Le politiche sociali in un sistema di governance multilivello
Opportunità e rischi della dimensione locale

Yuri Kazepov
(Dipartimento di Sociologia)

“50 Jahre Sozialautonomie Südtirol”
19 Aprile 2024

1

La dimensione locale è veramente così importante

?

2

La dimensione locale è veramente così importante

Si, ma… dipende!

3

Struttura dell'intervento

1. La dimensione locale e le complessità multilivello
2. Come analizzare questa complessità: un quadro analitico
3. Alcuni esempi

4

Struttura dell'intervento

1. La dimensione locale e le complessità multilivello
2. Come analizzare questa complessità: un quadro analitico
3. Alcuni esempi

5

La dimensione locale

viene considerata un luogo privilegiato per le politiche sociali e l´innovazione sociale, perché permette di:

- decodificare meglio i bisogni e soddisfarli più adeguatamente;
- ampliare le opzioni di sperimentazione attraverso pratiche partecipative di una molteplicità di attori...

... in una parola...

6

In una parola: **Subsidiarietà** sia verticale sia orizzontale

7

Ma è la **Subsidiarietà** intrinsecamente positiva?

Dipende…

8

… dipende da…

… dalle relazioni che la dimensione locale ha con altri livelli territoriali (e le rispettive ***giurisdizioni***) nei quali è radicata.

… dalle misure, il loro ***design istituzionale*** e implementazione.

… dai ***contesti*** socio-economici e socio-demografici, ma anche culturali.

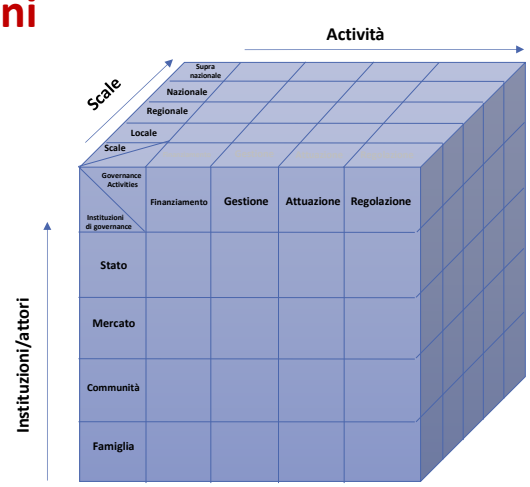
… dalle relazioni che gli attori hanno tra loro (la ***politica***), le responsabilità e risorse a loro disposizione per farvi fronte.

Il quadro che ne emerge

… è decisamente complesso!

Ci sono molte combinazioni

… le strutture di opportunità possono essere innumerevoli!

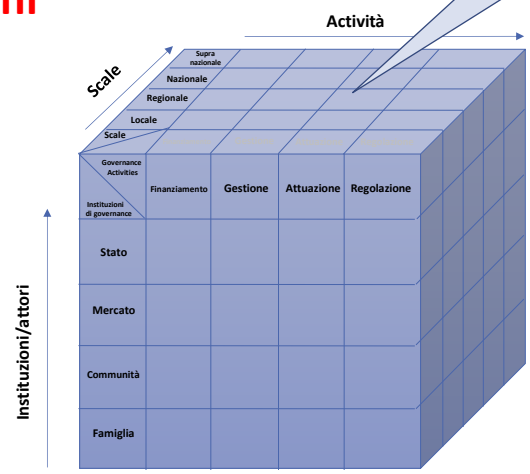


Come in un cubo di **Rubik**

Ci sono molte combinazioni

… le strutture di opportunità possono essere innumerevoli!

≈ 7.40 x 10^{45}/2 (opzioni!)



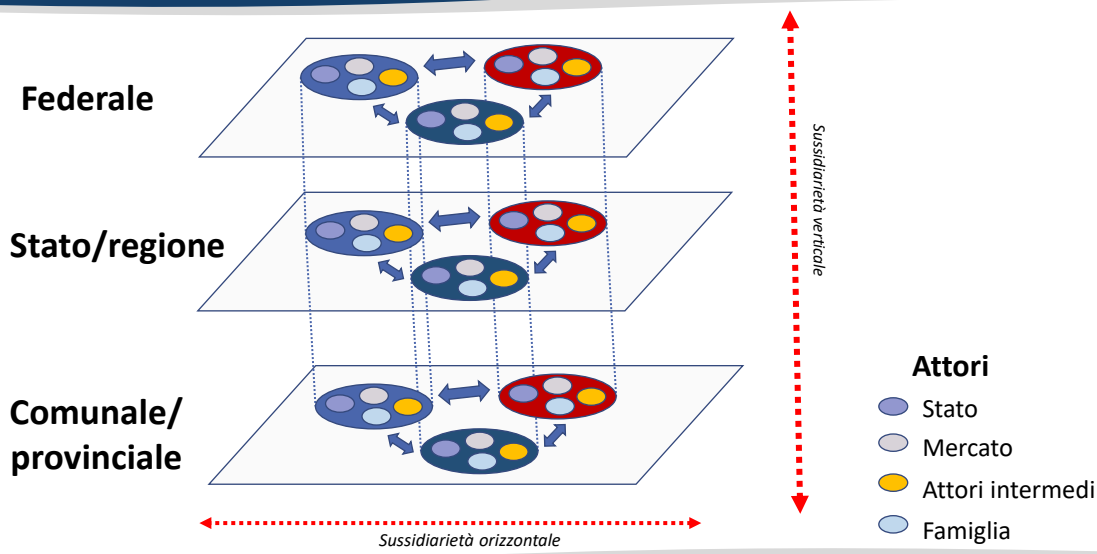
Considerare i livelli territoriali

Considerare, quindi, i diversi livelli territoriali implica adottare una prospettiva ***relazionale***…

... perché l´esito viene prodotto attraverso un processo di negoziazione tra i numerosi attori che produce…

strutture di opportunità territorialmente differenziate

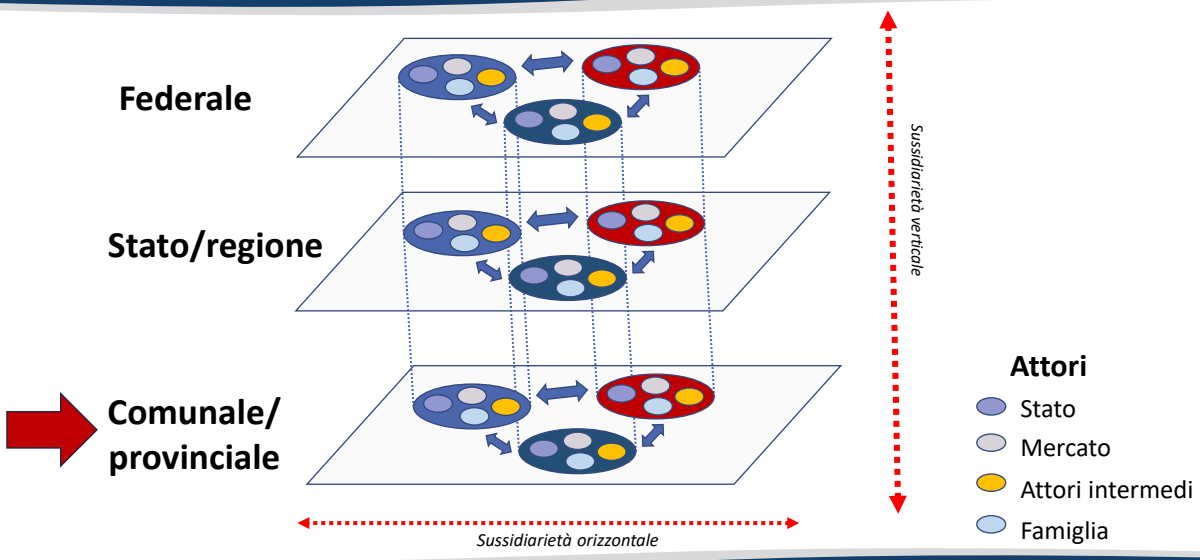
Sussidiarità e governance multilivello come produzione di confini



Il livello locale

… la ***dimensione locale*** è la porta d'ingresso in relazioni multilivello più complesse dove scale differenti hanno spesso ruoli differenti e complementari...

Sussidiarità e governance multilivello come produzione di confini



Struttura dell'intervento

1. La dimensione locale e le complessità multilivello
2. Come analizzare questa complessità: un quadro analitico
3. Alcuni esempi

17

Come comprendere e analizzare questa complessità ?

Abbiamo bisogno di:

- Un approccio storico
- Modelli analitici

… che è quello che fate oggi qui, ricostruendo gli ultimi 50 anni!

18

I modelli analitici

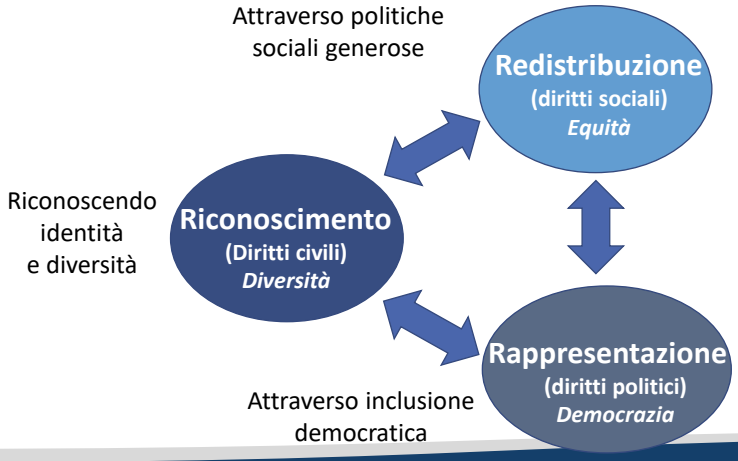
I sistemi di welfare europei sono state associati con alti livelli di coesione sociale, qualità della vita e competitività economica, in particolare dopo la seconda Guerra Mondiale.

Come è potuto avvenire?

19

I modelli analitici

I sistemi di welfare europei sono state associati con alti livelli di coesione sociale, qualità della vita e competitività economica, in particolare dopo la seconda Guerra Mondiale.



… – attraverso il loro ***effetto sinergico*** – hanno contribuito ad elevati livelli di giustizia sociale producendo specifiche forme di cittadinanza

20

In particolare, nei paesi europei…

… la forte influenza di ***istituzioni pubbliche***, spesso organizzate su base ***nazionale***, ha portato – comparativamente ad altre parti del mondo – a bassi livelli di diseguaglianza socio-spaziale.

Infatti, nonostante i diversi approcci analitici (e modelli) gli studiosi condividono che è la ***civitas*** che fa la differenza, i.e. ***la dimensione politica***.

Tuttavia…

I sistemi di welfare…

…sono oggi **sotto pressione**!

In particolare per trasformazioni di lungo periodo come:

- le tendenze demografiche,
- la transizione post-industriale, e la transizione ecologica più recente…
- la riorganizzazione territoriale delle politiche sociali.

La magnitudine di questi cambiamenti e del loro impatto non è distribuita e affrontata uniformemente dai diversi paesi europei e dai territori subnazionali.

Siamo di fronte a un crescente diversificazione…!

Riusciamo a cogliere la dimensione territoriale?

Negli ultimi decenni, l´interesse nella ***dimensione territoriale delle politiche sociali*** è cresciuto molto.

Tuttavia, fino ad oggi, questo interesse era confinato a casi studio locali raramente comparabili...

… e mancano ***quadri analitici*** che incorporino la ***dimensione territoriale*** (anche se vi sono alcune eccezioni…).

Alcune questioni rilevanti…

Per questi motivi vale la pena chiedersi:

a …se questi ***strumenti analitici*** sono sufficienti o abbiamo bisogno di altri strumenti per considerare la dimensione territoriale?

b Inoltre, come ***interagiscono*** tra loro le diverse dimensioni analitiche quando si considera la dimensione territoriale?

Alcune questioni rilevanti…

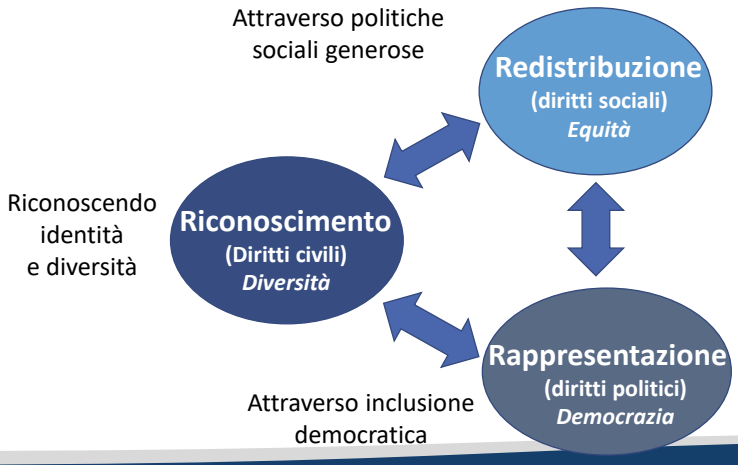
Per questi motivi vale la pena chiedersi:

a …se questi ***strumenti analitici*** sono sufficienti o abbiamo bisogno di altri strumenti per considerare la dimensione territoriale?

b Inoltre, come ***interagiscono*** tra loro le diverse dimensioni analitiche quando si considera la dimensione territoriale?

Abbiamo bisogno di un quadro analitico integrato

Bisogna integrare il quadro analitico



… – attraverso il loro effetto sinergico – hanno contribuito ad elevati livelli di giustizia sociale producendo specifiche forme di cittadinanza e sostanzialmente…

L`importanza di 4 dimensioni analitiche

1) Sovranità

L´organizzazione spaziale del potere (giurisdizioni)

2) Politiche

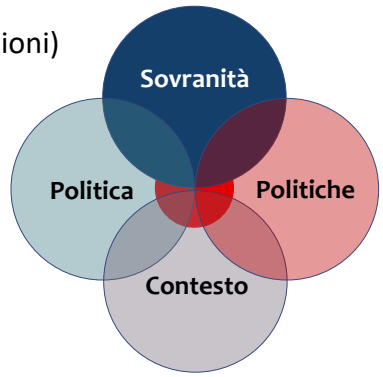
Principi regolativi e strumenti/misure

3) Contesto

Socio-economico, demografico, sociale,…

4) Politica

Cleavages e giochi politici, veti,…



Gli strumenti analitici

Sovranità
(giurisdizioni)

La ***sovranità***, si riferisce all´organizzazione territoriale delle giurisdizioni regolative e alla distribuzione di potere e responsibilità all´interno di istituzioni multilivello.

Almeno dal *Trattato di Westphalia* (1648) la sovranità appartiene allo ***stato nazionale***.

Gli enti territoriali subnazionali (città, provincie, regioni) possono essere ***oggetto*** di politiche definite a livello nazionale o essere ***soggetti attivi*** con gradi di libertà maggiore in sistemi federali o a statuto speciale (design, finanziamento, gestione e attuazione).

29

Gli strumenti analitici: Le politiche (e il design istituzionale)

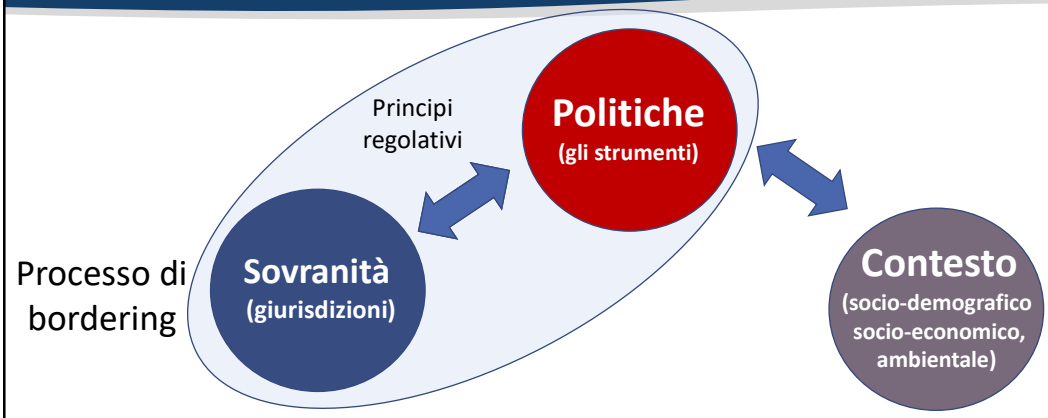
Politiche
(gli strumenti)

Sovranità
(giurisdizioni)

Le politiche, si riferiscono all´architettura e al ***disegno istituzionale*** di strumenti e misure di policy collegati a specifici princìpi regolativi .
La loro legittimità è radicata in idee di giustizia, meritevolezza e libertà.
Queste idee si traducono in precisi ***meccanismi*** che tendon a produrre esiti specifici e ***implicazioni spaziali*** all´interno di giurisdizioni specifiche.

30

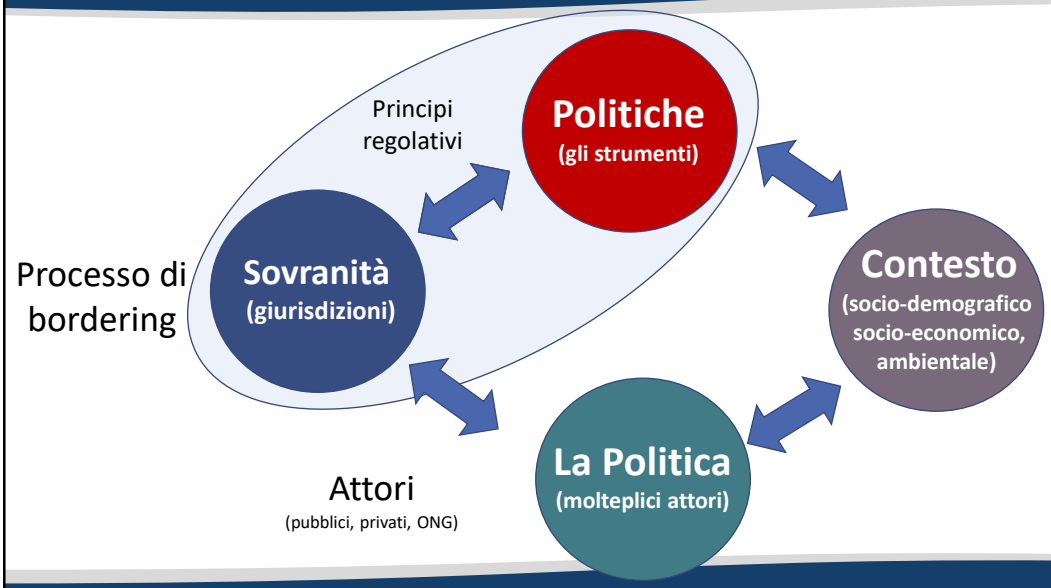
Gli strumenti analitici: la creazione di confini istituzionali



Il contesto, produce la ***configurazione di bisogni*** che gli strumenti e le politiche attuali devono affrontare all´interno di specifiche giurisdizioni regulative.
Il contesto influenza ***l´impatto*** e l´efficacia delle politiche. Infatti, una specifica misura può produrre ***effetti diversi*** se implementata in contesti locali diversi.

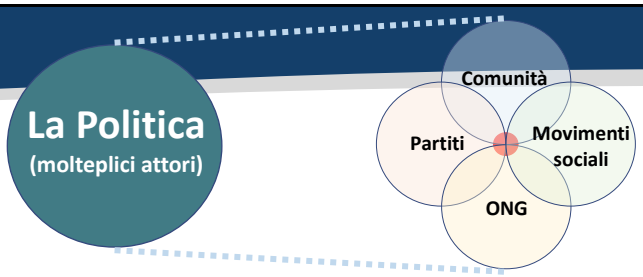
31

Gli strumenti analitici: la politica



32

Gli strumenti analitici



La Politica. Attori vari e portatori di interessi (gli *stakeholder*), sia pubblici sia privati (sia *for-profit* che *non-for-profit*), interagiscono in ***giurisdizioni*** date.

Tali attori, usano specifici ***strumenti di policy*** nel (ri)produrre storicamente e spazialmente forme di inclusione/esclusione situate.

la risultante configurazione spaziale / territoriale della cittadinanza ***non è fissa***, ma può cambiare in base alle transformazioni nell´ambito delle altre 3 dimensioni analitiche.

33

Queste quattro dimensioni analitiche…

…definiscono lo spazio ***relazionale*** all´interno del quale gli enti territoriali contribuiscono sia alla ***definizione*** (attraverso l´uso della libertà definita dal disegno delle giurisdizioni) sia ***all´attuazione*** dei diritti di ***giustizia sociale***/cittadinanza (attraverso le pratiche relative alle singole misure).

In particolare, è dalla loro dinamica interattiva – con *la* ***politica*** che gioca un ruolo di mediazione delle altre tre dimensioni – che specifiche ***strutture di opportunità*** vengono (ri)prodotte e specifici esiti emergono.

34

Cosa dovremmo comprendere?

In sintesi è dall´interazione di queste 4 dimensioni che dovremmo essere in grado di comprendere:

- Come nello specifico le politiche di una provincia autonoma sono inserite nelle varie e complesse forme di governance multilivello
- Come si sono strutturate storicamente quando consideriamo la dimensione territoriale trasversalmente alle quattro dimensioni
- Come producono specifici esiti e specifiche *strutture di opportunità*.

Non considerando il ***contesto*** o i confini della ***sovranità*** o il ***disegno*** delle misure o le dinamiche della ***politica***, avremo una comprensione parziale.

Struttura dell'intervento

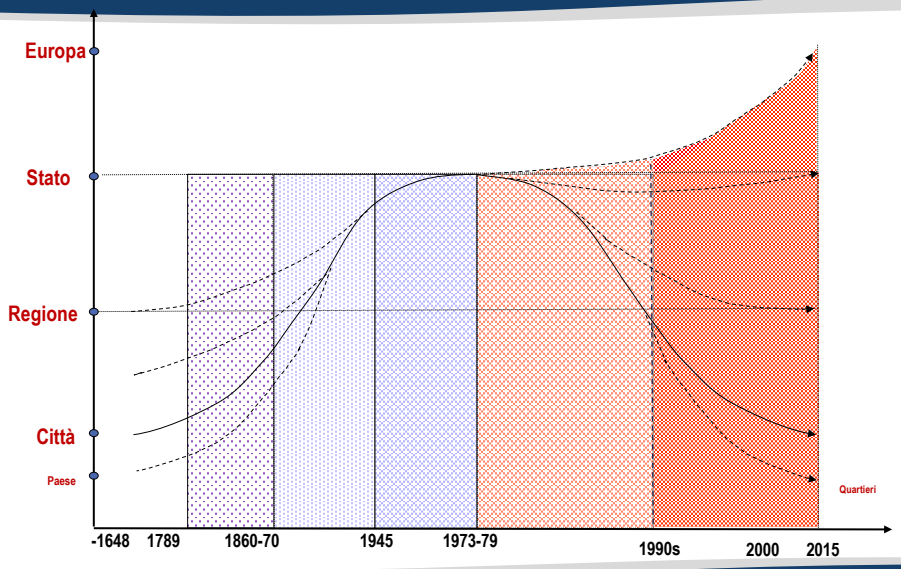
1. La dimensione locale e le complessità multilivello
2. Come analizzare questa complessità: un quadro analitico
3. **Alcuni esempi**

Primo esempio

La riorganizzazione territoriale delle giurisdizioni

37

La riorganizzazione territoriale delle giurisdizioni



1648-1973: Up-scaling
Costruzione dello stato nazionale

1985-1995: Rescaling implicito
No riforme cambio di peso relativo.

1995-2015 Rescaling esplicito
Riallocazione territoriale dei poteri.

Processo di costruzione dello stato nazionale

Riorganizzazione territoriale

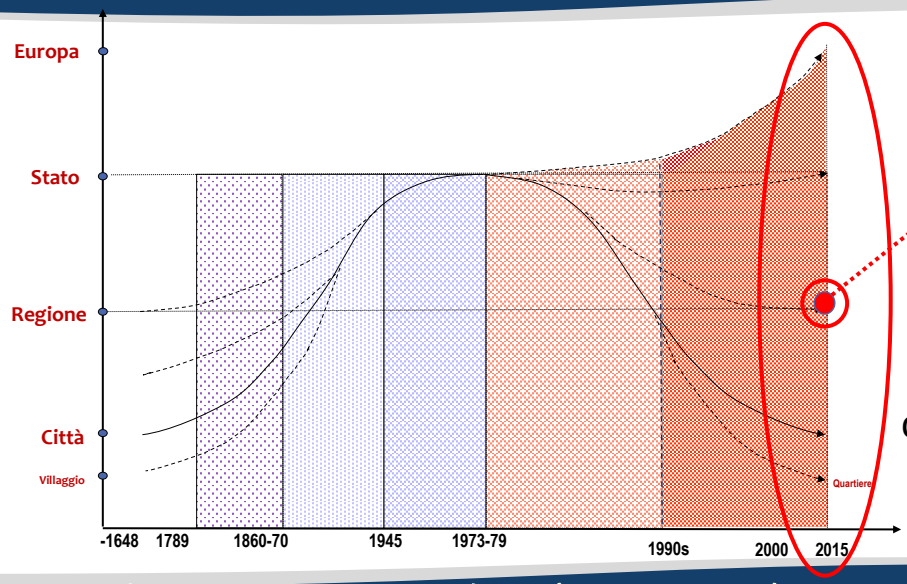
41

La riorganizzazione territoriale delle giurisdizioni

Ma,…

42

La riorganizzazione territoriale delle giurisdizioni



Le politiche subnazionali
Funzionano e vanno comprese all´interno di complessi sistemi di governance multilivello

Processo di creazione degli stati nazionali

Riorganizzazione territoriale

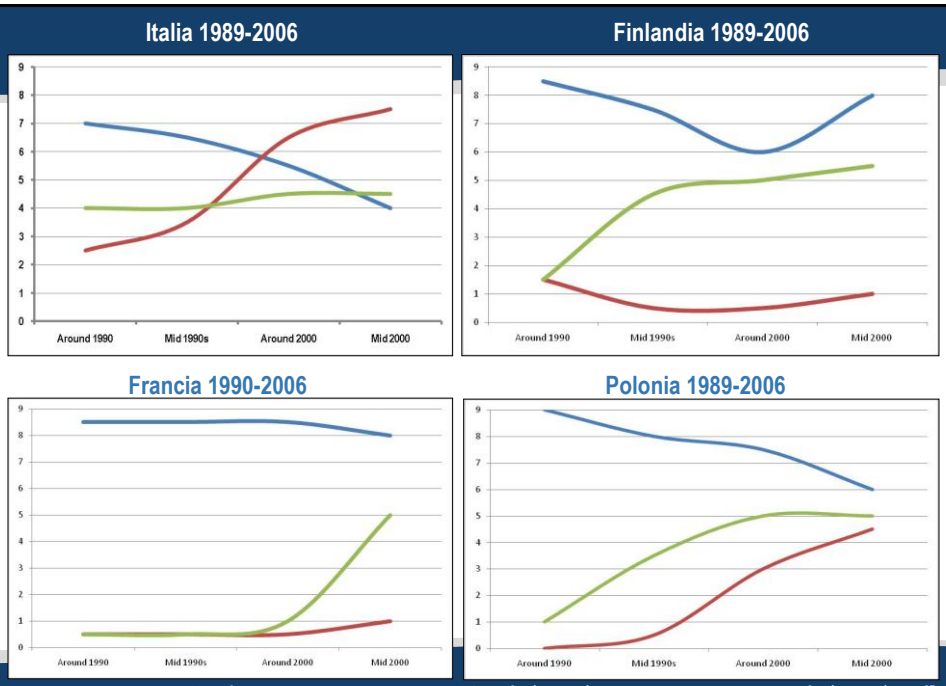
43

La riorganizzazione territoriale delle giurisdizioni

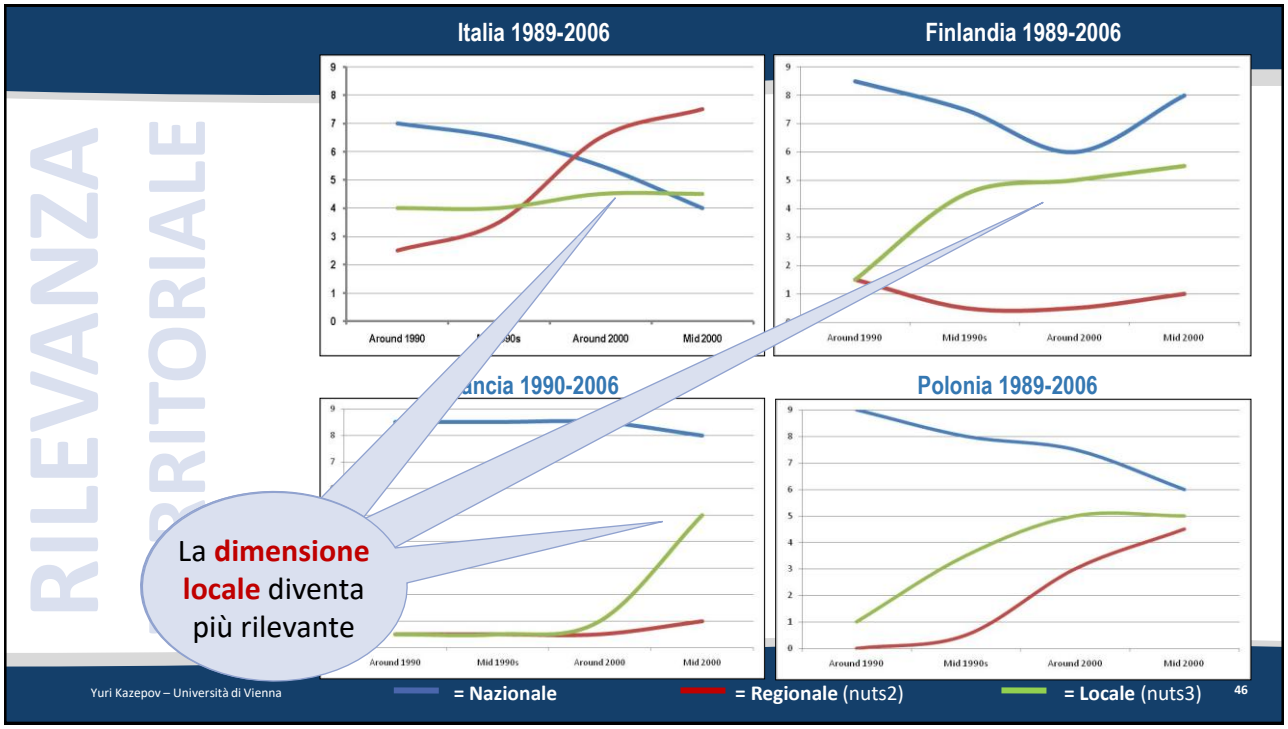
… e le dinamiche possono essere molto differenti

44

RILEVANZA TERRITORIALE



45



46

Secondo esempio

La questione delle risorse e la capacità redistributiva

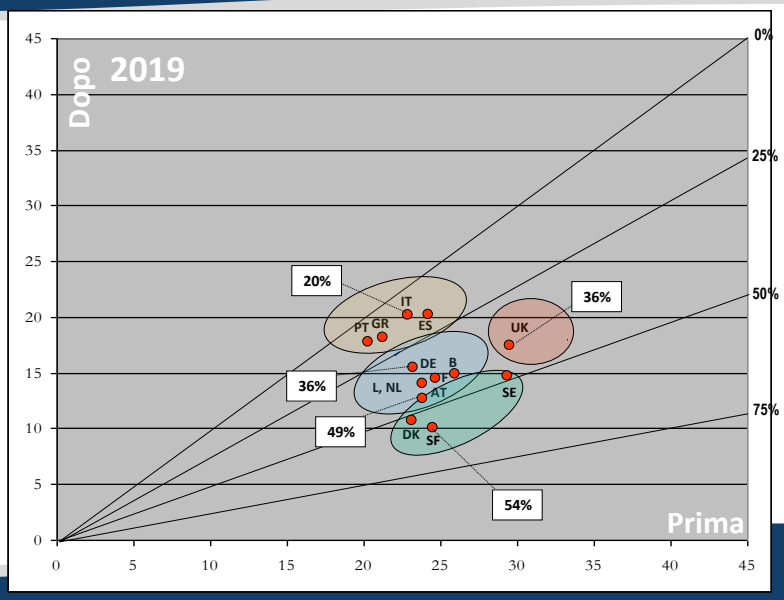
47

Redistribuzione

Famiglie a basso reddito prima e dopo

Sistemi di welfare

- Familistico
- Liberale
- Corporativo
- Universalistico



Yuri Kazepov – Università di Vienna

Fonte: Nostri calcoli su dati Eurostat (2021).

48

	Provincia	Spesa per servizi sociali pro-capite		Provincia	Spesa per servizi sociali pro-capite		Provincia	Spesa per servizi sociali pro-capite
1	Bolzano	567 €	37	Trapani	123 €	73	Treviso	85 €
2	Trieste	389 €	38	Novara	118 €	74	Ragusa	85 €
3	Cristiano	[illegible]	39	Lucca	118 €	75	Sondrio	84 €
4	Gorizia	265 €	40	Siena	118 €	76	Catania	83 €
5	Cagliari	261 €	41	Verbano-Cusio-Ossola	118 €	77	Rieti	82 €
6	Udine	260 €	42	Brescia	118 €	[illegible]	Brindisi	82 €
7	Trento	253 €	43	Bergamo	116 €	79	[illegible]	82 €
8	Sassari	235 €	44	Rimini	116 €	80	Viterbo	79 €
9	Bologna	234 €	45	Agrigento	116 €	81	Latina	[illegible]
10	Sud Sardegna	233 €	46	Imperia	116 €	82	Campobasso	76 €
11	Pordenone	229 €	47	Ancona	116 €	83	Frosinone	74 €
12	Nuoro	226 €	48	Biella	116 €	84	Taranto	73 €
13	Aosta	208 €	49	Mantova	115 €	85	Caltanissetta	73 €
14	Roma	192 €	50	Pistoia	114 €	86	Lecco	72 €
15	Parma	192 €	51	Savona	114 €	87	Chieti	72 €
16	Milano	184 €	52	Lodi	113 €	88	Palermo	68 €
17	Modena	184 €	53	Macerata	112 €	89	L'Aquila	68 €
18	Firenze	180 €	54	Padova	110 €	90	Barletta-Andria-Trani	66 €
19	Ravenna	175 €	55	Pesaro e Urbino	110 €	91	Matera	66 €
20	Prato	167 €	56	Arezzo	103 €	92	Salerno	66 €
21	Reggio Emilia	162 €	57	Cuneo	102 €	93	Napoli	62 €
22	Genova	156 €	58	Asti	97 €	94	Pescara	62 €
23	Piacenza	154 €	59	Perugia	96 €	95	Lecce	58 €
24	Torino	149 €	60	Rovigo	96 €	96	Messina	55 €
25	Monza Brianza	147 €	61	Vercelli	96 €	97	Potenza	54 €
26	Livorno	143 €	62	Vicenza	95 €	98	Foggia	52 €
27	Venezia	139 €	63	Ascoli Piceno	93 €	99	Isernia	48 €
28	Forlì-Cesena	138 €	64	Pavia	93 €	100	Benevento	47 €
29	Ferrara	138 €	65	Alessandria	91 €	101	Avellino	46 €
30	Grosseto	135 €	66	Bari	90 €	102	Caserta	33 €
31	Cremona	133 €	67	Teramo	90 €	103	Catanzaro	25 €
32	Verona	133 €	68	Massa-Carrara	89 €	104	Cosenza	25 €
33	Pisa	132 €	69	Terni	88 €	105	Crotone	24 €
34	Como	128 €	70	Fermo	87 €	[illegible]	Reggio Calabria	22 €
35	La Spezia	128 €	71	Siracusa	87 €	107	Vibo Valentia	6 €
36	Varese	124 €	72	Belluno	86 €			

Spesa per Servizi sociali pro-capite a livello provinciale in Italia (2018)

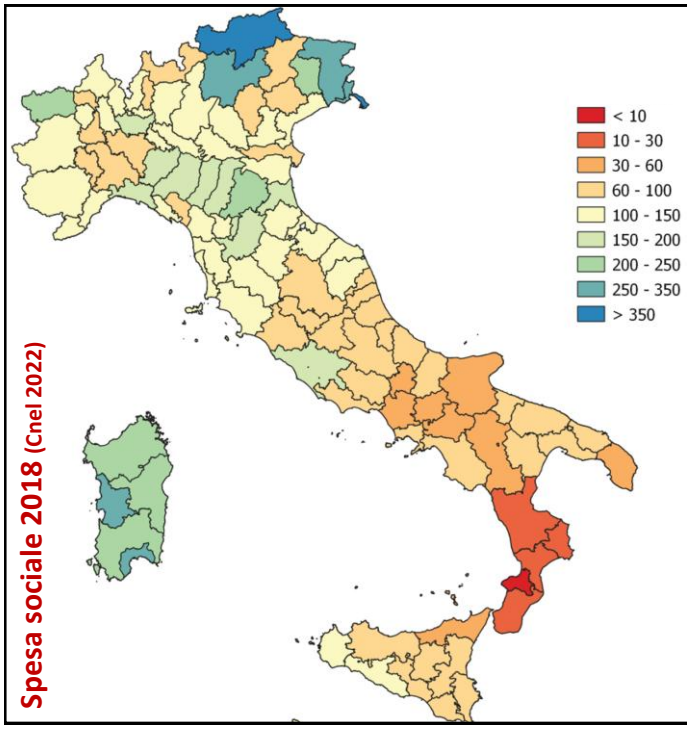
Bolzano.....€ 567
Trieste.....€ 389
...
Bologna.....€ 234
...
...
Reggio Calabria.....€ 22
Vibo Valenza.....€ 6

1,059%

Fonte: Bocchino & Padovani (2022) Rapporto CNEL sui Servizi sociali territoriali

49

49



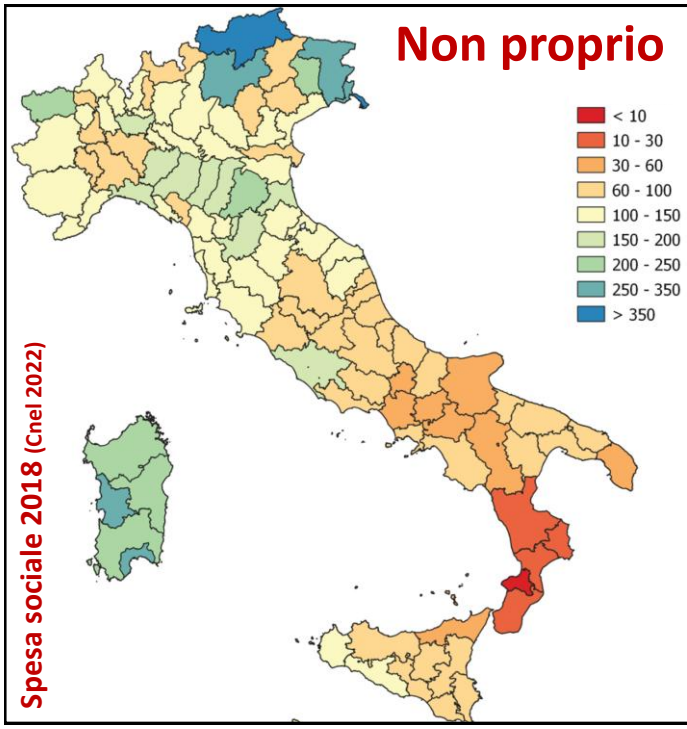
Spesa sociale 2018 (Cnel 2022)

Questa distribuzione riflette i bisogni dei territori?

?

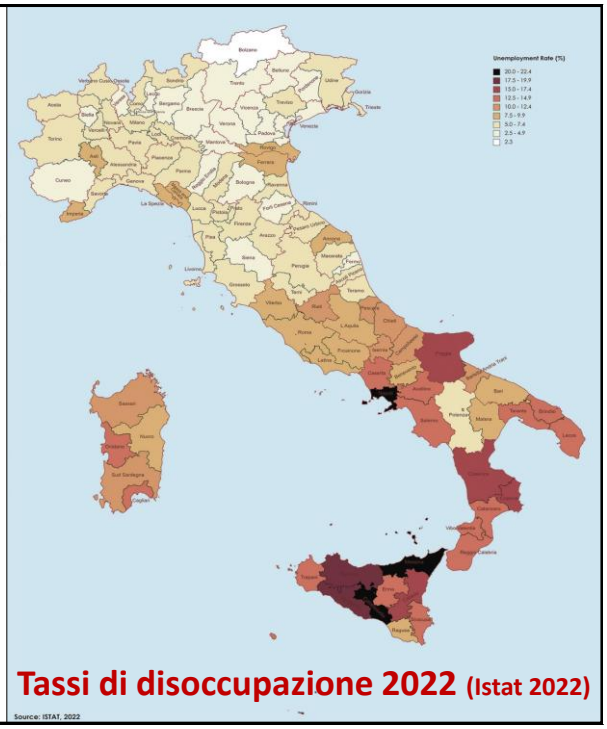
50

50



Non proprio

Spesa sociale 2018 (Cnel 2022)



Tassi di disoccupazione 2022 (Istat 2022)

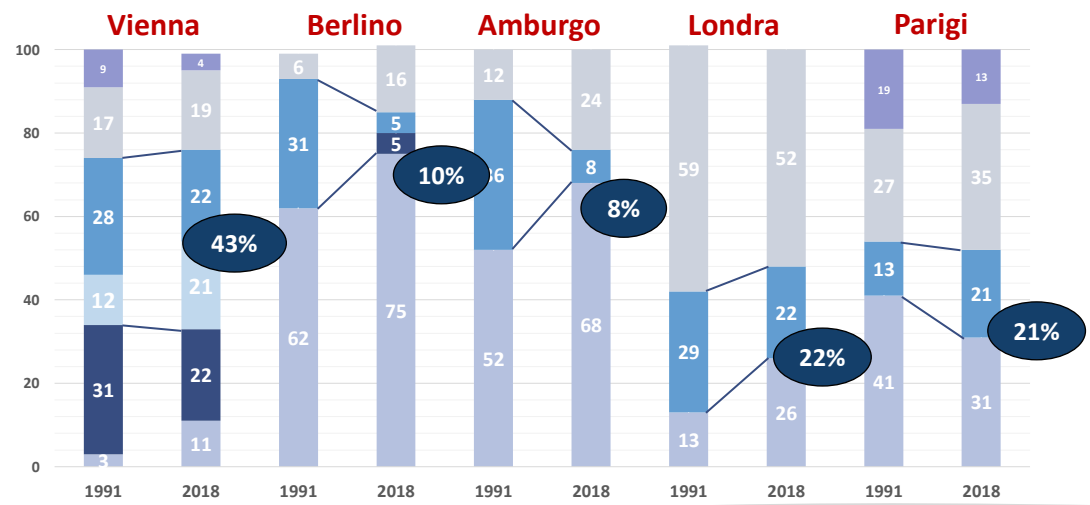
51

Terzo esempio

La questione abitativa a Vienna

52

La struttura abitativa di Vienna è stabile



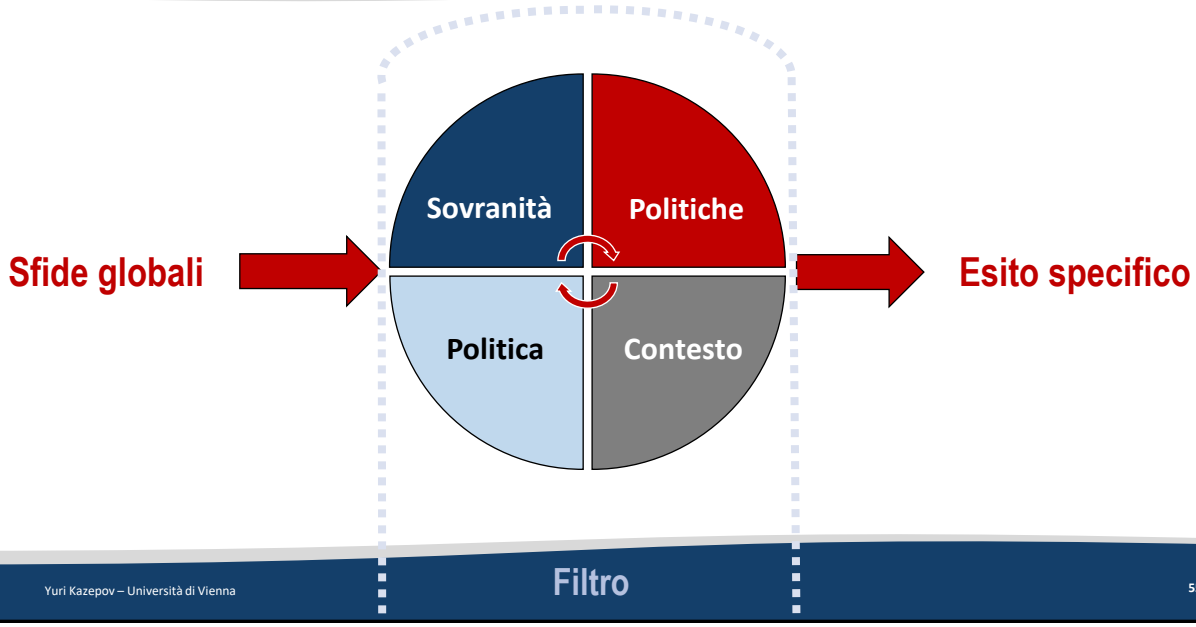
Fonte: Friesenecker, Kazepov (2021) and Baron et al. (2021)

53

Perché?

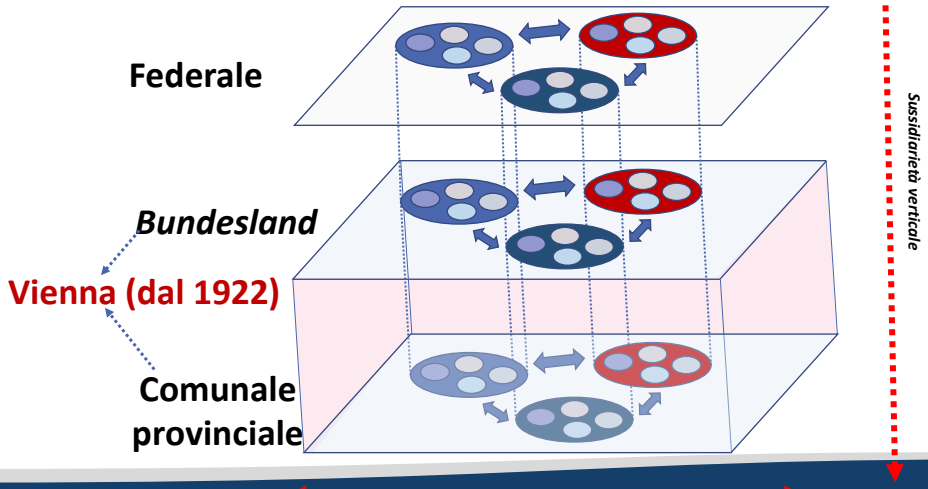
54

Per le strutture di opportunità…



55

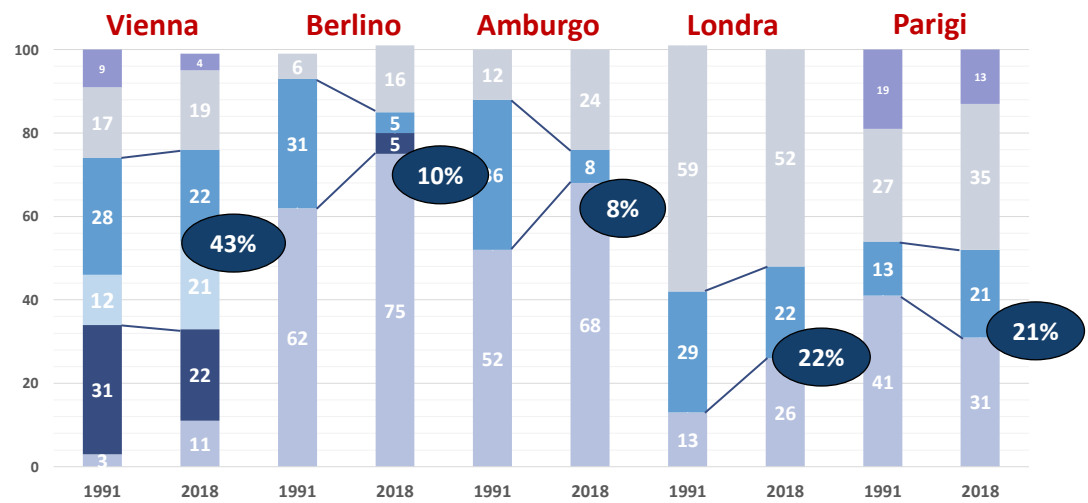
Vienna non è solo una città, ma anche un *Bundesland*



- Stato
- Mercato
- Attori intermedi
- Famiglia

56

La struttura abitativa di Vienna è stabile



Fonte: Friesenecker, Kazepov (2021) and Baron et al. (2021)

57

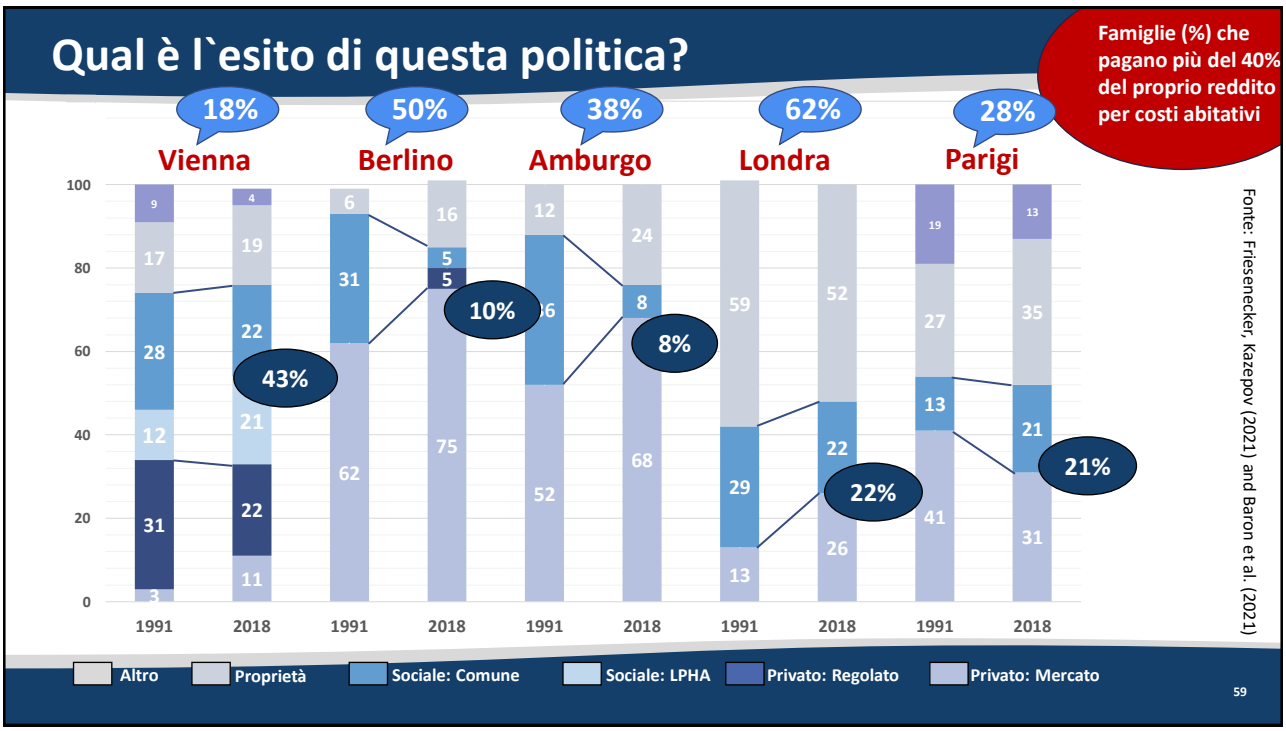
Con soglie di reddito per accedere (2023)

Nr. Persone	Reddito netto (annuale)	Reddito netto (mensile)
1 Persona	EURO 53.340,00	EURO 3.810.00
2 Persone	EURO 79.490,00	EURO 5.677,86
3 Persone	EURO 89.950,00	EURO 6.425,00
4 Persone	**EURO 100.410,00**	EURO 7.172,14
Per ogni persona aggiuntiva	**+** EURO 5.850,00	EURO 417,86

Fonte: https://wohnberatung-wien.at/glossar/109?action=detail&cHash=42eb5463ea017a2f9844cf25f50a8be4

58

Qual è l`esito di questa politica?



Fonte: Friesenecker, Kazepov (2021) and Baron et al. (2021)

59

2006

Sperimentare con il legno
(22 Distretto Wohnbau Mühlgrund)

Fonte: Wohnfond wien

60

2024

180
appartamenti
(10 Distretto Favoriten)

Source: https://www.diepresse.com/6031015/neues-landgut-d12-oesw-gewinnt-bautraegerwettbewerb

61

2024

118

appartamenti

(3 Distretto, Landstraße)

Source: https://www.bwsg.at/news/bws-gewinnt-zwei-bautraegerwettbewerbe-in-folge/

62

Per concludere…

63

?

Quali sono i rischi
di rimanere locali?

64

Il rischio di…

1. …***consolidare le diseguaglianze*** che emergono dalle crescenti autonomie subnazionali dei territori se non si instituzionalizza l'innovazione che funziona anche a livelli territoriali superiori;
2. …frammentare attori e livelli e aumentare i ***problemi di coordinamento*** e potenziali conflitti;
3. … aumentare ***l'opacità*** del processo di decisione politica in relazione alla soddisfazione dei bisogni di una popolazione (accountability?) aumentando gli attori e frammentando le responsabilità.

65

Il rischio di…

4. … sviluppare politiche sociali in un quadro di ***sussidiarietà passiva*** i.e. politiche sviluppate senza avere a disposizione adeguate risorse;
5. … cadere nella ***fallacia rappresentativa*** ovvero assumere che la società civile rappresenti i "bisognosi" e sia orientata al "bene pubblico" per definizione;
6. … essere parte di un sistema ***frammentato e instabile*** di politiche sociali e pratiche più o meno innovative che non hanno alcun impatto al di là del proprio territorio se non vengono istituzionalizzate a livello nazionale.

Avremo dunque diverse forme di politiche locali

Politiche sociali e dimensione locale multilevello

Autonomia regolativa	Sostegno finanziario centrale: Debole	Sostegno finanziario centrale: Forte
Debole	**Localismo limitato** (No sussidiarietà)	**Centralismo** (No sussidiarietà)
Forte	**Localismo abbandonato** (sussidiarietà passive)	**Localismo supportato** (sussidiarietà attiva)

Source: Adapted from Ranci (2003), Kazepov (2010), Cucca & Ranci (2021 and Cavicchia et al. 2023).

68

Dove classifichereste il Südtirol?

Autonomia regolativa	Sostegno finanziario centrale: Debole	Sostegno finanziario centrale: Forte
Debole	**Localismo limitato** (No sussidiarietà)	**Centralismo** (No sussidiarietà)
Forte	**Localismo abbandonato** (sussidiarietà passive)	**Localismo supportato** (sussidiarietà attiva)

Source: Adapted from Ranci (2003), Kazepov (2010), Cucca & Ranci (2021 and Cavicchia et al. 2023).

69

Dove classifichereste il Südtirol?

Autonomia regolativa	Sostegno finanziario centrale: Debole	Sostegno finanziario centrale: Forte
Debole	**Localismo limitato** (No sussidiarietà) UK	**Centralismo** (No sussidiarietà) FR
Forte	**Localismo abbandonato** (sussidiarietà passive) ES, IT,…	**Localismo supportato** (sussidiarietà attiva) BZ, DE, AT, BE,…

Source: Adapted from Ranci (2003), Kazepov (2010), Cucca & Ranci (2021 and Cavicchia et al. 2023)

«Quindi la dimensione locale è importante?»

Si, ma… bisogna considerare che le politiche sociali…

- … sono radicate in contesti multi-scalari complessi che ne influenzano l'esito.
- … locali che non vengono sostenute da misure di ***sussidiarità attiva*** rischiano di produrre ancora più diseguaglianza!

Grazie per l'attenzione!

Yuri Kazepov
Department of Sociology
University of Vienna
yuri.kazepov@univie.ac.at

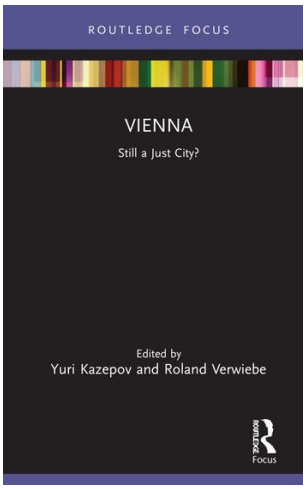
72

E i e r l e g e n d e w o l l m i l c h s a u

73

Per scaricare il volume https://bit.ly/3dMMfRu

OPEN ACCESS

universität wien

Routledge
Taylor & Francis Group