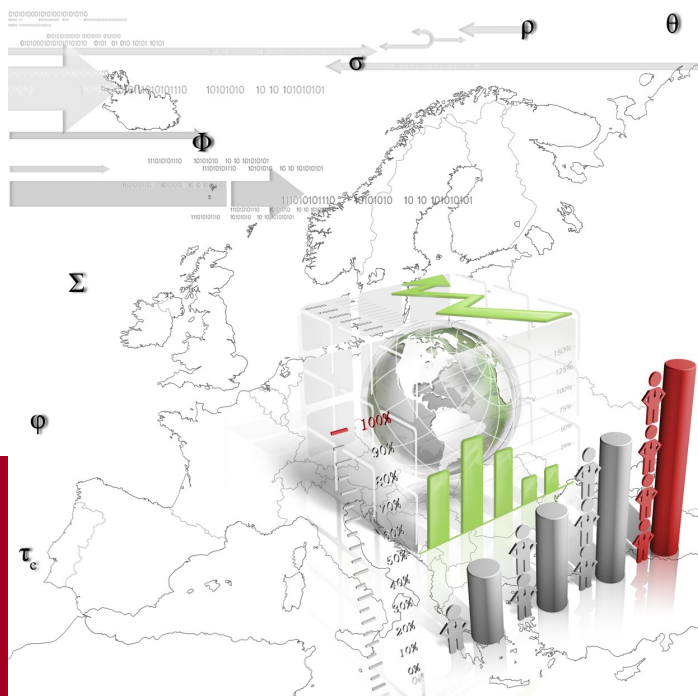


Welfare europeo o welfare locali?

I processi decisionali nel sociale tra convergenza ed autonomia

Gabriella Punziano



Scienze Umane



Diogene Edizioni

ISBN 978-88-6647-032-8



9 788866 470328

2

SCIENZE UMANE

Collana di testi e studi

diretta da Fabrizio Lomonaco

Comitato scientifico:

Arturo De Vivo, Louis Begioni, Michele Lenoci, Matthias Kaufmann,
Giancarlo Magnano San Lio, Guglielmo Tamburrini, Guglielmo Tru-
piano

Tutti i saggi pubblicati in questa collana vengono sottoposti a *blind peer review*

Gabriella Punziano

Welfare europeo o welfare locali?

I processi decisionali nel sociale tra convergenza ed autonomia



Diogene Edizioni

Questa opera è protetta dalla Legge sul diritto d'autore
(Legge n. 633/1941: http://www.interlex.it/testi/l41_633.htm#1).

Tutti i diritti, in particolare quelli relativi alla traduzione, alla citazione, alla riproduzione in qualsiasi forma, all'uso delle illustrazioni, delle tabelle e del materiale software a corredo, alla trasmissione radiofonica o televisiva, alla registrazione analogica o digitale, alla pubblicazione e diffusione attraverso la rete internet sono riservati, anche nel caso di utilizzo parziale.

La riproduzione di questa opera, anche se parziale o in copia digitale, è ammessa solo ed esclusivamente nei limiti stabiliti dalla Legge ed è soggetta all'autorizzazione scritta dell'Editore. La violazione delle norme comporta le sanzioni previste dalla legge.

Diogene Edizioni - I 80038 Pomigliano d'Arco (NA)

<http://www.diogeneedizioni.it/>

© 2012 by **Diogene Edizioni**

Tutti i diritti sono riservati

Prima edizione italiana Ottobre 2012

ISBN 978-88-6647-032-8 (ebook)

Indice

Presentazione di <i>Enrica Amaturio</i>	7
Introduzione	9
1. Dal livello teorico al livello empirico: la costruzione del disegno analitico	15
1.1. Quattro sub-disegni per un'analisi comparata multilivello	19
2. Dalle definizioni al metodo: Politiche Sociali e <i>Mixed Methods</i>	25
2.1. Questioni di definizione	25
2.1.1. <i>La politica pubblica</i>	25
2.1.2. <i>Le politiche sociali e il welfare</i>	31
2.1.3. <i>Europeizzazione e decentramento: direzioni di sviluppo</i>	51
2.1.4. <i>Le politiche di coesione ed inclusione sociale</i>	57
2.2. Questioni di metodo	65
2.2.1. <i>Metodi classici di ricerca e tecniche di analisi tra politica pubblica e politica sociale</i>	66
2.2.2. <i>I Mixed Methods</i>	80
2.2.3. <i>Il Complex Mixed Methods Design ed i fattori della strategia mix</i>	91
2.3. Dal metodo alla costruzione dello strumento interpretativo di classificazione: gli assi tipologici	95
3. Pensare al welfare in Europa: Analisi comparata multilivello in ottica macro	99
3.1. Welfare europeo o net welfare locali?	100
3.1.1. <i>Lo sviluppo degli indicatori sociali ed i principi caratterizzanti</i>	103
3.2. Dagli indicatori sociali alla definizione dei quadranti	109
3.2.1. <i>La regressione Pls Path Modelling</i>	150

4. Tipi di integrazione e processi di convergenza: implementazione ed impatti	155
4.1. Contestualizzare i progetti	158
4.2. Modello di implementazione ed analisi di impatto	172
4.3. Sintesi descrittiva dei progetti e proiezione delle caratteristiche rilevanti	183
 5. Locale o Europeo: Meccanismi reticolari in ottica micro	191
5.1. <i>Comparative Network Analysis</i> su modello decisionale	191
5.1.1 <i>Un approfondimento sulla Social Network Analysis</i>	215
5.2. <i>Complex mixed methods for social and policy analysis</i> : Il modello generale di classificazione	217
 Bibliografia	223
Allegato 1: Strumento integrato di rilevazione per intervista a testimoni privilegiati	237
Allegato 2: Schede tecniche progetti	241

Presentazione

di *Enrica Amatore*

Il testo di Gabriella Punziano presenta i risultati di un lavoro di ricerca, teorica ed empirica, che si è sviluppato nel corso di alcuni anni. L'oggetto di studio è un tema che si potrebbe definire in questo momento "caldo", perché al centro non solo di grande interesse, ma anche di grandi polemiche in ambito nazionale ed europeo. Uno degli obiettivi dell'agenda europea, infatti ha riguardato il problema della coesione sociale e della costruzione di un welfare comunitario; questo processo, come è noto, è stato fortemente contrastato dalla recente crisi economica globale, che ha spinto molti governi nazionali nella direzione di un ridimensionamento delle politiche in materia, che nei casi di crisi più acuta ha messo in discussione anche diritti dati per acquisiti da lavoratori e cittadini in genere.

L'argomento di cui si discute in questo volume, però, non ne costituisce l'unico motivo di interesse. L'autrice si muove infatti in una prospettiva decisamente innovativa, sia dal punto di vista della prospettiva concettuale, sia da quello dell'approccio metodologico scelto per l'indagine. La sua ambizione è infatti di mettere a punto una classificazione dei sistemi di Welfare che aggiorni le tipologie ormai classiche nella letteratura delle scienze sociali, e che tenga conto della tensione tra spinte localistiche e spinte all'integrazione comunitaria. Tale classificazione, però, non viene proposta solo sulla base di una riflessione teorica, ma emerge a partire da risultati di ricerca comparata, un tipo di ricerca non troppo praticata finora nel panorama della sociologia italiana e che solo in tempi recenti si sta rafforzando nel nostro paese.

Anche l'approccio scelto – quello dei *mixed methods* – benché considerato oggi emergente nel mondo anglosassone, è ancora relativamente poco discusso nel nostro paese. L'idea di fondo di questa prospettiva è che la combinazione di metodi quantitativi e qualitativi all'interno di una stessa indagine possa e debba diventare una pratica stabile e formalizzata, assurgendo allo status di un vero e proprio terzo approccio alla ricerca sociale che si aggiungerebbe a quelli solo quantitativo e solo qualitativo. Per quanto questa impostazione stia cominciando a produrre risultati di un certo interesse, è difficile in questo momento a mio avviso poterlo considerare alla stregua di un (quasi) paradigma delle scienze sociali, nonostante le ambizioni dei suoi sostenitori; il lavoro di Gabriella Punziano da questo punto di vista ne costituisce però un buon esempio di applicazione, sulla base del quale sarà più facile valutarne caratteristiche e potenzialità.

Introduzione

Questo volume intende approfondire la doppia spinta tra europeizzazione e decentramento¹ della politica sociale in alcuni paesi europei considerati quali guida di specifici modelli. Tale obiettivo è perseguito attraverso un'analisi comparata geografica e di *policy* che contempla congiuntamente lo studio delle direzioni sovranazionali, degli sviluppi contestuali e delle dinamiche locali, in particolare a partire dai casi di Napoli, Milano e Berlino. Nello specifico, il processo di europeizzazione in materia di politiche pubbliche e sociali punta su una convergenza strategica verso una piena integrazione comunitaria perseguita, tuttavia, attraverso meccanismi decentrati, sussidiarietà e metodo aperto di coordinamento². Un processo di rivalutazione della dimensione territoriale che si sostanzia sui fenomeni di decentramento, proliferazione ed attivazione degli attori e di costruzione di network decisionali locali. Ma, contemporaneamente, esso è accompagnato dalla volontà di ricostruzione di un'identità sovranazionale univoca che possa reggere le sfide con la crisi di alcune delle sue periferie in un quadro di competizione globale. Il fattore che governa queste spinte è da individuare nella capacità dei contesti, siano essi nazionali o locali, di tendere verso una piena integrazione comunitaria, integrazione che si può realizzare essenzialmente in due direzioni. Un'integrazione rivolta al contesto (politiche di coesione territoriale e sociale), che punta a rivalutarlo e a renderlo competitivo ed in grado di affrontare le sfide globali ed un'integrazione rivolta alla persona (politiche di inclusione sociale), che punta, invece, a garantire il godimento degli standard di vita comuni e l'investimento sugli individui, rendendoli parte attiva e partecipativa del processo di inclusione (*place and people*³). Due modalità differenti di concepire il processo di integrazione non sempre pienamente conciliabili, per il fatto comune della scarsità di risorse nel momento in cui si decide di intervenire nel sociale e per il coinvolgimento di *stakeholders* differenti che questo processo può implicare. Nello scenario europeo pervaso da questa doppia spinta, la variabile integrazione comunitaria diventa la discriminante nel riconsiderare, attraverso uno studio comparato, una diver-

¹ S. Leibfried, P. Pierson (eds.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, Washington, The Brookings Institution, 1995; O. De Leonardis, *In un diverso welfare. Sogni ed incubi*, Milano, Feltrinelli, 1998; A. Gullien, B. Palier, *Does Europe Matter? Accession to EU and Social Policy Developments in Recent and New Member States*, in «Journal of European Social Policy», XIV (2004), 3, pp. 203-209; P. Le Gales, *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

² P. Graziano, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane*, Bologna, Il Mulino, 2004; M. Cremaschi, *Europeizzazione ed innovazione nelle politiche del territorio*, in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Mondadori, 2006, pp. 205-218.

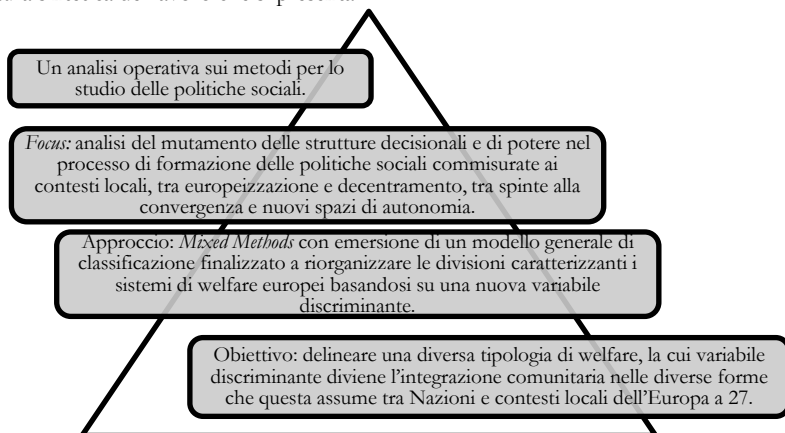
³ J. Donzelot, *Faire société*, Paris, Seuil, 2003.

sa tipologia di sistemi di welfare.

A livello metodologico, l'obiettivo descritto, nelle sue linee generali, viene raggiunto attraverso l'applicazione di un modello *mix* che nasce dalla riflessione sugli oggetti d'analisi coinvolti e le implicazioni che questi possono portare con loro a livello metodologico. Ci si affaccia ad un approccio differente, i *Mixed Methods*, i quali, partendo dalla necessità di una struttura di ricerca integrata, anche se non necessariamente convergente, aiutano ad indagare il campo sia in prospettiva macro che in prospettiva micro. Ciò che ci restituiscono, nella loro applicazione, non è la somma dei risultati, ma l'elaborazione di un nuovo strumento interpretativo e conoscitivo, un *general model of classification* che diviene esso stesso il risultato. In esso l'integrazione e la fusione di metodi qualitativi e quantitativi avviene considerando i risultati di ogni singolo metodo applicato come attributi per la composizione dei tipi che concorrono alla definizione della classificazione stessa. Non si tratta di mettere in discussione l'efficacia classificatoria dei classici rispetto ai sistemi di welfare, ma piuttosto di offrire nuove opportunità per far emergere dettagli che sembrano al momento difficilmente gestibili o rilevabili.

L'ipotesi guida è che alla base dello sviluppo del welfare attuale vi sia la propensione dei contesti nazionali a tendere verso un sistema unitario, quello del *welfare europeo*, frutto del processo di europeizzazione e dei principi di sussidiarietà e attivazione nella definizione delle politiche sociali. Quello che avviene, però, nei contesti locali, è la scissione del sistema unitario, il *welfare europeo* o dell'*europeizzazione*, sotto una spinta all'autonomizzazione ed all'emersione di un sistema di welfare governato localmente, il *net welfare locale*. Considerare quale discrimine tra i due sistemi il concetto di integrazione comunitaria permette di tenere in debito conto il carattere più o meno stringente e vincolante della normativa imposta a livello sovranazionale rispetto ai contesti nazionali e subnazionali, lasciando emergere naturalmente i diversi tipi di sviluppo connessi ad essa.

Fig.1: Struttura sintetica del lavoro che si presenta.



Nel primo capitolo viene introdotto lo studio, il disegno di ricerca che ne è alla base e le principali questioni che affronta, tra esplicitazione di obiettivi, delineaione degli scenari problematici e principali risultati attesi.

Nel secondo capitolo si presenta una riflessione teorica sulla costituzione degli assi tipologici che sorreggono l'ipotesi di discriminare imputabile al concetto di integrazione comunitaria. Essi incrociano congiuntamente questioni analitiche e dimensioni di sviluppo dei fenomeni indagati, portando alla distinzione netta tra *continuum semantico* e *continuum territoriale*. Nello specifico, ciò viene realizzato trovando una possibile risposta a due questioni di fondo, quella relativa alla definizione degli oggetti analitici implicati e quella relativa al metodo.

Nel terzo capitolo, caratterizzato da un affondo macro, il *focus* dello studio diviene la riflessione tecnica sull'utilizzo degli indicatori sociali per l'analisi comparata di contesto finalizzata alla selezione dei casi di studio. Tale riflessione lascia intravedere la necessità di un cambio di direzione dell'analisi proposta. Dalla prospettiva macro si passa a quella micro ed i contesti selezionati diventano il nuovo ambito di indagine.

Nel quarto capitolo, caratterizzato pertanto da un affondo micro, viene presentato uno studio comparato dei progetti concretamente realizzati e implementati localmente in merito a politiche di coesione territoriale (*place*) ed inclusione sociale (*people*). Il restringimento del *focus* dell'analisi sui contesti locali è sviluppato utilizzando un paradigma di ispirazione normativa rispetto ai contesti locali, quello derivante dall'indagine di Graziano⁴, il quale considera la costituzione delle politiche comunitarie e la loro diffusione negli Stati membri e nei contesti locali come fattori di spinte adattive sulle strutture di *policy* nazionali tanto maggiori, quanto maggiore è l'incongruenza di *policy*. E tali spinte adattive saranno a loro volta tanto maggiori quanto maggiore sarà la natura vincolante della fonte normativa della politica considerata. All'approccio normativo di Graziano, però, caratterizzato da uno studio comparato di *policies* all'interno di un unico contesto nazionale, si aggiunge un ulteriore piano di complessità attraverso l'ampliamento della base comparativa, inteso come incremento del numero delle nazioni coinvolte e come superamento dell'ambito nazionale di indagine per rilevare dati e *trends* direttamente nei contesti locali. Sono state selezionate, pertanto, cinque nazioni la cui posizione sull'indice di integrazione comunitaria, ottenuto grazie alle elaborazioni su indicatori sociali descritte nel secondo capitolo, fa intravedere importanti cambiamenti e significative peculiarità. All'interno di queste nazioni sono stati individuati i contesti locali che fanno da traino per l'ambito nazionale ed, ancora, all'interno di questi sono stati selezionati due progetti inerenti le due politiche individuate (inclusione e coesione sociale) sui quali è stata condotta un'analisi delle percezioni di impatto e di implementazione.

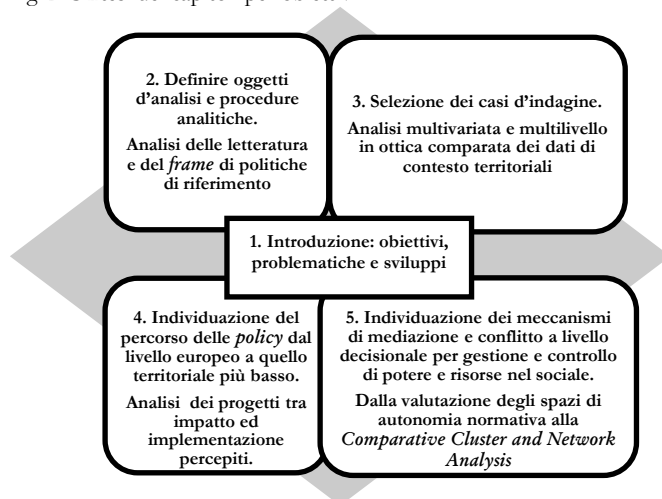
Nel quinto capitolo è stato dato spazio alla *comparative network analysis* la cui

⁴ P. Graziano, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane*, cit.

applicazione è stata funzionale alla valutazione degli spazi di autonomia o all'emergere delle spinte adattive alla convergenza incrociando i metodi posizionale, reputazionale e decisionale⁵. Si parte, dunque, dalla traslazione delle direttive europee a livello nazionale e dal modo in cui esse sono recepite, elaborate e messe in pratica dagli attori nei contesti locali, per finalizzare l'analisi alla rilevazione delle possibili incongruenze di *policy* e all'apertura degli spazi decisionali⁶.

Il *mix* tra livelli di analisi, metodi analitici ed oggetti d'indagine porta alla costituzione dello schema generale di analisi, il *complex mixed method for social and policy analysis* ed al *general model of classification*, entrambi descritti nelle conclusioni all'ultimo capitolo.

Fig. 2: Sintesi dei capitoli per obiettivi.



Prima di addentrarci nel vivo delle questioni passate in rassegna, a questo punto vorrei dire qualche grazie.

A tutti coloro che hanno creduto in me offrendomi ogni giorno una mano tesa ed un sorriso. Alle amicizie sincere nate in questi anni di condivisione e di esperienze meravigliose, ma anche a quelle precedenti, le quali, nonostante il tempo sottratto e la dura prova delle prolungate assenze, non sono mai svanite e sono rimaste lì, ad osservare fiere.

A chi mi ha trasmesso passione per la conoscenza e la ricerca seguendo an-

⁵ O. Edward, F. Laumann, U. Pappi, *Networks of collective action: a perspective on community influence systems*, New York, Academic Press, 1976.

⁶ P. Graziano, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane*, cit.

che i miei più folli vaneggiamenti ed insegnandomi a procedere senza paure ed in autonomia, ma soprattutto, senza mai farmi sentire fuori luogo. La dedico quindi alla mia tutor, la Prof.ssa Enrica Amaturo, la cui guida, esperienza, presenza, stima ed affetto, per me, più che preziosi, sono fondamentali; ma è dedicata anche ad altre due persone, le Prof.sse Amalia Caputo e Dora Gambardella, che oltre ad “indicarmi la via”, mi hanno sempre sostenuta ed incoraggiata senza mai farmi mancare il poter contare su loro in tutto e per tutto. La dedico, ancora, anche a chi ha saputo darmi buoni consigli offrendomi opportunità per maturare e crescere, come i Prof.sori Alberto Marradi, Enrica Morlicchio, Lello Savonardo, Silvia Bolgherini, Giancarlo Ragozini, Emmanuele Pavolini.

Alla mia splendida famiglia, che mi ha sopportata anche nei momenti peggiori senza mai stancarsi di rimanermi accanto. A chi è andata via proprio poco prima che cominciassi questo percorso, ma che è rimasta a guardarmi in qualche modo e da qualche spazio a me ignoto e della cui presenza proprio non potrei dubitare, la mia nonna. A chi è arrivato da poco e nonostante tutto ha già saputo prendere uno spazio grande e darne uno ancora più profondo!

E ancora, a Sonia, Elena, Milù, Livio e Carmine, senza i quali sarebbe stato impossibile realizzare molte interviste, rivedere rapidamente bozze, e soprattutto senza i quali sarebbe stato più facile pensare di poter gettare la spugna.

1. Dal livello teorico al livello empirico: la costruzione del disegno analitico

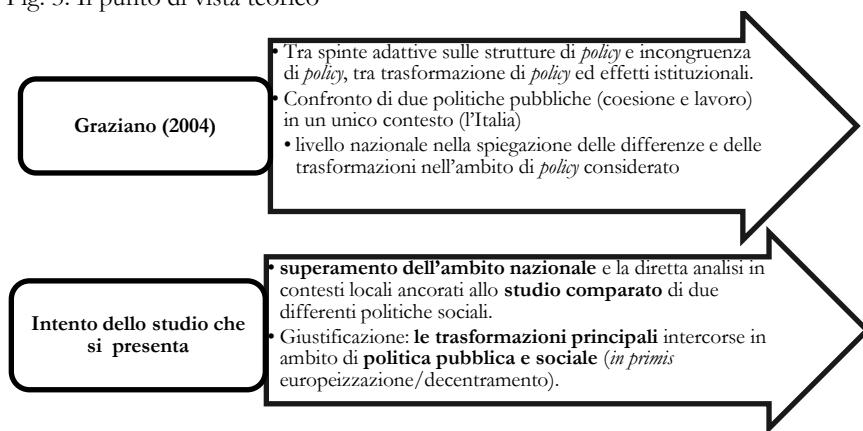
Prendere in analisi il campo delle politiche sociali, e in particolar modo l'ambito in cui esse nascono, vengono discusse e definite, è un obiettivo che travalica le singole discipline e approda, per sua natura, in spazi più ampi di discussione. È così che l'obiettivo principale di questo volume prende forma, ovvero definire un modello di valenza teorica e pratica per l'analisi delle politiche sociali fondato sullo scarto tra livello di autonomia locale e la spinta alla convergenza dei livelli nazionali ed europeo. La natura di tale modello, seppure parte da velleità statistico-matematiche di definizione e delimitazione di campo attraverso l'analisi degli indicatori sociali, non è rigida. La sua flessibilità nasce dall'unione con spazi d'analisi più micro e qualitativi. Si tratta, dunque di un'analisi operativa sui metodi per lo studio delle politiche sociali che si focalizza sullo studio del mutamento delle strutture decisionali e di potere nel processo di formazione delle politiche sociali commisurate ai contesti locali. Tra europeizzazione e accentramento, da una parte, e localizzazione e decentramento, dall'altra, il welfare diviene sempre più questione di effettiva o mancata convergenza dei contesti locali all'attore sovranazionale. Questo apre nuovi interrogativi sul welfare che necessitano di vie d'indagine del tutto differenti da quelle utilizzate in molti studi precedenti. Non si tratta di sminuire la competenza classificatoria dei classici, ma di aggiungere complessità analitica nel tentativo di dimostrare che una classificazione delle esistenti configurazioni di welfare possa basarsi sul grado di integrazione comunitario delle differenti nazioni.

L'ipotesi alla base dell'intero lavoro nasce ispirandosi all'indagine di Graziano¹, il quale considera la costituzione delle politiche comunitarie e la loro diffusione negli Stati membri come fattori di spinte adattive sulle strutture di *policy* nazionali tanto maggiori, quanto maggiore è l'incongruenza di *policy*. E tali spinte adattive saranno a loro volta tanto maggiori quanto maggiore sarà la natura vincolante della fonte normativa della politica pubblica considerata. Ciò porterà ad una trasformazione di *policy* da cui derivano significativi effetti istituzionali. Graziano compara due politiche pubbliche (coesione e lavoro) in un unico contesto (l'Italia), per dimostrare come la natura *sui generis* di questo contesto rispetto all'attuazione delle politiche comunitarie e la natura più o meno vincolante delle normative europee incidano sugli sviluppi locali delle politiche in questione. Il tutto in vista di una prevalenza della periferia sul centro, dei

¹ P. Graziano, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane*, cit.

gruppi d'interesse sui partiti. Tuttavia Graziano resta ancorato al livello nazionale nella spiegazione delle differenze e delle trasformazioni nell'ambito di *policy* considerato. Con il lavoro che si presenta si intende sfruttare alcune linee di innovazione nell'analisi delle politiche sociali. Innanzitutto sviluppare un approccio integrato che consenta la congiunzione di piani macro e micro in un disegno integrato volto alla classificazione generale, i *Mixed Methods*. Ma fondamentalmente, il distacco dagli studi precedenti vuole fondarsi sul superare l'ambito nazionale, ambito in cui si è mosso Graziano, e la diretta analisi in contesti locali.

Fig. 3: Il punto di vista teorico



La giustificazione di quanto descritto sta nelle tendenze degli attuali sistemi di welfare allo stiramento di un *continuum*, quello che va dai processi di adattamento conseguenti alle spinte verso l'europeizzazione, fino ai processi di decentralizzazione dovuti allo sviluppo di autonomie locali sempre più consistenti. Queste spinte si riflettono prepotentemente sulle architetture di governo, generando una *governance* multilivello². Si sviluppa, dunque, un campo d'interazione che coinvolge l'Europa e le diverse organizzazioni internazionali e che genera pressioni di tipo adattivo verso l'adozione di *policy* coerenti con le trasformazioni della società globalizzata. L'europeizzazione delle politiche sociali mette in gioco, pertanto, nuclei ideali e normativi sedimentati nelle diverse nazioni, creando tensione fra livello globale e nazionale. Tale dinamica, traspunta nel legame tra politiche sociali e scelte di valore, è stata alla base della stessa costituzione del *welfare state*³, e resta alla base degli stessi modelli di par-

² M. Geddes, P. Le Galès, *Local Partnerships, Welfare Regimes and Local Governance*, in M. Geddes, J. Benington (eds.), *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union. New Forms of Local Social Governance?*, London, Routledge, 2001.

³ H. Hecl, *Towards a New Welfare State?*, in P. Flora, A.J. Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare State in Europe and North America*, New Brunswick, Transaction, 1981; trad. it. *Ver-*

tecipazione, che vanno dal concetto di cittadinanza sociale di Marshall⁴ alla visione di Castel⁵ di una società di «non eguali, ma simili», per le relazioni di interdipendenza dovute al fondo comune di risorse e diritti dei cittadini. Le nuove tendenze investono anche, sul lato degli attori coinvolti, le logiche di autorità che lasciano il passo alle logiche negoziali, da *government* a *governance* nella produzione, erogazione e fornitura dei beni e dei servizi garantiti dal welfare. Questa fornitura, riposta sulla riduzione della fornitura pubblica diretta, si basa talvolta su un modello guidato dalla domanda (orientamento al cittadino), talvolta su un modello guidato dall'offerta (orientamento all'attore economico privato). Prende forma un welfare *mix* che si nutre della dialettica tra politiche sociali e politica pubblica, tra welfare e mercato⁶. Il *mix* di attori si riversa anche nel tessuto locale, nel quale l'autonomia comporta un ampliamento indiscusso del raggio di azione e di governo in merito a politiche sociali, ma, soprattutto, una ristrutturazione dell'architettura istituzionale in un processo di *institution building* e dilagazione di *partnerships*, delle quasi-istituzioni che permettono allo Stato di farsi locale⁷. La localizzazione finisce per prestarsi meglio all'insieme delle emergenze locali e ad adattarsi in maniera del tutto naturale ai bisogni avvertiti a livello locale, espressione del rapporto d'interdipendenza fra i problemi sociali rilevati. Il centro locale diviene anche arena gestibile per il cittadino e per la sua diretta inclusione nei processi decisionali e di scelta per la collettività.

Pertanto, riflettere sulle dinamiche di europeizzazione e localizzazione, tra le dimensioni di coesione ed inclusione, porta l'emergere da un lato dell'indebolimento del livello nazionale per le pressioni subite dall'alto ad opera di attori sovranazionali, dall'altro del rischio di sviluppo di segmentazione e disuguaglianza su base territoriale dovuto alle spinte dal e verso il basso. Il tutto senza prescindere dalle più generali dinamiche di attivazione che pervadono il tessuto delle politiche pubbliche, comunitarie o sociali che siano⁸. Viene a generarsi, in tale scenario, una tendenza all'armonizzazione delle politiche sociali per l'elaborazione di un «modello sociale europeo»⁹, che porta l'Europa ad agire da filtro fra le pressioni globali e le strutture nazionali¹⁰. Un modello carat-

so un nuovo "welfare state"?», in P. Flora, A.J. Heidenheimer (a cura di), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Bologna, Il Mulino, 1983.

⁴ T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950, trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Roma, Laterza, 2002.

⁵ R. Castel, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?*, Paris, Seuil, 2003, trad. it., *L'insicurezza sociale. Cosa significa essere protetti?*, Torino, Einaudi, 2004.

⁶ A. Bagnasco, *Società fuori squadra*, Bologna, Il Mulino, 2003.

⁷ R. Castel, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?*, cit.

⁸ C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Mondadori, 2006.

⁹ A. Gulliën, B. Palier, *Does Europe Matter? Accession to EU and Social Policy Developments in Recent and New Member States*, in «Journal of European Social Policy», XIV (2004), 3, pp. 203-209.

¹⁰ L. Bifulco, *Come cambiano le politiche sociali europee*, in Id. (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive*, Roma, Carocci, 2005, pp. 13-36.

terizzato da un «metodo aperto di coordinamento» con cooperazione e sorveglianza reciproca tra i paesi membri, in chiave di processi di mutuo apprendimento di capacità e strategie di *policy making*, ma non solo. Tale metodo utilizza le nozioni di sostenibilità e coesione sociale come pilastri di una nuova sfida per il bilanciamento degli effetti prodotti dalla congettura avvenuta nell'atto di conciliare i problemi economici indotti dalla competizione globale con i vecchi e nuovi problemi sociali di impianto locale: la sostenibilità diviene la compensazione degli squilibri sociali indotti dallo sviluppo. Un modello che vuole realizzare il rinforzo reciproco delle politiche economiche, del lavoro e sociali, e queste ultime hanno il compito di creare un tessuto sociale includente. Inoltre, l'innovazione si colloca nel passaggio dalle politiche passive alle politiche attive, un'attivazione che sposta l'accento da inclusione intesa come riconoscimento ad inclusione intesa come partecipazione alla vita sociale prioritariamente attraverso il lavoro. La spesa sociale diviene investimento volto a produrre inclusione¹¹, sia in direzione dello sviluppo di competenze e capacità per l'inserimento sociale e/o lavorativo coinvolgendo le risorse individuali (politiche di inclusione sociale), sia in direzione della valorizzazione dei loro potenziali di interazione cooperativa, includendo le risorse dei contesti locali (politiche di coesione sociale). Si assiste al passaggio da un welfare assicurativo ad uno rilanciato sulla dotazione di servizi territoriali, portando all'edificazione di configurazioni locali volte all'inclusione. L'ultima peculiarità del modello di Europa sociale concerne il sistema multilivello di *governance*, il quale si basa sul principio della sussidiarietà, del riconoscimento e della valorizzazione dei livelli locali di governo. Il rapporto fra livello europeo e contesti locali si rinforza reciprocamente, tale tendenza è espressa dal modo in cui gli orientamenti nazionali e gli assetti istituzionali portano a diversi filtraggi degli indirizzi europei e all'emersione delle città in quanto attori della pianificazione e della *governance*. Il modello sociale europeo resta, tuttora, espressione di un conflitto aperto tra attori economicamente orientati che si ispirano a soluzioni di mercato ed attori socialmente orientati che scandagliano le possibilità di rinforzo tra coesione sociale e crescita economica:

«Non mancano le ragioni per considerare l'esistenza di un nesso sempre più stretto e necessario tra la coesione sociale e le capacità di sviluppo e di crescita di un contesto locale. Il riconoscimento di questo nesso sollecita un ripensamento complessivo non solo dell'architettura istituzionale dei sistemi di welfare, ma anche dei processi di governo e di implementazione»¹².

Tali riferimenti teorici e spunti analitici ci consentono lo sviluppo di ipotesi sulla possibile destrutturazione dei campi classici di indagine rispetto ai sistemi

¹¹ G. Esping-Andersen, *Why we need a new welfare state*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

¹² C. Ranci, *Politica sociale. Bisogni sociali e politiche di welfare*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 3.

di welfare valutando la realizzazione dell'integrazione nello sviluppo delle politiche di coesione ed inclusione sociale. Questo è realizzabile nella misura in cui si ragiona sull'autonomia e le spinte adattive a partire dall'analisi specifica del come le direttive europee vengono recepite, elaborate e messe in pratica dagli attori nei contesti locali, finalizzata alla rilevazione delle incongruenze di *policy* e dell'apertura degli spazi decisionali. Tra teoria e pratica, dunque, emerge un modello d'analisi per lo studio delle politiche sociali con finalità classificatorie accanto al superamento dell'ambito nazionale e l'analisi diretta nei contesti locali a partire dalla riflessione su dinamiche di europeizzazione e localizzazione, intende rilevare, tra dimensione di coesione ed inclusione, anche il rischio di frammentazione e segmentazione.

In relazione all'ipotesi guida, pertanto, gli interrogativi di ricerca sono stati formulati come fasi in successione, sub-disegni interni ad un disegno di ricerca generale, astratto e più complesso, il *Complex Mixed Method for Social and Policy Analysis*.

1.1. *Quattro sub-disegni per un'analisi comparata multilivello*

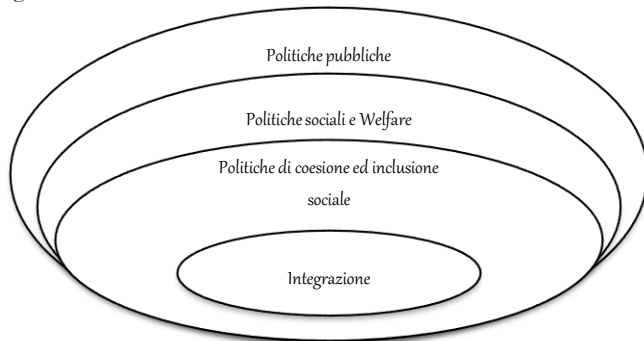
Gli ultimi decenni, caratterizzati da una forte accelerazione dei tempi sociali e di vita e dalla dilatazione delle sfere che ad essi attengono, sono, ad avviso di chi scrive, il segnale forte di profonda trasformazione e crisi. Sono lo spettro di nuovi edifici istituzionali di welfare e di nuovi modelli di solidarietà. Entrare nel vivo di questi cambiamenti, comprenderli per trovarvi spiegazioni e prefigurare scenari, implica l'uscita da dimensioni circoscritte e l'approccio a contesti più ampi che diano modo di confrontare le diverse traiettorie e le conseguenti soluzioni messe in atto. Il campo vasto delle politiche sociali incontra, così, un ambito spaziale altrettanto vasto, l'Europa in quanto unità sovranazionale percorsa da tendenze alla omogeneizzazione – europeizzazione – da un lato, e tendenze all'eterogeneizzazione – decentramento – dall'altro. A siffatta unione Naldini¹³ assegna tre ordini di fattori: la prima, di natura teorica, che liberi le analisi sul welfare dagli ancoraggi ad approcci fondati su schemi di protezione sociale di politiche previdenziali ed assistenziali, i cui unici strumenti di intervento riconosciuti sono le prestazioni monetarie a scapito dei servizi. Ciò si è configurato come un limite degli attuali assetti di welfare ed un mancato riconoscimento dei bisogni sociali emergenti, alla luce del riassetto dei rapporti tra mercato, famiglia e stato sociale. Una seconda ragione giace sulla forte interdipendenza dei diversi ambiti di *policies* che rivolgendosi alla sfera generale del sociale finiscono per coinvolgere tutto quanto concerne ciò che è intorno e dentro i soggetti che compongono tale sfera. Infine, l'ultima

¹³ M. Naldini, *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Roma, Carocci, 2007.

ragione riguarda le tendenze che si evolvono dalla spinta dell'Unione europea verso le politiche di *integrazione* e l'attuazione di misure di *attivazione* e di *inclusione sociale* basata sul lavoro. Questo porta al recupero dei significati sottostanti i principi assistenziali e di obbligatorietà delle prime politiche sociali dell'epoca delle *Poor Laws*¹⁴.

Queste considerazioni, all'interno dello studio che si presenta, spingono a coprire due piani, uno concettuale e l'alto territoriale, nel tentativo di indagare una realtà a più livelli, che si tratti di astrazione o localizzazione. Dal versante concettuale bisogna partire, sul *continuum* che discende dal generale al particolare, col definire cosa è la politica pubblica, in quanto famiglia dalla quale discendono le politiche sociali. Essa, con i suoi cicli, le sue dinamiche, le sue configurazioni, raccoglie tutte le caratteristiche fondamentali, cardine per una corretta comprensione delle politiche sociali che, essendone un'appendice, le riproducono con la maggior parte delle loro caratteristiche. Il welfare, in qualità di particolare settore di indagine all'interno delle politiche sociali, va ben distinto da esse e trattato come porzione del tutto. Infine, si hanno i diversi settori specifici di *policy*: essi si configurano come nicchie all'interno di famiglie di *policy* più ampie e si definiscono in esse come ambiti che si muovono con una certa autonomia e specificità rispetto alla più ampia famiglia di appartenenza. L'apertura alle problematiche di europeizzazione e localizzazione consentono l'avvicinamento a due specifici settori di *policy*: la coesione e l'inclusione sociale, della dimensione territoriale ed umana e dell'integrazione in generale intesa quale punto di discriminare per l'analisi classificatoria sulle nuove configurazioni di welfare. In sintesi, s'impongono questioni terminologiche che discendendo nella scala di generalità, e che vanno rispettate e chiarite in termini di definizioni per non perdere il senso della continuità rilevata.

Fig. 4: Definizioni a discesa. Il *continuum semantico*.

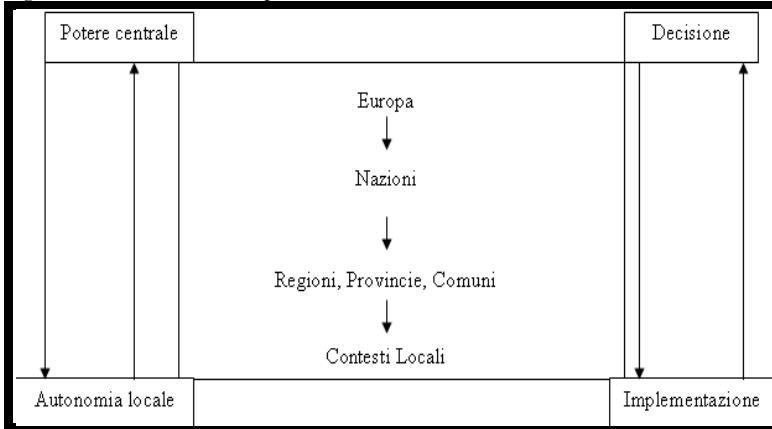


Il secondo *continuum* riguarda la questione territoriale che si dipana tra Europa, contesti nazionali, Regioni, Comuni, Province e contesti locali. Una que-

¹⁴ *Ibid.*

stione non meramente logistica, ma che fa capo a problemi di rilevanza più ampi, ossia di *governance* e normativi. Proprio per questa caratteristica di duplice connotazione, tale *continuum* va a sovrapporsi su altri due assi che si incrociano con questo secondo con dinamiche né precise né stabili. Si tratta dell'asse *potere centrale – autonomia locale* e dell'asse *decisione – implementazione*.

Fig. 5: Assi e livelli dell'europeizzazione. Il *continuum territoriale*.



Dalla congiunzione di questi due *continua* nascono riflessioni più profonde sul metodo. In particolare, il primo grosso interrogativo cui si intende rispondere e che va a configurare il primo sub-disegno all'interno del progetto più ampio tracciato, tenendo sempre ben fermi i due piani, concettuale e territoriale, attraverso la prospettiva dell'analisi comparata multilivello, attiene pertanto a *Questioni di definizione e questioni di metodo*. Una discussione incentrata prevalentemente sulla rassegna della letteratura in merito alla definizione degli oggetti di analisi e, dunque, anche un'attenta analisi del *frame* di politiche di riferimento. Tali specificazioni sono ricercate, oltre che per l'obiettivo definitivo, per esigenze analitiche e di metodo. Si tratta dell'inquadramento di un oggetto per capire quale sia la prospettiva d'analisi che ci consenta la minore perdita di informazioni e complessità del fenomeno indagato. Le definizioni ricercate, come visto, sono a discesa.

Il secondo interrogativo e sub-disegno si pone in una visione longitudinale comparata: *Welfare europeo o net welfare locali? Dalla teorizzazione di Titmuss¹⁵ all'Europa a 27, cosa cambia, come cambia e quanto cambia nei sistemi e nelle tipologie classiche di welfare?* Questa fase del lavoro ha previsto l'applicazione di un'analisi di contesto che non solo tiene in considerazione i livelli distinti, sovranazionale, nazionale e subnazionale, ma che è in grado di restituire la complessità di tale struttura anche attraverso la comparazione. Stiamo parlando della *Comparative*

¹⁵ R. Titmuss, *Social Policy*, Londra, Allen & Unwin, 1974.

Multilevel Context Analysis, un metodo comparato basato su l'analisi dei dati secondari con l'applicazione della regressione multipla multilivello su microdati (vedi fig. 6). Tali dati saranno reperiti dalla banca dati EUROSTAT ed, in particolare, le indagini EU-Silc e *Regional Statistics on Social Cohesion*. Ciò porta all'individuazione di tre livelli di analisi al fine di una scrematura preliminare per la definizione di un chiaro piano di campionamento. Partendo dallo sfondo territoriale europeo, sono individuate cinque nazioni e dei relativi contesti locali. Si tratta di Germania, Spagna, Inghilterra, Francia e Italia, per evidenziarne specificità e differenze, retaggio dei sistemi assistenziali, occupazionali e delle versioni *mix* mediterranee¹⁶.

Il terzo interrogativo adotta una prospettiva di mutamento: *Verso una nuova integrazione? Nuovi scenari, nuove esigenze, nuovi modi di pensare le politiche. Dall'inclusione rivolta agli individui (people) alla coesione rivolta anche ai territori (place)*¹⁷. Dunque, si parte dalla definizione di cosa accade in un dato contesto attraverso un *modello di implementazione* per poi passare ad un'analisi di *impatto e valutazione* che consente di chiarire non solo lo stato, ma anche gli andamenti ed i progressi di determinate politiche su un territorio e sulle persone che lo vivono. Ciò è stato possibile grazie alla selezione due politiche specifiche, la coesione e l'inclusione sociale, nonché delle concrete realizzazioni progettuali in merito, nei diversi contesti selezionati nella fase precedentemente al fine di utilizzarle come estremi opposti dell'asse dell'integrazione comunitaria. Il procedimento analitico segue in pieno una logica a discesa gerarchica definita ad imbuto. Questo percorso, che si è aperto con uno sguardo macro e generale all'intero panorama europeo, passando poi ad uno stadio meso che prevede la selezione dei casi, vede l'apertura ad uno sguardo microanalitico che consente, attraverso l'analisi dei progetti, di prendere in considerazione il percorso delle *policy* dal livello europeo fino a quello territoriale più basso. Ciò avviene, ovviamente, facendo attenzione ai cambiamenti intercorsi dopo la riforma costituzionale nel rapporto Stato/regioni, puntando ad un'analisi diacronica.

Il quarto ed ultimo interrogativo si propone un affondo specifico sui territori ma soprattutto sugli attori: *Incongruenza per autonomia o spinta adattiva per la convergenza? Europeizzazione e localizzazione, l'implementazione nei contesti locali per una valutazione analitica degli spazi di autonomia. Analisi degli spazi di autonomia lasciati aperti dalle direttive e dei regolamenti europei contrapposta ai meccanismi di negoziazione, concertazione e decisione locali*. In sé questo sub-disegno si scinde ulteriormente in due fasi di analisi. La prima incentrata sulla rilevazione delle incongruenze per la gestione della traslazione da direttiva/regolamento a piano operativo locale e la seconda fase incentrata sull'individuazione di chi prende le decisioni attraverso un *modello decisionale* costruito sulla *Comparative Network Analysis*. In questa fase è stato adottato uno strumento integrato d'analisi in profondità, l'intervi-

¹⁶ E.R. Ortigosa, *Welfare state e politiche sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1990.

¹⁷ J. Donzelot, *Faire société*, Paris, Seuil, 2003.