizioni socio-economiche, analizzando come le strutture di welfare intersechino i rapporti fra livello nazionale e altri livelli. Contribuirebbe, insomma, a una comprensione dei meccanismi che governano la frammentazione territoriale.

### Riferimenti bibliografici

- Andreotti A., Mingione E. e Polizzi E., 2012, *Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion*, «Urban Studies», vol. 48, n. 9, pp. 1925-1940.
- Arlotti M., 2012, *Tagli al welfare*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 301-319.
- Ascoli U. (a cura di), 2011, *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G.B. (a cura di), 2015, *Investire nel sociale*, il Mulino, Bologna.
- Bache I. e Flinders M. (a cura di), 2004, *Perspectives on Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Barberis E., 2010, *Methods and Contexts in the Study of Rescaling*, in Kazepov Y. (a cura di), 2010, *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham, pp. 431-449.
- Barberis E. e Boccagni P., 2014, *Blurred Rights, Local practices: Social Work and Immigration in Italy*, «British Journal of Social Work», vol. 44, n. 1, pp. 170-187.
- Barberis E. e Violante A., 2013, *Rescaling, governance e frammentazione territoriale delle politiche dell'immigrazione: il caso della segregazione scolastica*, in Kazepov Y. e Barberis E. (a cura di), 2013, *Il welfare frammentato*, Carocci, Roma, pp. 163-181.
- Bertin G. (a cura di), 2012, *Welfare regionale in Italia*, Edizioni Ca' Foscari, Venezia.
- Bonoli G., 2007, *Time Matters: Postindustrialisation, New Social Risks and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies*, «Comparative Political Studies», vol. 40, n. 5, pp. 495-520.
- Brenner N., 2004, *New State Spaces*, Oxford University Press, Oxford.
- Caltabiano C., 2004, *Il prisma del welfare: analisi dei regimi socio-assistenziali nelle regioni italiane*, Iref, Roma.
- Campomori F., 2008, *Immigrazione e cittadinanza locale*, Carocci, Roma.
- Ciarini A., 2012, *Le politiche sociali nelle regioni italiane*, il Mulino, Bologna.

- Colombo S. e Regini M., 2009, *Quanti modelli sociali coesistono in Italia?*, «Stato e Mercato», n. 86, pp. 235-261.
- Crouch C., 1999, *Social Change in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Dixon J. e Hyde M., 2001, *The Marketization of Social Security*, Quorum Books, Westport, Ct.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- Fargion V. e Gualmini E. (a cura di), 2013, *Tra l'incudine e il martello*, il Mulino, Bologna.
- Felice E., 2007, *I divari regionali in Italia sulla base degli indicatori sociali (1871-2001)*, «Rivista di Politica Economica», vol. 97, n. 3/4, pp. 359-405.
- Ferrera M., 2005, *The Boundaries of Welfare*, Oxford University Press, Oxford.
- Ferrera M., Fargion V. e Jessoula M., 2012, *Alle radici del welfare all'italiana*, Marsilio, Venezia.
- Formez, 2003, *L'attuazione della riforma del welfare locale. Rapporto di ricerca*, Formez, Roma.
- Gidlund J. e Jerneck M., 2000, *Local and Regional Governance in Europe*, Elgar, Cheltenham.
- Graziano P., 2004, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane*, il Mulino, Bologna.
- Gualmini E., 2013, *Introduzione*, in Fargion V. e Gualmini E. (a cura di), 2013, *Tra l'incudine e il martello*, il Mulino, Bologna, pp. 7-35.
- Hemerijck A., 2012, *Changing Welfare States*, Oxford University Press, Oxford.
- Heritier A. e Rhodes M. (a cura di), 2011, *New Modes of Governance in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Hooghe L. e Marks G., 2001, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, Lanham.
- Hopkins W. J., 2002, *Devolution in Context*, Cavendish, Londra.
- Iuzzolino G., Pellegrini G. e Viesti G., 2011, *Convergence among Italian regions*, «Bank of Italy - Economic History Working Papers», n. 22.
- Jessop B., 1999, *The Changing Governance of Welfare*, «Social Policy & Administration», vol. 33, n. 4, pp. 348-359.
- Kazepov Y., 2008, *The Subsidiarisation of Social Policies*, «European Societies», vol. 10, n. 2, pp. 247-273.
- Kazepov Y. (a cura di), 2009, *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Kazepov Y. (a cura di), 2010, *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham.
- Kazepov Y., 2011, *Le politiche socioassistenziali*, in Ascoli U. (a cura di), 2011, *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna, pp. 103-145.
- Kazepov Y. e Barberis E. (a cura di), 2013, *Il welfare frammentato*, Carocci, Roma.

- Kazepov Y. e Barberis E. (in corso di pubblicazione), *The Territorial Dimension of Social Policies and the New Role of Cities*, in Kennett P. e Lendvai N. (a cura di) *Handbook of European Social Policy*, Elgar, Cheltenham.
- Keating M., 1998, *The New Regionalism in Western Europe*, Elgar, Northampton.
- Keating M., 2009, *Rescaling Europe*, «Perspectives on European Politics and Society», vol. 10, n. 1, pp. 32-48.
- Le Galès P., 2002, *European Societies*, Oxford University Press, Oxford.
- Madama I., 2010, *Le politiche di assistenza sociale*, il Mulino, Bologna.
- Mapelli V., 2007, *I sistemi di governance dei servizi sanitari regionali*, Formez, Roma.
- Maretti M., 2008, *Welfare locali. Studio comparativo sulla programmazione dei servizi sociali nelle regioni italiane*, Franco Angeli, Milano.
- McEwen N. e Moreno L. (a cura di), 2005, *The Territorial Politics of Welfare*, Routledge, Londra.
- Meuleman L., 2008, *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*, Physica-Verlag, Heidelberg.
- Minas R., Backman O., Jakobsen V., Korpi T., Lorentzen T. e Kauppinen T., 2014, *Rescaling inequality?*, «Working Papers/Department of Social Work - Stockholm University», n. 2.
- Mirabile M.L. (a cura di), 2005, *Italie sociali*, Donzelli, Roma.
- Mirabile M.L. e Pavolini E. (a cura di), 2008, *L'Europa e le Regioni*, numero monografico de «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3.
- Moreno L. e Palier B., 2005, *The Europeanisation of Welfare*, in P. Taylor-Gooby (a cura di), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 145-175.
- Neri S., 2008, *Italia. La costruzione dei servizi sanitari regionali e la governance del sistema sanitario*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 97-113.
- Obinger H., Leibfried S. e Castles F. G. (a cura di), 2005, *Federalism and the Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Øverbye E., Strohmeier Navarro Smith R., Karjalainen V. e Stremlow J., 2010, *The Coordination Challenge*, in Kazepov Y. (a cura di), 2010, *Rescaling Social Policies*, Ashgate, Farnham, pp. 389-414.
- Paci M. e Pugliese E. (a cura di), 2011, *Welfare e promozione delle capacità*, il Mulino, Bologna.
- Pavolini E., 2008, *Governance regionali: modelli e stime di performance*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 149-177.
- Pavolini E., 2011, *Welfare e dualizzazione dei diritti sociali*, in Ascoli U. (a cura di), 2011, *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna, pp. 257-281.
- Polizzi E., Vitale T. e Nardo S., 2004, *Promozione della permanenza legale e dell'istituto della Carta di Soggiorno*, Rapporto di ricerca finale della ricerca valutativa «L'implementazione delle carte di soggiorno in Lombardia», Università degli Studi di Milano-Bicocca, Regione Lombardia, Ismu, Milano.
- Powell M. (a cura di), 2007, *Understanding the Mixed Economy of Welfare*, Policy Press, Bristol.

- Ranci C., 2006, *Welfare locale, decentramento e cittadinanza*, «la Rivista delle Politiche sociali», n. 1, pp. 127-135.
- Ranci C. (a cura di), 2010, *Social Vulnerability in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Ranci C., Brandsen T. e Sabatinelli S. (a cura di), 2014, *Social Vulnerability in European Cities*, Palgrave Macmillan, Londra.
- Saraceno C. (a cura di), 2002, *Social Assistance Dynamics in Europe*, Policy Press, Bristol.
- Sellers J. e Lidström A., 2007, *Decentralization, Local Government, and the Welfare State*, «Governance», vol. 20, n. 4, pp. 609-632.
- Sgritta G.B. (a cura di), 2010, *Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre aree metropolitane*, Franco Angeli, Milano.
- Snyder R., 2001, *Scaling Down: The Subnational Comparative Method*, «Studies in Comparative International Development», vol. 36, n. 1, pp. 93-110.
- Taylor-Gooby P. (a cura di), 2004, *New Risks, New Welfare*, Oxford University Press, Oxford.
- Zincone G., 2004, *Uno schermo contro il razzismo*, Donzelli, Roma.

