

## LO SPAZIO EUROPEO

Le materie sociali costituiscono un campo di **sperimentazioni** (hanno e stanno agendo sulle forme di governo, sui meccanismi regolativi e sui problemi oggetto d'intervento) di approcci e strumenti a volte inediti. Le dinamiche di rapporto fra livello sovranazionale, nazionale e subnazionale del policy making sono caratterizzate dall'importanza crescente dell'Unione Europea e del "locale" nella cornice della "**governance multilivello**"

L'importanza europea a livello **sovranazionale** interagisce con diverse organizzazioni internazionali ed inoltre l'UE esercita un'importanza spinta sui paesi membri in direzione dell'armonizzazione delle politiche sociali e l'elaborazione di un "**modello sociale europeo**". In questo quadro, l'Europa agisce come un filtro tra le pressioni globali e le strutture nazionali.

Strumento principale su cui poggia l'influenza europea è il "**metodo aperto di coordinamento**" che punta a conciliare l'obiettivo dell'armonizzazione delle politiche sociali europee con il rispetto delle specificità nazionali e regionali e con la valorizzazione di un approccio decentralizzato >> dà corpo a due criteri di costruzione di un modello comune: **cooperazione** e **sorveglianza reciproca** tra i paesi membri; si tratta di procedure formalizzate di monitoraggio e valutazione incrociata per apprendimenti e strategie di policy making ed elaborazione di azioni condivise.

L'elaborazione del progetto di "**Europa sociale**" permette di confrontarsi sia con i problemi economici indotti dalla competizione globalizzata, sia con i vecchi e nuovi problemi sociali almeno in parte collegati, soprattutto con quelli che cumulano svantaggi multipli nel campo del lavoro, del reddito, della salute e delle condizioni abitative:

- **SOSTENIBILITÀ** >> parametro per **ridurre, compensare o evitare squilibri sociali e rischi ambientali**; peso equivalente che le politiche economiche, del lavoro e sociali rivestono nel modello di sviluppo prescelto;
- **COESIONE SOCIALE** >> politiche sociali sono chiamate a creare un **tessuto sociale includente**, a sviluppare azioni che **ricostruiscano o salvaguardino il legame sociale** di una collettività, preservando contemporaneamente le condizioni di sostenibilità economica di queste azioni;
- **ATTIVAZIONE** >> sposta l'accento dall'inclusione intesa come risarcimento di uno svantaggio attraverso sostegni al reddito, all'**inclusione** intesa come **partecipazione alla vita sociale** soprattutto attraverso il lavoro; in tal modo, si investe sulle risorse individuali dei destinatari, in direzione dello sviluppo di competenze e capacità per l'inserimento sociale e/o lavorativo, nonché sulle risorse in dotazione ai contesti locali, in direzione della valorizzazione dei loro potenziali di interazione cooperativa;

- **SUSSIDIARIETÀ** >> improntata in due dimensioni, verticale e orizzontale, dà impulso al processo di **decentralizzazione territoriale**. Impegna gli attori nazionali a sorvegliarsi reciprocamente e a coordinarsi nello spazio europeo e che riconosce e valorizza i livelli locali di governo.

Questo vocabolario è larga parte di un **co-prodotto di due assi dell'uropeizzazione** fra loro compenetrati e complementari: la spinta all'**armonizzazione** e la filiera di **programmi e iniziative europee che finanziano interventi** sia su materie sociali che su materia ad esse contigue. Questo secondo asse è contraddistinto dall'importanza della **leva finanziaria** che assegna all'Europa una considerevole capacità di pressione >> l'Europa è un vettore istituzionale molto potente della diffusione di nuovi approcci di policy di profilo integrato e localizzato.

I modelli e gli stili delle politiche sono sollecitati a cambiare principalmente in due modi:

- **Dare centralità** al livello locale e **dinamizzare** i rapporti tra i diversi livelli e soggetti interessati
- Rafforzare o introdurre criteri e competenze incentivando l'adozione di **logiche dell'azione amministrativa orientate al risultato**

I due assi si intersecano con un altro importante asse, quello della **tendenza alla localizzazione** delle politiche sociali >> **dinamiche di rinforzo reciproco dall'Europa verso i contesti locali e viceversa** >> visione dei contesti locali come spazi del disegno, del governo e dell'implementazione delle politiche sociali, soprattutto in quanto volte all'obiettivo dell'attivazione e commisurate a criteri di integrazione.

Precisazioni:

1. **Il livello nazionale resta cruciale** ed il modo in cui gli orientamenti e gli assetti istituzionali che vi si esprimono filtrano gli indirizzi europei adottando soluzioni di policy anche temporaneamente differenziate
2. L'importanza dei contesti locali rinvia anche ad altri processi, tra cui gli esperimenti di **“rimessa in squadra”** della società a livello locale con il rafforzamento del ruolo degli amministratori
3. Il modello sociale europeo è tuttora l'espressione di un **conflitto fra “attori economicamente orientati”** che si ispirano a soluzioni di mercato e **“attori socialmente orientati”** che provano a trovare le leve di rinforzo fra coesione sociale e crescita economica

La coesione sociale può essere intesa secondo due prospettive dissimili di intervento sugli squilibri sociali: una mette al centro le **disuguaglianze sociali** e le fissa come problema su cui agire per creare un “tessuto sociale ospitale”, “capace di supportare e sopportare le differenze”; l'altra tende a trattare gli squilibri sociali come una **minaccia all'ordine sociale** e può essere declinata attraverso approcci e interventi di tipo assicurativo.

Dunque, le linee di azione emergenti in questo quadro sono ambigue e si prestano a forme ed effetti di “traslazione” (indica dinamiche attraverso le quali un disegno o un indirizzo di policy

viene tradotto nelle pratiche concrete) particolarmente variabili, tanto più in quanto fanno espressamente leva sulle risorse d'azione e di scelta disponibili nei contesti locali.

## VECCHI E NUOVI QUESITI DELLA GIUSTIZIA SOCIALE

Un terreno importante di cambiamento riguarda le **idee**, gli **stili d'azione** e i **valori** incorporati nelle politiche sociali. L'europeizzazione mette in gioco i nuclei ideali e normativi sedimentati e amplifica le tensioni per via dell'incrocio fra globale e nazionale, da un' esigenza di **costruire una visione comune**. Facendo ciò sembra riaffiorare il legame tra politiche sociali e "scelte di valore" che è stato alla base del welfare state.

Come progettare e realizzare una "**società giusta**"?

Oggi vi è un'esigenza di costruire una visione politica comune nel contesto europeo che riaprire la strada al discorso sui valori e sulle finalità. Tornano quindi di attualità in questo contesto i quesiti politici relativi a come progettare e come realizzare una **società giusta**, più o meno **eguale, libera e sicura**.

I progetti di società giusta hanno istituito un "**nucleo duro**" **comune** agli assetti nazionali della cittadinanza sociale, costituito dalle misure che proteggono gli individui dai rischi cui sono esposti in quanto **dipendenti dal mercato**.

Thomas Marshall ha fondato il **vocabolario dei DIRITTI SOCIALI**, il quale afferma che nei diritti sociali "è tutta la gamma che va da un minimo di benessere e sicurezza economica fino al diritto a partecipare pienamente al Retaggio sociale o vivere la vita di persona civile, secondo i canoni vigenti della società". **Diritti ad avere beni e a stare nelle relazioni sociali**, orientati all'eguaglianza delle titolarità di accesso a beni e prestazioni per la protezione sociale, garantita dallo status di cittadino. In quest'ottica, sia l'idea di una **società non di eguali ma di simili** "in cui tutti i membri possono intrattenere delle relazioni di interdipendenza perché dispongono di un fondo di risorse e di diritti comuni" (risorse e diritti = supporti per l'individuazione).

Un altro elemento comune è che ovunque lo sviluppo della **protezione sociale** e il rafforzamento della **democrazia moderna** si sono dispiegati in modo interdipendente realizzando insieme i pilastri istituzionali dei diritti di cittadinanza (regime di democrazia). Si fece sì che la protezione si configurasse come parte integrante dei diritti e si fornirono i presupposti e le condizioni materiali per l'esercizio della cittadinanza.

Il vocabolario dei diritti è sotto pressione per una serie di fattori, quali:

- L'emergenza di **nuovi rischi e bisogni di protezione** indotti dalle trasformazioni delle società europee degli anni Ottanta
- Il peso delle **scelte di policy** che interagiscono con le trasformazioni e i problemi che emergono
- Tensione relativa agli **spazi dei diritti sociali**, che per buona parte del secolo scorso erano nazionali, mentre oggi il processo di integrazione europea ha dato impulso alla costruzione di

uno spazio sovranazionale e, dall'altro lato, alla rilevanza della scala locale delle politiche.

Lo spazio dell'elaborazione di una visione comune fronteggia problemi e assetti radicalmente diversi da quelli intorno ai quali hanno preso forza le scelte di giustizia sociale elaborate nel corso del Novecento:

- Vi è un cambiamento della società = insorgenza di nuovi problemi ed emergenza della **società locale come soluzione**
- No chiarezza rapporto tra spazi e attori che spingono verso l'adozione di soluzioni di mercato
- Indebolimento del fondamento statale dei diritti di protezione e **ridimensionamento del ruolo del soggetto pubblico**

## PUBBLICO E PRIVATO

I **welfare states** del secolo scorso hanno implicato un grado di **monopolio pubblico-statale** nella produzione di beni e servizi e nelle decisioni relative. Alle soglie del nuovo secolo assistiamo alla fine del monopolio e all'affermazione di assetti variabili di **welfare mix**, che fanno leva su miscele fra pubblico e privato.

Nell'evoluzione di questi assetti hanno un ruolo centrale due tendenze collegate con il passaggio delle politiche **dal Government alla Governance**:

### GOVERNMENT

Introduzione di **condizioni di mercato**, realizzata nell'ambito della "commercializzazione" e associata alla riduzione delle funzioni pubbliche di erogazione e gestione a favore di soggetti privati

### GOVERNANCE

Apertura dei processi di **policy making ad una pluralità di attori e organizzazioni** e la diffusione di stili negoziali delle azioni pubbliche e di strutture di tipo paternariale

La commercializzazione europea è legata alla diffusione del modello **NEW PUBLIC MANAGEMENT** segnalando effetti di processi di imitazione e processi collegati alla pressione dell'Europa (es: partnership).

La governance comprende prospettive e pratiche eterogenee. La tendenza alla riduzione della fornitura pubblica diretta può seguire due modelli principali:

1. **Esigenza di aumentare la domanda privata di servizi e accrescere la libertà di scelta dei cittadini** (modello guidato dalla domanda)
2. **Potenziare l'acquisto da parte dei soggetti pubblici di prestazioni fornite da privati nell'ambito di rapporti di tipo contrattuale** (modello guidato dall'offerta)

Nella molteplicità di arrangiamenti possiamo ritrovare forme di condivisione di responsabilità e forme di riduzione marcata delle funzioni pubbliche.

Si viene quindi meno alle logiche di autorità, tipiche della gerarchia, a favore di logiche di tipo negoziale.

Vi è un problema di coordinamento della pluralità di attori e istituzioni coinvolti nelle azioni e nelle decisioni pubbliche. I modi in cui questo problema viene affrontato si collocano in un continuum delimitato da due prospettive opposte:

- **Ruolo delle istituzioni politico-amministrative** >> ridisegna le funzioni delle **amministrazioni locali** sulla base di compiti di regia e di enabling.
- **Virtù autoregolative del mercato e/o della società civile** >> sposta funzioni e prerogative delle istituzioni politico-amministrative verso **attori privati**

Nelle riconfigurazioni dei confini e delle relazioni tra pubblico e privato nei welfare mix vi sono alcuni passaggi delicati:

1. **Rapporto tra politiche sociali e politica**
2. **Statuto pubblico delle politiche sociali** >> no cambio di attori, ma diversificazione dei modi in cui vengono regolate e istituzionalizzate le loro interazioni

Il rimescolarsi dei rapporti fra pubblico-statali e attori privati ha reso evidente che “pubblico” non coincide con la natura degli attori coinvolti.

## LOCALE

L'autonomia territoriale ha delle caratteristiche territoriali inedite:

1. **Ampiezza** del fenomeno >> l'importanza nelle politiche sociali dei contesti locali d'azione e di contesto è in crescita ovunque (salute, assistenza, lavoro);
2. **Cambiamenti delle architetture istituzionalizzate, le materie e gli attori** >> in questa varietà di strutture si esprimono i processi di **Institution Building** che dinamizzano il disegno e l'implementazione delle politiche sociali nei contesti locali. Si presentano ad alta densità istituzionale: la progettazione e la messa in opera delle politiche sociali sollecitano la capacità di creare e trasformare istituzioni e quindi si tratta di stabilire cornici normative e visioni condivise in grado di supportare le interazioni cooperative inter e intra-istituzionali. La sovranità decisionale su finalità collettive è di stampo contrattuale. Si tratta quindi di **“quasi-istituzioni”**, la cui esistenza è condizionata dalla volontà dei diversi partner che concorrono alla loro costruzione. In questi casi **LO STATO SI FA LOCALE**, quando attori pubblici e privati integrano attorno a un **“collettivo”**, ovvero a un insieme di regole “collettivamente negoziate” espressione di un compromesso fra partner sociali collettivamente costituiti;
3. **Contenuti dei programmi** >> le architetture istituzionali vengono spinte a modulari alle caratteristiche che i problemi trattati presentano nei contesti locali e vengono alimentati aggiustamenti di tipo consensuale fra gli attori;
4. **Materie delle politiche** >> in nome della necessità di trattamenti diversificati e integrati dei problemi sociali, l'**orientamento al territorio** tende a diventare un riferimento importante nella definizione del target delle politiche. Il locale indica lo spazio dove i problemi sociali si

cumulano secondo traiettorie specifiche e dove le risorse e gli attori per affrontarli possono essere mobilitati e integrati;

5. **Rapporto architetture istituzionali delle politiche locali e cittadini** >> le politiche, attraverso approcci partecipati e partecipativi, mirano a mobilitare gli individui e i territori rispetto alle condizioni della propria autonomia attraverso il coinvolgimento attivo nelle decisioni che li riguardano.

Avvertenze!

- **Evitare di liquidare frettolosamente** le questioni relative alla possibilità di “**ritiro dello Stato**”
- **La localizzazione è un processo ambiguo** >> può favorire la frammentazione oltre che l'autonomia