

La dimensione territoriale delle politiche sociali

di Yuri Kazepov* e Ruggero Cefalo**

The territorial dimension of social policies

Starting from the 1990s, several reforms modified the territoriality of European welfare states, which was articulated across multiple scales. As a consequence, the relevance of service provision and local welfare highly increased. In this contribution, we conceptualize the territorial dimension as an analytical dimension in social policy research. In order to understand the implications of variations in the territorial and multi-scalar organization of social policies, we reflect on the tensions that may emerge between the jurisdictions of interventions and contexts' specificities. We describe also the main trajectories of territorial reforms of European welfare states, looking at the process of subsidiarization and its impact on opportunities and inequalities. Finally, we reflect on the fragmentation of the Italian welfare, which tends to reproduce the territorial inequalities of the country. The resulting welfare configuration is highly contradictory, unable to protect citizens and in contrasting effectively the current pandemic crisis.

Keywords: Multilevel Governance, Subsidiarity, Complementarities, Territorial Dimension, Social Investment.

Introduzione

La dimensione territoriale è stata a lungo scarsamente esplorata nelle analisi comparate su welfare e politiche sociali. Nella maggior parte dei paesi europei, la ricerca si è concentrata prevalentemente su altre forme di differenziazione tra gruppi sociali: classe, genere, etnia. Le ragioni di questa scarsa considerazione sono molteplici e complesse e vanno dall'oggettiva mancanza di dati a livello sub-nazionale all'ideale normativo di promozione dell'eguaglianza (anche territoriale).

L'attenzione alla dimensione territoriale delle politiche è cresciuta negli anni Ottanta, in seguito alle trasformazioni socio-economiche connesse al

* Professore di Sociologia, University of Vienna; yuri.kazepov@univie.ac.at.

** Ricercatore di Sociologia, University of Vienna; ruggero.cefalo@univie.ac.at.

passaggio alla società post-industriale. Queste hanno, infatti, innescato numerosi processi di riforma che hanno modificato la territorialità dello stato sociale articolandola sempre più su molteplici livelli. In anni più recenti, inoltre, la crescente importanza dei servizi rispetto a sussidi e trasferimenti monetari ha aumentato la rilevanza di configurazioni specificamente locali dello stato sociale. Anche la persistenza di disparità economiche, demografiche e sociali tra le regioni in Europa ha posto sempre più la questione della dimensione territoriale delle politiche sociali e del loro ruolo nella produzione o riproduzione delle diseguaglianze. Infine, la crisi economica del 2008 e la pandemia del 2020 hanno reso il quadro ancora più complesso. La diffusione di processi di ricentralizzazione convive con l'articolazione territoriale di servizi e politiche in processi non sempre coordinati e a volte contradditori che hanno, comunque, importanti conseguenze sul benessere dei cittadini.

Per comprendere il significato e le implicazioni delle variazioni nel modo in cui le politiche sociali sono organizzate su più livelli territoriali, è importante concettualizzare la dimensione territoriale come elemento analitico nella ricerca sulle politiche sociali. In questo contributo riflettiamo su questo aspetto e sulle tensioni che possono emergere tra (potenziale) universalità delle politiche e particolarità dei contesti (§ 1). Descriviamo poi le principali traiettorie di riforma territoriale del welfare europeo, guardando al processo di sussidiarizzazione delle politiche e all'impatto su strutture di opportunità e diseguaglianze (§ 2 e 3). Nella parte finale del nostro contributo proponiamo alcune riflessioni sul caso italiano che – rispetto al dibattito internazionale – ha mostrato una maggiore sensibilità per queste tematiche, anche per via delle forti differenze territoriali che lo caratterizzano dal punto di vista economico, demografico e sociale (§ 4). Utilizzeremo l'esempio della legge 8 novembre 2000, n. 328, che ha affrontato il tema delle marcate diseguaglianze territoriali ristrutturando l'architettura di governance multilivello di politiche e servizi. Nel presentare la riforma, illustreremo anche come le difficoltà di finanziamento e implementazione, e anche la successiva riforma del titolo V della Costituzione, ne abbiano compromesso gli esiti *ab origine*. Nelle conclusioni riflettiamo sulle potenziali implicazioni territoriali dell'attuale pandemia.

Una prospettiva analitica della dimensione territoriale

Cercare di comprendere la territorialità delle politiche sociali pone, da un punto di vista analitico, diverse questioni che discendono dal considerare lo spazio non come mero contenitore all'interno del quale i fenomeni sociali hanno luogo, ma come dimensione che contribuisce alla costruzione degli stessi. Nel nostro breve contributo non possiamo affrontare esausti-

vamente questa tematica, tuttavia, è importante distinguere analiticamente i tre principali elementi di questo processo. Il primo riguarda l'organizzazione territoriale delle giurisdizioni regolative; il secondo fa riferimento ai principi regolativi e al design istituzionale delle politiche che ne deriva; e il terzo riguarda le caratteristiche contestuali all'interno delle quali si applicano le giurisdizioni regolative e vengono implementate le politiche.

Il primo elemento si riferisce alla sovranità di uno Stato su un territorio nel definire le proprie politiche e il livello territoriale al quale tale regolazione si riferisce. Sono due aspetti analiticamente distinti che hanno implicazioni territoriali diverse. Per esempio uno stato sovrano può adottare politiche nazionali che riguardano tutti i cittadini che vi risiedono oppure – in base a specifici criteri – adottare politiche a livello regionale o comunale. Le implicazioni territoriali sono in entrambi i casi dirette e collegano sovranità e territorio.

Il secondo elemento è relativo ai principi regolativi che ispirano le misure, nonché alle caratteristiche specifiche degli strumenti di policy che regolano le condizioni di accesso alle prestazioni. Politiche universalistiche, contributive o assistenziali presentano importanti differenze nelle loro implicazioni territoriali. Lo stesso vale anche per la modalità con cui gli strumenti delle politiche sociali vengono regolati, finanziati, gestiti e attuati. Per esempio una misura può essere regolata a livello nazionale nei principi generali, ma il finanziamento potrebbe essere condiviso con un livello territoriale sub-nazionale (ad esempio regionale) e la sua gestione o attuazione possono far riferimento a livelli locali più prossimi ai cittadini (ad esempio comuni). Ognuno di questi specifici aspetti contribuisce alla definizione di *confini* che includono o escludono istituzionalmente non solo gruppi sociali ma anche territori rispetto a comunità redistributive costruite anche territorialmente.

Il terzo elemento è relativo alle caratteristiche del contesto al quale le politiche si riferiscono e nel quale vengono attuate. La materialità di tali confini oltre ad esprimersi direttamente attraverso forme regolative che costruiscono giurisdizioni specifiche, si esprime anche indirettamente attraverso l'interazione tra le misure e le caratteristiche socio-economiche dei diversi contesti territoriali. Avere un mercato del lavoro molto dinamico caratterizzato da una forte domanda di lavoro qualificato nel terziario avanzato e con bassi tassi di disoccupazione è diverso – per esempio in termini di sostenibilità economica – dall'avere un mercato del lavoro stagnante con imprese poco innovative e alti tassi di disoccupazione. L'attuazione di una politica sociale potrebbe risultarne compromessa.

È principalmente dall'interazione di questi tre elementi che si costruiscono strutture di opportunità situate nel tempo e nello spazio, che contribuiscono a produrre forme specifiche di diseguaglianza o di coesione

sociale che vengono prodotte e riprodotte *anche* territorialmente. Ovviamente, questa territorialità non è data una volta per tutte, ma cambia con il cambiamento degli elementi che la influenzano, siano essi l'organizzazione territoriale delle politiche (attraverso processi di devoluzione o centralizzazione) o il tipo di politica (con il passaggio da politiche passive a politiche attive), o le rispettive condizioni contestuali (con il passaggio dall'essere un contesto in crescita al diventare un contesto in crisi).

Considerare la dimensione territoriale delle politiche sociali pone, quindi, la necessità di comprendere quale relazione e quali sinergie ci siano tra questi elementi. Gli studiosi di politica economica che vogliono mettere in evidenza l'aspetto relazionale fanno spesso riferimento alle *complementarietà istituzionali* (Amable, 2016) per indicare come diverse istituzioni e il loro funzionamento tendano a rinforzarsi vicendevolmente. Ne sono un esempio tutti i modelli interpretativi che analizzano le diversità tra regimi di welfare (da Esping-Andersen, 1990 in poi) e le varietà dei capitalismi (da Hall e Soskice, 2001 in poi). Il nostro contributo vuole integrare questi modelli, sottolineando l'importanza di aggiungere le *complementarietà territoriali* e le *complementarietà contestuali*, come prospettive analitiche necessarie per cogliere appieno la rilevanza dei livelli territoriali nell'analisi del funzionamento e delle sinergie istituzionali, nonché la loro interazione con il più ampio contesto socio-economico (o demografico e culturale) all'interno del quale operano. Non considerare uno di questi elementi rende l'analisi incompleta.

Un tentativo di considerare sistematicamente i primi due elementi è stato fatto in contributi di ricerca di poco più di un decennio fa (Kazepov, 2009 e 2010). Questi studi hanno proposto una classificazione dei sistemi di welfare che considerasse la dimensione territoriale come elemento strutturante, identificando quattro modelli. Un primo modello vede la prevalenza dello stato centrale. In questo modello – che caratterizza per esempio la Francia, ma anche il Regno Unito – le politiche vengono definite principalmente a livello nazionale. Francia e Regno Unito si differenziano tra loro prevalentemente per il livello di generosità dell'intervento pubblico. Un secondo modello si caratterizza per l'ampia autonomia degli enti locali, la quale tuttavia viene regolata all'interno di un quadro nazionale che impedisce differenziazioni territoriali eccessive. I paesi nordici ne sono un buon esempio. Un terzo modello vede la presenza di autonomie territoriali più (nei paesi federali) o meno (nei paesi ad autonomie regionali) forti e istituzionalizzate. Esempi del primo caso sono la Germania, l'Austria e il Belgio; esempi del secondo caso sono la Spagna e l'Italia. In entrambi le autonomie sub-nazionali hanno importanti prerogative regolative e di intervento, tuttavia avere uno stato più o meno generoso gioca un ruolo cruciale nello strutturare le diseguaglianze territoriali. Un quarto modello

è caratterizzato da forme istituzionali territorialmente ibride che si sono formate – come per esempio in Polonia – durante il processo di ingresso nell’Unione Europea, comportando una riorganizzazione territoriale delle politiche coerentemente con il principio di sussidiarietà. Il Trattato di Maastricht del 1992 annovera, infatti, la *sussidiarietà* tra i principi fondativi dell’Unione (art. 5). Tale principio prevede un’articolazione territoriale delle politiche il più possibile vicina al cittadino ed implica che l’Unione Europea o gli Stati nazionali intervengono solo se la loro azione è considerata più efficace di politiche attuate a giurisdizioni inferiori (regioni, città). Implica anche che la struttura di governance degli Stati membri deve in qualche misura adeguarsi a questo principio e adottare un’articolazione territoriale delle politiche tale da valorizzare le autonomie locali.

Le ampie variazioni nelle relazioni tra gli elementi descritti, riscontrabili confrontando paesi, ma anche regioni e contesti locali, rivelano una tensione continua tra giurisdizioni e particolarità dei contesti. Alcuni esempi possono aiutare a illustrare questo tratto costitutivo della dimensione territoriale delle politiche sociali. Per esempio gli assegni familiari in Svezia sono una politica regolata a livello nazionale e finanziata dalla fiscalità generale che permette l’accesso – in quanto diritto sociale – a un trasferimento monetario a favore di tutti i cittadini residenti in Svezia che hanno figli di una certa età. Tale politica è universalistica ed inclusiva (Blomqvist, Palme, 2020), anche territorialmente.

Sistemi redistributivi che stratificano gli aventi diritto a determinate prestazioni in base al versamento di contributi, non si rifanno esplicitamente a criteri territoriali nel definire l’accesso perché funzionano indipendentemente dalla residenza. Tuttavia possiedono una componente territoriale implicita, ovvero riproducono le differenze socio-economiche territorialmente date. Per esempio, i sistemi pensionistici che si basano su sistemi contributivi dipendono dal livello degli stipendi e dei salari di chi versa i contributi, che a loro volta dipendono dai tipi di imprese nei quali sono assunti, dall’inquadramento contrattuale e dalla rispettiva carriera contributiva. Può ben essere che in alcune regioni, economicamente poco dinamiche, i settori siano a basso valore aggiunto e le qualificazioni richieste ai dipendenti siano inferiori a quelle di altre imprese in altri settori, e localizzate in altre regioni. Nel lungo periodo, salari e stipendi inferiori comporteranno l’erogazione di pensioni più basse. Tali esiti, pur dipendendo dal contesto socio-economico, vengono rinforzati e istituzionalizzati dal funzionamento dei criteri di accesso alle prestazioni che non contrastano le diseguaglianze che si creano sul mercato.

In alcuni paesi, le diseguaglianze territoriali generate dal sistema economico e di mercato vengono contrastate attraverso l’utilizzo di fondi perequativi o sistemi di tassazione e redistribuzione di risorse dal centro,

con cui gli Stati (soprattutto quelli federali) cercano di riequilibrarle. Si pensi al *Finanzausgleich* in Austria e Germania che prevede trasferimenti perequativi dai *Länder* più ricchi a quelli più poveri, permettendo a questi ultimi di contrastare meglio – anche attraverso politiche sociali mirate – la situazione di svantaggio. In Germania, questo ha permesso di ridurre, o comunque contenere, le disuguaglianze territoriali tra *Länder* dell'Ovest e dell'Est, negli anni successivi alla riunificazione del paese. Le risorse a disposizione, le forme di trasferimento e i sistemi di tassazione rivestono un ruolo importante, ma spesso vengono sottovalutate nell'analisi delle politiche sociali, anche per le oggettive difficoltà di ricostruzione dei flussi di finanziamento tra giurisdizioni, settori e rapporti tecnici poco accessibili.

La sussidiarizzazione delle politiche sociali: dinamiche territoriali e nuovi attori

Fino alla seconda metà degli anni Settanta le politiche di welfare erano prevalentemente regolate a livello nazionale. Questo è in parte vero anche oggi, seppure con molti più distinguo che vedremo. Durante quel periodo le politiche sociali nazionali venivano accompagnate da politiche territoriali di tipo keynesiano, volte a promuovere lo sviluppo economico nelle aree periferiche dei diversi paesi (per esempio il Mezzogiorno in Italia, l'Andalusia in Spagna ecc.) (Brenner, 2004). Il sistema di welfare assicurava i cittadini contro un nucleo di rischi relativamente prevedibili (disoccupazione, malattia ecc.) e standardizzati.

A partire dalla metà degli anni Settanta, questo modello regolativo (spesso denominato fordismo per il suo collegamento alle forme produttivo-industriali di massa, cfr. Amin, 1994) è entrato in crisi: il crollo dei tassi di crescita economica, l'aumento di inflazione e disoccupazione, la diffusione del lavoro precario, il cambiamento dei modelli familiari e l'incremento della popolazione hanno reso meno efficaci gli strumenti tradizionali con cui il welfare rispondeva ai bisogni sociali (Ferrera, 1998; Ascoli, 2011). Le politiche sociali si sono trovate a dover fronteggiare biografie frammentate e corsi di vita sempre più de-standardizzati (Biggart, Walther, 2006) e imprevedibili. In questo contesto di cambiamento, i sistemi di welfare hanno avviato, a partire dagli anni Novanta, un lungo processo di riforma che ha spesso implicato anche la riorganizzazione territoriale delle politiche sociali (Kazepov, 2010).

La riorganizzazione territoriale dei sistemi di welfare ha avuto luogo all'insegna del principio di sussidiarietà, portando ad assetti regolativi complessi in cui attori differenti, a differenti livelli territoriali, interagiscono e negoziano in un quadro in cui spazi interattivi sempre meno gerarchizzati e regolamentati acquisiscono più rilevanza (Le Galès, 2002). La letteratura

sintetizza queste nuove relazioni con il termine di governance multilivello (Bache, Flinders, 2004; Hooghe, Marks, 2020). Questo processo ha visto anche crescere l'importanza, nell'ambito degli strumenti di politiche sociali, di servizi volti a fornire ai cittadini risorse e capacità che permettano loro di “adattarsi alle caratteristiche di mercati del lavoro flessibili e de-standarizzati”; per quanto problematica quest'affermazione possa essere. L'intento di essere “più prossimi ai cittadini” e la necessità di essere più efficaci ed efficienti hanno poi giustificato la diffusa decentralizzazione di competenze e interventi dello stato sociale nella maggior parte dei paesi europei. Una delle caratteristiche distintive dei servizi sociali – soprattutto se confrontati con politiche basate su trasferimenti monetari prevalentemente centralizzati – è la loro decentralizzazione. Infatti, essi presuppongono adattabilità alle specificità dei contesti e dei loro bisogni, fino alla predisposizione di piani individuali o di co-costruzione degli interventi con i beneficiari. Questo non comporta solo il coinvolgimento di livelli amministrativi sub-nazionali nell'implementazione ma anche spesso nel disegno degli interventi stessi. Da qui deriva anche l'accresciuto ruolo delle politiche sociali locali e delle città nell'erogazione di servizi e come promotori di cittadinanza sociale (Andreotti *et al.*, 2012; Kazepov, Barberis, 2017).

Numerosi studi e ricerche hanno dimostrato come l'offerta di servizi sociali in Europa sia fortemente variegata a livello territoriale (Martinelli *et al.*, 2017). Le differenze possono essere tra regioni, tra aree urbane e rurali, o anche all'interno delle città – sia pure con ovvie differenziazioni tra paesi. Il welfare locale è diventato protagonista di articolate reti di attori capaci di erogare ma anche disegnare servizi in vari ambiti (Cucca, Ranci, 2016; Andreotti *et al.*, 2012), tra cui le politiche di istruzione e formazione, le politiche attive del lavoro e dell'apprendimento permanente, così come i servizi di cura e conciliazione tra vita familiare e lavoro. Un aspetto particolarmente rilevante che si intreccia con l'analisi territoriale è relativo alla moltiplicazione degli attori coinvolti, che hanno acquisito legittimazione non più solo nell'attuazione e gestione di misure specifiche, ma anche nella definizione del disegno istituzionale delle politiche sociali stesse.

Nei primi decenni degli anni 2000 il ruolo dei diversi livelli territoriali delle politiche (anche sociali) è ulteriormente cambiato. La crisi economica del 2008 e l'attuale pandemia globale hanno mostrato l'importanza e il ruolo sia del livello nazionale sia del livello sovranazionale: dall'adozione di pacchetti di investimento a sostegno dell'economia e dell'occupazione (ad esempio la diffusione di schemi di sostegno al reddito) all'uso di misure emergenziali di austerità e politiche a favore dell'inserimento lavorativo dei giovani (ad esempio lo schema europeo della Garanzia Giovani).

Nel panorama attuale, trend di devoluzione e centralizzazione convivono con l'articolazione territoriale di servizi e politiche in processi spes-

so ambigui, in cui la devoluzione delle politiche non sempre è volta ad avvicinare i servizi o le misure ai cittadini, ma a scaricare su di loro (o sugli enti territoriali locali) le responsabilità (e i costi) di soddisfazione dei bisogni. Quest'uso spesso strumentale della sussidiarietà mal interpreta l'apparente tensione tra la necessità di definire regole generali e la necessità di considerare le specificità dei contesti e può avere profonde conseguenze su diseguaglianze e benessere dei cittadini. La dimensione territoriale delle politiche sociali e il fatto che esse debbano articolarsi territorialmente su più livelli per realizzare le implicazioni sul principio di sussidiarietà le rende, dunque, un potenziale terreno di conflitto. In altre sedi, abbiamo sostenuto la necessità di una cornice istituzionale di sussidiarietà attiva e calibrata, in cui l'allocazione di responsabilità regolatorie sia accompagnata da adeguate risorse e standard minimi uniformi delle prestazioni per evitare una frammentazione dei diritti e il consolidamento territoriale delle diseguaglianze (Kazepov, 2009; Scandurra *et al.*, 2020).

Nuovi sviluppi: investimento sociale, innovazione sociale e coesione territoriale

I primi decenni del secondo millennio hanno visto importanti percorsi di rinnovamento dell'azione dello stato sociale, fortemente connesso all'erogazione di servizi in ambito sub-nazionale e locale (Kazepov, Cefalo, 2021). Tra questi, per esempio, l'investimento sociale ha assunto un ruolo di primo piano nel dibattito internazionale. I sostenitori di questa prospettiva ritengono che gli investimenti pubblici (Hemerijck *et al.*, 2017) in servizi capacitanti e di valorizzazione del capitale umano, contribuiscano a conciliare obiettivi di crescita economica, coesione sociale e *empowerment* della cittadinanza (Sabel *et al.*, 2017). Anche gli studi sull'innovazione sociale riconoscono nei contesti locali e sub-nazionali la potenzialità di arene e laboratori di sviluppo di azioni e pratiche innovative, capaci di agire su esigenze lasciate scoperte da politiche nazionali (Kazepov *et al.*, 2020). Tuttavia, l'efficacia dei servizi sociali come vettori di crescita, inclusione e innovazione non va idealizzata. Verbist e Matsaganis (2014) hanno dimostrato che interventi di welfare, basati su trasferimenti e sussidi, hanno un maggior impatto redistributivo rispetto ai servizi sociali, il cui effetto sulle diseguaglianze è più ambiguo. Esso, infatti, deriva da complessi processi di interazione tra disegno della misura, disponibilità di risorse, forme di implementazione e coordinamento tra gli attori pubblici e privati coinvolti ecc. Purcell e Brown (2005) hanno contestato l'assunto secondo cui processi di decentralizzazione, gestione ed erogazione di servizi a livello locale conducano necessariamente ad esiti positivi e più sostenibili. L'efficacia degli interventi, infatti, non dipende unicamente dal fatto che siano

erogati localmente, ma è l'esito delle specifiche forme di governance che regolano i processi di interazione tra gli attori coinvolti nella produzione del servizio (Martinelli *et al.*, 2017).

La rilevanza della dimensione territoriale è stata richiamata anche da ricerche nel campo della geografia economica, della pianificazione e coesione territoriale (Rodríguez-Pose, 2018; Barca *et al.*, 2012). Questi studi hanno sottolineato la divergenza delle condizioni socio-economiche non solo tra paesi, ma anche tra regioni e località dell'Unione Europea. Tali disparità territoriali costituiscono una caratteristica trasversale ai vari tipi di disuguaglianze: siano esse di reddito, tra qualificazioni o tra occupazione e disoccupazione, di sviluppo economico e delle strutture demografiche (Dijkstra, 2017). Sono disparità che influenzano fortemente condizioni di vita e opportunità di carriera e contribuiscono a produrre forti polarizzazioni tra territori, creando una nuova geografia di opportunità territorializzate (Storper, 2018). Cittadini nati in contesti rurali e periferici hanno limitate opportunità educative, lavorative e di reddito, con alti tassi di disoccupazione ed esclusione sociale. Spesso, queste regioni devono fronteggiare anche la perdita di capitale umano e processi di *brain-drain* a seguito dell'emigrazione di individui altamente qualificati (ESPON, 2017) verso grandi aree metropolitane o centri suburbani all'interno di reti internazionali fortemente competitive. Queste aree beneficiano dalla presenza di imprese innovative, università, centri di ricerca e sviluppo, creando sistemi regionali di innovazione ad alta "densità" di interazioni socio-economiche. La concentrazione di capitale umano, occupazione qualificata e alti redditi comporta, se non accompagnata da adeguate politiche redistributive, anche l'espulsione o marginalizzazione degli strati di popolazione più svantaggiata (Iammarino *et al.*, 2018). Le conseguenze delle disparità territoriali nutrono anche la frustrazione e malcontento di intere comunità periferiche rispetto a centri di sviluppo e innovazione, che possono sfociare in sentimenti anti-europei o accrescere il consenso di formazioni politiche estremiste (Rodríguez-Pose, 2018).

Frammentazione e tentativi di ricomposizione del mix territoriale in Italia

La potenziale tensione tra attenzione alle specificità del contesto e necessità di avere regole generali si manifesta con forza in contesti molto etnogenei come quello italiano, dove le disparità tra territori si traducono in livelli di disuguaglianze che stridono con i principi di giustizia su cui si fonda lo stato sociale. L'Italia, infatti, è uno dei paesi europei con la più alta differenziazione territoriale, sia rispetto alla struttura dei bisogni che alle rispettive risposte istituzionali (Kazepov, 2009). Indicatori socio-

economici di occupazione, economia regionale, spesa in politiche e servizi, mostrano differenze regionali estremamente pronunciate: le regioni del Nord hanno valori tipicamente superiori alla media del paese; le regioni del Centro si attestano su valori solitamente vicini alla media nazionale; le regioni del Sud presentano spesso condizioni di svantaggio estremo, in molti casi accomunabili a quelle dei contesti regionali europei più fragili (Cefalo *et al.*, 2020). Oltre al tradizionale dualismo Nord-Sud, ricerche sul caso italiano hanno evidenziato lo strutturarsi di percorsi regionali plurali e una caratteristica microframmentazione trasversale ai territori e alle aree di policy (Kazepov, Barberis, 2013). Questo processo tende a definire i tratti di un modello nazionale comune (Saraceno *et al.*, 2020), basato su carenze dell'architettura istituzionale nazionale nella definizione di pesi e spazi di coordinamento fra i diversi livelli istituzionali; e su meccanismi di sussidiarizzazione passiva, che lascia responsabilità importanti ai livelli territoriali sub-nazionali e subregionali nella definizione e implementazione di misure (in materia, ad esempio, di assistenza sociale e formazione professionale), senza trasferire adeguate risorse.

I primi anni 2000 hanno visto affermarsi anche in Italia un ampio percorso di riorganizzazione territoriale del welfare, comune in gran parte dell'Europa (Ferrera, 2005). La consapevolezza della pervasività delle disuguaglianze territoriali aveva portato all'approvazione di un'importante riforma da parte dello Stato: la legge quadro 8 novembre 2000, n. 328 sul sistema integrato di interventi e servizi sociali. Tale legge definiva per la prima volta, a livello nazionale, un sistema di interventi coordinato territorialmente. La cornice istituzionale era caratterizzata dall'introduzione di alcuni dispositivi chiave quali i livelli essenziali delle prestazioni, un fondo nazionale delle politiche sociali e una programmazione zonale a sostegno della sua realizzazione (Arlotti, Sabatinelli, 2020). La legge quadro rappresentava un tentativo di tenere insieme nazionale e locale, istituendo un equilibrio tra dimensioni territoriali con funzioni complementari. Era stabilito che principi, standard e livelli essenziali delle prestazioni venissero stabiliti a livello nazionale, mentre i bisogni venivano recepiti a livello di ambiti territoriali che raggruppavano più comuni. I piani di zona erano poi preposti all'attuazione delle politiche considerando i bisogni locali. Tuttavia, vari ostacoli hanno compromesso il progetto riformatore della legge 328/2000.

Nel 2001 la modifica del Titolo V della Costituzione ha ridisegnando compiti e funzioni dei diversi livelli istituzionali, stabilendo la competenza esclusiva delle Regioni in materia di politiche sociali, fatta salva la competenza dello Stato per la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP). Tuttavia, l'incompleta definizione di tali livelli in vari settori delle politiche sociali (ad esempio in materia assistenziale) ha lasciato il sistema

di welfare italiano in una posizione di permanente incertezza caratterizzata da una mancanza di responsabilità da parte dello Stato nazionale. Questo ha intaccato lo spirito inclusivo e di promozione della cittadinanza alla base della legge quadro. La mancanza di un'azione efficace di coordinamento verticale, capace di assicurare almeno un grado minimo di omogeneizzazione tra sistemi regionali, e l'assenza di misure perequative da parte dello Stato, hanno infatti portato a rinforzare ulteriormente le diversità dei welfare regionali. L'architettura istituzionale prevista dalla legge quadro non ha trovato compiuta applicazione anche a causa di flussi di risorse instabili e importanti riduzioni dei finanziamenti da parte dello stato a favore di regioni e comuni (Tangorra, 2015). A questo si è aggiunta la difficoltà di coordinamento tra livelli territoriali, che ha indebolito il processo di infrastrutturazione della rete dei servizi previsto dalla legge, finendo per consolidare le disuguaglianze pre-esistenti (Kazepov, Barberis, 2013; Ascoli, Pavolini, 2012).

In sintesi, dopo vent'anni dall'introduzione della legge, Arlotti e Sabatinelli (2020) descrivono un processo di implementazione che, vista la debolezza dello Stato centrale, è stato fortemente influenzato dalle caratteristiche specifiche di ciascun contesto, come dimostrato, ad esempio, dal persistente divario regionale della spesa sociale pro-capite. Nelle ultime due decadi, le regioni del Nord hanno teso a consolidare sistemi locali dei servizi sociali più simili a quelli dei paesi dell'Europa continentale. Al contrario, le regioni del Sud sono rimaste intrappolate nelle criticità tipiche dei modelli di welfare mediterranei (Saraceno *et al.*, 2020), che vedono la prevalenza dei trasferimenti monetari rispetto ai servizi, la delega alle famiglie dei compiti di cura e di assistenza secondo i tratti di una sussidiarietà marcatamente passiva (Kazepov, 2009), di un particolarismo e clientelismo diffusi (Fantozzi, 2011). Anche i recenti segnali di controtendenza mirati al rafforzamento di coordinamento e standard nazionali, registrati ad esempio nel campo del contrasto alla povertà, nei servizi di cura dell'infanzia, disabilità e nelle politiche attive del lavoro (Cefalo, 2019; Arlotti, Sabatinelli, 2020), devono fare i conti con questa architettura istituzionale frammentata, che rischia di vanificare gli intenti delle misure. Ne risulta un assetto di welfare nazionale ancora largamente contraddittorio e inefficiente, incapace di garantire protezione diffusa e uguali opportunità ai propri cittadini.

Conclusioni: territori e politiche in tempi di crisi

La tensione che abbiamo rilevato essere insita nella territorialità delle politiche sociali, che caratterizza il rapporto tra giurisdizioni, politiche e la necessità di considerare le specificità dei singoli contesti, non è di semplice risoluzione. Tuttavia, da essa dipende il modo in cui il welfare genera

risposte territorializzate alla diseguale distribuzione di rischi e necessità, ridefinendo confini e contenuti di cittadinanza e giustizia sociale. La più complessiva architettura istituzionale dei vari paesi, il grado di coordinamento tra livelli e attori nel mix territoriale, sembrano costituire fattori decisivi in questo senso, specialmente in momenti di crisi.

Paesi caratterizzati da forme di autonomie sub-nazionali in un quadro di politiche generose regolate a livello nazionale, finanziate dalla fiscalità generale e che permettono l'accesso alle prestazioni a tutti i cittadini residenti¹, sono più inclusivi anche territorialmente. Questo assetto consente adattamenti alle esigenze locali, come avviene nei paesi nordici, all'interno di un quadro nazionale di cittadinanza sociale che cerca di garantire equilibrio tra politiche inclusive e particolarità dei contesti. Viceversa, politiche che permettono l'accesso a determinate prestazioni solo in base al versamento di contributi tendono a riprodurre le differenze socio-economiche (Esping-Andersen, 1990). Questo diventa un problema territoriale soprattutto quando gli enti sub-nazionali hanno ampie autonomie regolative e di intervento. In queste situazioni, uno Stato centrale forte può intervenire per contrastare le diseguaglianze territoriali, attraverso l'utilizzo di fondi perequativi o sistemi di tassazione e redistribuzione di risorse, come avviene in Austria e Germania. Quando invece il coordinamento centrale viene a mancare, come abbiamo documentato nel caso italiano, le differenziazioni territoriali si riproducono attraverso l'architettura istituzionale delle politiche sociali.

Da questo punto di vista, i paesi le cui politiche sociali funzionano in base a meccanismi contributivi tendono a soffrire di più in momenti di crisi. Non è casuale che per evitare una tale situazione, paesi per esempio come la Germania e l'Austria abbiano derogato alla durata delle rispettive forme di compensazione temporanea del reddito previste per crisi temporanee (*Kurzarbeit*), prolungando la fruizione delle prestazioni a più riprese. Similmente, in Italia, l'uso della Cassa Integrazione non è stato solo esteso per coprire le sospensioni temporanee dei processi produttivi, ma nuove misure *ad hoc* sono state adottate temporaneamente per le categorie scoperte. Le misure emergenziali *una tantum*, tuttavia, pur garantendo una flessibilità a breve termine, non sembrano essere sufficienti nel lungo periodo e il legame tra lavoro, versamento dei contributi e prestazioni di welfare viene fortemente messo in discussione dall'attuale pandemia.

Questo non vale solo rispetto a specifiche categorie di lavoratori (ad esempio nel settore dello spettacolo, nei trasporti ecc.), ma anche da un

1. Questo elemento riguarda invece in minor misura paesi come il Regno Unito, in cui le politiche sociali sono comparativamente meno generose e inclusive.

punto di vista territoriale, quando la crisi colpisce settori che sono fortemente localizzati. Si pensi, per esempio, al turismo durante l'attuale pandemia o a specifiche crisi di settori fortemente concentrati come quello siderurgico. In questi contesti – se le misure compensative rispetto al funzionamento dei criteri di accesso alle prestazioni sono inadeguate e l'autonomia regolativa è forte – la situazione di bisogno si consoliderà anche territorialmente.

Questo sembra essere quello che sta succedendo in Italia, dove la co-presenza di molteplici livelli di governo e molteplici attori a fronte di persistenti differenze regionali risulta essere decisiva nell'influenzare in modo differenziato gli esiti delle politiche, mitigando solo con grandi difficoltà la congiuntura critica che si è creata con la pandemia.

Riferimenti bibliografici

- AMABLE B. (2016), *Institutional complementarities in the dynamic comparative analysis of capitalism*, in "Journal of Institutional Economics", 12, 1, pp. 79-103.
- AMIN A. (ed.) (1994), *Post-Fordism: A reader*, Blackwell, Oxford.
- ANDREOTTI A., MINGIONE E., POLIZZI E. (2012), *Local welfare systems: A challenge for social cohesion*, in "Urban Studies", 49, 9, pp. 1925-40.
- ARLOTTI M., SABATINELLI S. (2020), *Una nuova geografia della cittadinanza sociale? Lo sviluppo territoriale dei servizi sociali a vent'anni dalla legge quadro 328/00*, in "Social Policies", 7, 3, pp. 357-74.
- ASCOLI U. (a cura di) (2011), *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna.
- ASCOLI U., PAVOLINI E. (2012), *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, in "Stato e Mercato", 96, pp. 521-42.
- BACHE I., FLINDERS M. (eds.) (2004), *Multi-level governance*, Oxford University Press, Oxford.
- BARCA F., MCCANN P., RODRIGUEZ-POSE A. (2012), *The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches*, in "Journal of Regional Science", 52, 1, pp. 134-52.
- BIGGART A., WALTHER A. (2006), *Coping with yo-yo transitions: Young adults' struggle for support – between family and state in comparative perspective*, in C. Lecardi, E. Ruspini (eds.), *New youth? Young people, generations and family life*, Ashgate, Aldershot, pp. 41-62.
- BLOMQVIST P., PALME J. (2020), *Universalism in welfare policy: The Swedish case beyond 1990*, in "Social Inclusion", 8, 1, pp. 114-23.
- BONOLI G., TREIN P. (2016), *Cost-shifting in Multitiered welfare states: responding to rising welfare caseloads in Germany and Switzerland*, in "Publius: The Journal of Federalism", 46, 4, pp. 568-95.
- BRENNER N. (2004), *New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford University Press, Oxford.
- CEFALO R. (2019), *Transizioni Duali. Investimento sociale e passaggio dall'educazione al lavoro in Italia e Germania*, Carocci, Roma.

- CEFALO R., SCANDURRA R., KAZEPOV Y. (2020), *Youth labor market integration in European regions*, in "Sustainability", 12, 9.
- CUCCA R., RANCI C. (eds.) (2016), *Unequal cities: The challenge of post-industrial transition in times of austerity*, Routledge, London.
- DALZIEL P. (2015), *Regional skill ecosystems to assist young people making education employment linkages in transition from school to work*, in "Local Economy", 30, 1, pp. 53-66.
- DIJKSTRA L. (2017), *My region, my Europe, our future. Seventh Report on economic, social and territorial cohesion*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- ESPING-ANDERSEN G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Blackwell, Cambridge.
- ESPON (2017), *Territorial cooperation for the future of Europe*, ESPON, Luxembourg.
- FANTOZZI P. (2011), *Il welfare nel Mezzogiorno*, in U. Ascoli (a cura di), *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna, pp. 283-304.
- FERRERA M. (1998), *Le trappole del welfare*, il Mulino, Bologna.
- ID. (2005), *The boundaries of welfare: European integration and the new spatial politics of social protection*, Oxford University Press, Oxford.
- HALL P. A., SOSKICE D. (eds.) (2001), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford University Press, Oxford.
- HEMERICK A. (ed.) (2017), *Social investment uses*, Oxford University Press, Oxford.
- HOOGHE L., MARKS G. (2020), *A postfunctionalist theory of multilevel governance*, in "The British Journal of Politics and International Relations", 22, 4, pp. 820-6.
- KAZEPOV Y. (a cura di) (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- ID. (ed.) (2010), *Rescaling social policies: Towards multilevel governance in Europe*, Ashgate Publishing, Surrey.
- KAZEPOV Y., BARBERIS E. (a cura di) (2013), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- IDD. (2017), *The territorial dimension of social policies and the new role of cities*, in P. Kennett, N. Lendvai-Bainton (eds.), *Handbook of European social policy*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 302-18.
- KAZEPOV Y., CARBONE D. (2018), *Che cos' è il welfare state*, Carocci, Roma.
- KAZEPOV Y., CEFALO R. (2021), *The territorial dimension of social investment in Europe*, in Y. Kazepov, R. Cucca, E. Barberis (eds.), *Handbook on urban social policy*, Edward Elgar, Cheltenham (forthcoming).
- KAZEPOV Y., SARUIS T., COLOMBO F. (2020), *The multiscalar puzzle of social innovation*, in S. Oosterlynck, A. Novy, Y. Kazepov (eds.), *Local social innovation to combat poverty and exclusion. A critical appraisal*, Policy Press, Bristol, pp. 91-112.
- IAMMARINO S., RODRÍGUEZ-POSE A., STORPER M. (2018), *Regional inequality in Europe. Evidence, theory and policy implications*, in "Journal of Economic Geography", 53, pp. 898-924.
- LE GALÈS P. (2002), *European cities: Social conflicts and governance*, Oxford University Press, Oxford.

- MARTINELLI F., ANTTONEN A., MATZKE M. (eds.) (2017), *Social services disrupta cura di Changes, challenges and policy implications for Europe in times of austerity*, Edward Elgar, Cheltenham.
- MCEWEN N., MORENO L. (eds.) (2005), *The territorial politics of welfare*, Routledge, New York.
- MOREL N., PALIER B., PALME J. (eds.) (2012), *Towards a social investment welfare state?*, Policy Press, Bristol.
- MOULAERT F. (ed.) (2013), *The international handbook on social innovation: Collective action, social learning and transdisciplinary research*, Edward Elgar, Cheltenham.
- PURCELL M., BROWN J. (2005), *Against the local trap: Scale and the study of environment and development, Progress*, in "Development Studies", 5, 4, pp. 279-97.
- RODRÍGUEZ-POSE A. (2018), *The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)*. *Cambridge Journal of Regions*, in "Economy and Society", II, 1, pp. 189-209.
- SABEL C., ZEITLIN J., QUACK S. (2017), *Capacitating services and the bottom-up approach to social investment*, in A. Hemerijck (ed.), *The uses of social investment*, Oxford University Press, Oxford, pp. 140-9.
- SARACENO C., BENASSI D., MORLICCHIO E. (2020), *Poverty in Italy. Features and drivers in a European perspective*, Policy Press, Bristol.
- SCANDURRA R., CEFALO R., KAZEPOV Y. (2020), *School to work outcomes during the Great Recession, is the regional scale relevant for young people's life chances?*, in "Journal of Youth Studies", pp. 1-25.
- STORPER M. (2018), *Separate worlds? Explaining the current wave of regional economic polarization*, in "Journal of Economic Geography", 18, 2, pp. 247-70.
- TANGORRA R. (2015), *Il welfare locale in Italia: nella morsa tra deficit storici e mancanza di disegno futuro*, in "La rivista delle politiche sociali", 1, pp. 29-44.
- VERBIST G., MATSAGANIS M. (2014), *The redistributive capacity of services in the EU*, in B. Cantillon, F. Vandenbroucke (eds.), *Reconciling work and poverty reduction: How successful are European welfare states?*, Oxford University Press, Oxford, pp. 185-211.

