

Welfare e sicurezza: limiti e opportunità degli approcci integrati

Patrik Vesán

Università della Valle d'Aosta

L'integrazione delle politiche è un principio a cui molti aspirano con riferimento a diverse aree di policy, dalle politiche di sicurezza urbana a quelle di welfare. Il bisogno di trovare nuove sinergie fra differenti tipi di misure e di attori potenzialmente coinvolti nel *policy making* rappresenta infatti uno dei tratti distintivi che segnano l'intrinseca complessità di qualsiasi strategia volta a garantire la sicurezza e il benessere dei cittadini. Tuttavia, il principio dell'integrazione delle politiche, al di là del suo semplice richiamo retorico, dovrebbe essere valutato alla luce della sua capacità di ridurre le disuguaglianze. L'articolo sviluppa questo argomento illustrando alcuni trend di cambiamento negli approcci alle politiche sociali e discutendo i fattori che possono condizionare l'effettiva integrazione degli interventi e i loro esiti.

Policy integration is an aspirational principle that is widely accepted in different fields, from urban security policies to welfare measures. Finding new synergies among different types of initiatives and actors involved in policy-making represents a distinctive feature of any strategy aimed at guaranteeing people's security and well-being. Nevertheless, the principle of policy integration, beyond its simply rhetorical evocation, should be evaluated in the light of its capacity to reduce socio-economic inequalities. This article develops this argument by looking at recent trends in social policy approaches and discussing the limits that affect the effective pursuit of integration and its outcomes.

DOI: 10.1485/2532-8549-202002-5

Citazione

Vesán P. (2020), Welfare e sicurezza: limiti e opportunità degli approcci integrati, *Sinapsi*, X, n.2, pp.57-67

Parole chiave

Disuguaglianza sociale
Investimento sociale
Politiche sociali

Key words

Social inequalities
Social investment
Social policies

1. Introduzione

Il concetto di integrazione è da tempo al centro delle principali riflessioni e prassi relative al disegno e all'attuazione delle politiche pubbliche (Tosun e Lang 2017). Esso fa riferimento alla possibile combinazione sinergica di aree di intervento, soggetti pubblici o privati, e anche risorse finanziarie provenienti da amministrazioni sovranazionali, statali o regionali e/o da fondazioni o investitori *for profit*. Questo concetto interessa da vicino anche i due ambiti oggetto di questo

articolo, vale a dire le politiche di sicurezza integrata e di sicurezza sociale. Le prime sono intese come l'insieme degli interventi volti a garantire l'incolumità psico-fisica degli abitanti di una città o di un'area più vasta (sicurezza urbana o sicurezza regionale). Le politiche di sicurezza sociale sono invece le misure di welfare indirizzate alle persone presenti all'interno di un dato territorio.

Nella loro accezione contemporanea, le politiche di sicurezza urbana o regionale comprendono una

specificità dimensionale sociale e non solo di ordine pubblico. Tale dimensione si concretizza in interventi volti a prevenire o perlomeno alleviare fenomeni di marginalità ed esclusione che possono alimentare il degrado dei luoghi e il manifestarsi di situazioni di pericolo o disagio per la comunità. Le politiche di welfare hanno invece acquisito nel corso dei primi decenni del loro sviluppo un'elevata specializzazione per aree d'intervento e una conseguente separazione istituzionale. Nella loro evoluzione successiva l'attenzione si è però gradualmente spostata sulla necessità di perseguire una maggiore integrazione delle misure, dei soggetti e degli approcci adottati.

L'integrazione nelle politiche di sicurezza urbana e sociale è dunque un principio organizzativo attorno al quale è possibile osservare una vasta convergenza d'intenti. Ciononostante, l'ampiezza di tale consenso è spesso proporzionale alle effettive difficoltà che accompagnano la sua concreta traduzione. L'argomento centrale che si intende sviluppare è che il principio organizzativo dell'integrazione delle politiche, in particolare quelle di welfare, di per sé ragionevole e sempre auspicabile, vada valutato a fronte della sua capacità effettiva di contribuire alla riduzione delle disuguaglianze e alla riproduzione di legami solidaristici.

L'articolo è strutturato come segue. Il prossimo paragrafo introduce brevemente il tema della sicurezza integrata, mettendone in evidenza la sua dimensione sociale. Il terzo paragrafo si sofferma sull'evoluzione del concetto di sicurezza sociale. Il quarto paragrafo argomenta l'importanza di considerare l'integrazione delle politiche sociali alla luce del suo impatto sulle disuguaglianze sociali. L'ultimo conclude con brevi accenni al dibattito di policy che sta prendendo forma in Italia a seguito della recente crisi pandemica.

2. La dimensione sociale della sicurezza integrata

Il decreto-legge n. 14 del 20 febbraio 2017 ha recentemente disciplinato le cosiddette 'politiche pubbliche per la sicurezza integrata', in particolare con riferimento alle aree urbane, rimandando alla definizione di linee guida generali a livello nazionale e alla stipula di patti tra prefetti e sindaci. Nel suo testo la sicurezza integrata è definita come "l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli Enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali al fine di concorrere, cia-

scuno nell'ambito delle proprie competenze, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali" (art.1, c. 2). Il decreto-legge n. 14 propone pertanto una 'definizione del problema' della sicurezza in cui la garanzia dell'incolumità delle persone e il quieto vivere appaiono come il portato di una pluralità di misure che si muovono lungo i seguenti assi (Sorrentino 2018):

1. il contrasto della criminalità, soprattutto quella di tipo predatorio;
2. la riqualificazione e recupero delle aree degradate;
3. la promozione della cultura della legalità;
4. la lotta a forme di marginalità ed esclusione sociale.

La sicurezza dei territori è dunque declinata come un bene da perseguire attraverso la ricomposizione sinergica di misure volte a prevenire e contrastare la possibile concentrazione in determinate aree di atti criminali e di situazioni di esclusione e disagio sociale. In tale senso, essa si discosta da un approccio incentrato esclusivamente su interventi di ordine pubblico posti in capo alle sole forze di polizia. La sicurezza integrata esibisce, infatti, anche una chiara dimensione urbanistica, educativo-culturale e socio-economica, volta alla crescita della consapevolezza e della qualità di vita delle persone all'interno di una data comunità. Dalla lettura delle linee guida che accompagnano il decreto-legge n. 14 è possibile individuare cinque aspetti definitori della sicurezza integrata:

1. la *prevenzione situazionale*: la sicurezza non è da intendersi solo come un bene derivante da risposte di natura reattiva al manifestarsi di fenomeni di devianza criminale, sociale e degrado. Al contrario, gli interventi di sicurezza integrati sono guidati da una logica preventiva volta a creare o ripristinare quelle condizioni materiali e situazionali atte a "capacitare" (Sen 2000) le singole persone nella realizzazione dei loro progetti di vita;
2. la *multi-level governance*: le politiche di sicurezza integrata consistono in un novero di interventi programmati e attuati da una pluralità di soggetti istituzionali posti a diversi livelli di governo (integrazione verticale inter-governativa);
3. il ricorso a *strumenti pattizi*: le politiche di sicurezza integrata si realizzano principalmente attraverso la stipula di patti (in particolare i cosiddetti "patti per la sicurezza" richiamati dallo stesso de-

creto-legge) che prevedono la compartecipazione di soggetti privati, in particolare del cosiddetto privato sociale o Terzo settore (integrazione orizzontale);

4. l'accento sulla *complementarietà e sinergia* degli interventi da porre in essere: la sicurezza integrata dovrebbe realizzarsi attraverso l'adozione di 'pacchetti' di misure *ad hoc* o la messa in rete e a sistema di interventi già esistenti, ma scarsamente connessi tra loro (integrazione settoriale). Inoltre, l'integrazione di una pluralità di azioni in ambito di rigenerazione urbana, ordine pubblico, educativo e sociale solleva chiaramente alcune importanti questioni relative al disegno delle strategie complessive di intervento. Gli effetti delle diverse misure da attuare si realizzano infatti con riferimento a scale temporali differenti. Si tratta dunque di integrare misure di pronto intervento e breve periodo con misure di medio-lungo periodo che richiedono una maggiore 'pazienza' nella loro costante attuazione;
5. l'accento posto sulla *territorializzazione* degli interventi: il concetto di sicurezza integrata fa esplicito riferimento al benessere delle comunità territoriali. Esso richiede dunque interventi localizzati, *place-aware e place-based* (Barca 2009), che tengano conto delle differenti geografie dei rischi e dei bisogni sociali e della necessità di fronteggiare in primis la concentrazione spaziale di situazione problematiche, non solo in termini repressivi, ma anche in chiave rigenerativa dei luoghi.

In sintesi, il decreto n. 14 del 2017 e le sue linee guida delineano un'esplicita complementarietà tra politiche di ordine pubblico, politiche urbane e politiche sociali. È inoltre possibile osservare come questi cinque elementi definitori delle politiche di sicurezza integrata siano facilmente riconducibili ad aspetti che caratterizzano alcune delle più recenti linee evolutive del welfare in Italia e in altri Paesi europei. Il prossimo paragrafo si soffermerà maggiormente su questo tema.

3. La dimensione integrata delle politiche sociali

La capacità di erogare sicurezza sociale è storicamente connessa all'introduzione dei diritti sociali che, assieme ai diritti civili e politici, rappresentano uno degli elementi fondamentali della cittadinanza democratica (Marshall 1950). Come quello di sicurezza integrata, anche il concetto di sicurezza sociale ha conosciuto nel tempo diverse declinazioni nel catalogo dei rischi e bisogni coperti, negli approcci e strumenti e negli obiettivi perseguiti¹. A titolo di esempio, la sicurezza (sociale) dei lavoratori fu innanzitutto intesa come sicurezza delle condizioni di lavoro contro i rischi legati a possibili incidenti sul lavoro. Non a caso, tra i primi schemi obbligatori di assicurazione nazionale troviamo proprio quelli contro gli infortuni, a cui sono seguiti gli schemi di assicurazione contro il rischio di disoccupazione (introdotti in Italia rispettivamente nel 1898 e nel 1919). La stessa idea di sicurezza delle persone occupate, nonché dei diritti ad essa connessi, si è trasformata nel corso degli anni. Originariamente tale idea era intesa soprattutto come *sicurezza dell'occupazione* che occorreva tutelare sia attraverso una disciplina relativamente stringente dei licenziamenti e del ricorso a contratti di lavoro a tempo pieno e indeterminato, sia attraverso forme di compensazione del reddito mancante in caso di sospensione o perdita del lavoro (Vesan 2019). Sebbene tale concezione sia ancora oggi in parte valida, essa è stata perlomeno affiancata (e in parte annacquata) dal concetto più ampio di *sicurezza dei lavoratori* (Vesan 2009). Quest'ultimo pone l'accento sulla coesistenza, e in alcuni casi la complementarietà, di altri fattori da cui dipende per l'appunto la sicurezza dei lavoratori, quali:

1. la continuità occupazionale;
2. la percezione di un reddito di lavoro adeguato;
3. la garanzia di buone condizioni di lavoro;
4. la necessità di un adeguato livello di tutela economica in caso di disoccupazione;
5. l'accesso a opportunità di produzione e riproduzione delle competenze, nonché al loro effettivo riconoscimento;

1 In questo paragrafo si farà riferimento al concetto di sicurezza sociale in senso ampio come condizione che discende dall'assenza di gravi rischi sociali e situazioni di bisogno o perlomeno da un'adeguata capacità di prevenirli e farvi fronte offrendo specifiche tutele. In senso stretto, la sicurezza sociale, assieme all'assistenza e all'assicurazione sociale, può invece essere intesa come una delle tre forme tipiche attraverso cui le autorità pubbliche forniscono prestazioni uniformi e universali nell'ambito della garanzia del reddito e dell'assistenza sanitaria (Ferrera 2019).

6. l'accesso a opportunità di conciliazione della vita professionale con quella familiare.

L'estensione del campo semantico del concetto di sicurezza dei lavoratori, e di converso dello stesso campo di azione delle politiche, è osservabile anche con riferimento al più ampio novero delle politiche di sicurezza sociale rivolte a tutte le persone, al di là della loro effettiva partecipazione al mercato del lavoro. Tale trasformazione si è mossa lungo tre direttive principali:

1. da interventi di natura esclusivamente reattiva a interventi di carattere preventivo;
2. dalla concezione novecentesca di diritti sociali a quelle delle garanzie sociali;
3. dall'organizzazione di sistemi di programmazione e gestione centralizzati a forme di governance più articolate.

Come argomenteremo, ciascuna di queste linee di sviluppo implica, almeno in teoria, un'accresciuta necessità di integrazione delle misure poste in essere e degli attori coinvolti nel processo di *policy making*.

Il principio di integrazione nel dibattito sullo sviluppo delle politiche di welfare

La prima direttiva concerne la possibilità di integrare interventi di natura reattiva e preventiva. Un passo lungo tale direzione venne realizzato negli anni Novanta con il diffondersi del cosiddetto paradigma di attivazione dei lavoratori (Pascual e Magnusson 2007). Quest'ultimo fa riferimento alla necessità di riorientare la spesa per le politiche del lavoro da misure di sostegno al reddito, che agiscono solo a fronte del verificarsi della disoccupazione, a interventi volti a predisporre le condizioni per un rapido (re)ingresso nel mondo del lavoro, rimuovendo eventuali ostacoli o disincentivi sul lato dell'offerta. A partire dagli inizi degli anni Duemila, diversi studiosi in Europa hanno poi contribuito alla promozione di un più ampio approccio o paradigma di riforma delle politiche di welfare, anch'esso di natura essenzialmente preventiva e che ingloba lo stesso paradigma dell'attivazione, vale a dire il paradigma dell'investimento sociale (Morel e Palier 2011). L'idea di investimento sociale si pone all'interno di una concezione 'produttivistica' delle politiche sociali considerate come fattori che concorrono alla crescita economica

e alla competitività, più che come strumenti necessari a dare traduzione concreta a obblighi di solidarietà. Tale approccio pone l'accento sulla necessità di misure volte a riparare, mantenere e accrescere le risorse umane poste in capo a ogni singolo individuo (Hemerijck 2018). Si tratta dunque di perseguire un obiettivo complementare a quello più tradizionale della protezione sociale, inteso come diritto essenziale posto in capo a tutti i cittadini o ai lavoratori. Le politiche di investimento sociale sono infatti rivolte per lo più a prevenire il verificarsi di specifici rischi e bisogni sociali e mirano soprattutto alla costituzione di reti di servizi locali per garantire adeguato accesso a un'educazione di qualità, a efficaci servizi del lavoro o a favorire la conciliazione della vita familiare con quella professionale.

L'accento posto nel dibattito accademico e intellettuale sull'importanza di investire nelle persone al fine di "aiutarle ad aiutarsi da sé" (Giddens 2006), ha messo parzialmente in ombra un altro approccio, sempre di natura preventiva, ma complementare rispetto a quello dell'investimento sociale, vale a dire l'approccio pre-distributivo (Franzini e Raitano 2018). Quest'ultimo si basa sulla necessità di contrastare l'insorgenza di rendite di posizione, provvedendo a monte a una più equa allocazione di quei fattori che tendono altrimenti a generare spirali di disuguaglianza sociale. In altre parole, l'approccio pre-distributivo è volto anch'esso a garantire una crescita dell'uguaglianza di opportunità (e delle *capabilities* individuali), intervenendo però in chiave preventiva sulle sicurezze economiche di base e sulle infrastrutture sociali che consentono l'accesso a beni fondamentali (Granaglia 2020b). L'approccio pre-distributivo si differenzia inoltre da quello dell'investimento sociale sia estendendone il raggio d'azione al di là dell'educazione e formazione, sia avanzando una critica strutturale nei confronti della concentrazione di risorse materiali e di potere all'interno delle società capitalistiche contemporanee (Saraceno 2019). Le politiche pre-distributive possono infine essere integrate con quelle redistributive, riducendone di fatto la necessità di ricorso come strumenti di interventi ex post.

La seconda direttiva di trasformazione del tema della sicurezza sociale fa riferimento a un'accezione estensiva del significato di diritti sociali. Il riconoscimento e l'ampliamento della gamma di tali diritti co-

stituisce un aspetto cruciale e insostituibile nella costruzione dei sistemi di *Welfare State* moderni. Tali diritti sono per lo più intesi come prescrizioni formali che trovano innanzitutto nella norma di legge la garanzia della loro stessa esigibilità (obblighi formali). In altre parole, si tratta di diritti cogenti che assegnano alle singole persone la possibilità di rivendicare determinate spettanze (ad esempio una prestazione monetaria o l'accesso a un servizio), nonché di essere tutelati dagli organi della magistratura a fronte di una loro accertata violazione. A questa accezione classica di diritti sociali se ne affianca un'altra incentrata sull'idea di garanzia sociale, già diffusa nei Paesi scandinavi e in alcuni Paesi sudamericani (Ferrera 2019; Ferrera *et al.* 2020). Il riconoscimento di una garanzia sociale si pone a fianco della stessa idea di diritto sociale novecentesco, comportandone una potenziale estensione. Una garanzia prevede infatti la messa a disposizione di risorse strumentali per il concreto esercizio dei diritti, integrando così l'esistenza di obblighi formali di prestazione e di riparazione del danno a fronte del loro mancato rispetto. Lo spostamento da un'accezione legalistica e formale di diritto, che continua a mantenere la sua importanza, a quella di garanzia ha implicazioni anche sul disegno degli interventi di sicurezza sociale e l'integrazione delle misure. Questi ultimi sono infatti chiamati a prevedere non più solamente il diritto formale all'accesso a un qualche beneficio economico o in astratto a qualche servizio, ma l'identificazione precisa delle condizioni e delle soglie minime di fruizione che rendono effettivo il diritto medesimo. L'idea delle garanzie sociali non ha ancora trovato una piena attuazione in Italia. Gli esempi più vicini sono l'attuazione del programma Garanzia Giovani, la cui capacità di risposta è stata parziale e a "macchia di leopardo" (Vesan 2014; 2015; 2016), e l'indicazione sul territorio nazionale di livelli essenziali di assistenza con riferimento ai servizi sanitari, in ambito sociale o del lavoro.

La terza direttiva di cambiamento che interessa il tema dell'integrazione delle politiche di welfare riguarda i loro meccanismi di governance. Le prime forme di assistenza pubblica nascono già nel XVII secolo come interventi di natura discrezionale, repressiva e fortemente stigmatizzante per poi essere parzialmente sostituiti a partire dall'Ottocento dagli schemi di assicurazione (e assistenza) obbligatoria

nazionale. Questi ultimi costituiscono la prima grande invenzione istituzionale su cui ha finito con l'edificarsi l'intero sistema degli Stati sociali moderni. La nascita dei *Welfare States* ha portato alla creazione di nuove burocrazie specializzate, centralizzate e organizzate gerarchicamente, a cui è stato assegnato il compito della gestione delle politiche sociali. Con il passare dei decenni e delle cosiddette 'ondate' di decentramento amministrativo e devoluzione delle competenze, alcune di queste burocrazie e servizi dello Stato sociale hanno conosciuto una progressiva ricalibratura istituzionale (Ferrera 1998). Quest'ultima si è realizzata in due direzioni principali. La prima direzione è stata quella del decentramento variamente inteso come cessione di competenze ad amministrazioni regionali o locali o loro compartecipazione alla programmazione e attuazione degli interventi. Gli esempi più calzanti riguardano la regionalizzazione del sistema sanitario nazionale (Maino 2019), il decentramento delle politiche attive del lavoro (Vesan 2019) e delle politiche socio-assistenziali (Madama 2019). La seconda direzione ha portato all'estensione del novero dei soggetti coinvolti in diverso modo nel governo delle politiche sociali ad attori privati, sia *for profit*, sia del mondo del *non profit*. Anche in questo caso, le modalità organizzative con cui questa privatizzazione o ibridazione dell'intervento pubblico è avvenuta sono state diverse, dall'esternalizzazione di specifici compiti, alla creazione di sistemi di 'quasi-mercato', all'introduzione di titoli di servizio (voucher) fino al ricorso a forme di co-programmazione e co-progettazione della Pubblica amministrazione con enti del Terzo settore (Bifulco e Vitale 2005). In sintesi, la ri-organizzazione del comparto del welfare ha comportato una ridefinizione della sicurezza sociale come intervento integrato a cui possono partecipare una pluralità di soggetti. Questa ri-organizzazione ha di fatto ampliato le "*institutional venues*" (Baumgartner e Jones 1991) attraverso cui tali politiche possono essere realizzate, anche aprendo alla possibilità di forme di innovazione sociale rispetto alla più tradizionale gestione gerarchica e burocratica.

In conclusione, queste tre direzioni di marcia lungo le quali si è mossa la recente estensione e ri-articolazione dell'idea stessa di sicurezza sociale richiamano una visione sinergica dell'azione pubblica con riferimento alle strategie di approccio ai rischi socia-

li (preventive e reattive), alle tutele reali (diritti formali e garanzie di accesso effettivo) e alle modalità di governance (partenariati istituzionali e pubblico-privati). Allo stesso tempo, i tratti definitivi dell'approccio della sicurezza integrata che abbiamo illustrato nel paragrafo 2 si ritrovano anche nella più recente evoluzione delle politiche sociali. La prevenzione situazionale, la *multi-level governance*, il ricorso a strumenti pattizi, l'accento posto sulla complementarità e sinergia degli interventi, la territorializzazione dei medesimi sono infatti tutti elementi che segnano anche la nuova governance delle misure di sicurezza sociale. A titolo esemplificativo, già vent'anni fa la legge n. 328 del 2000² incarnava l'idea di procedere a un'integrazione degli interventi in materia di politica sociale e sanitaria, proponendo l'attivazione di "filieri di programmazione" che partivano dal livello nazionale arrivando a quello regionale e locale, con il coinvolgimento di attori pubblici ed enti del Terzo settore. L'attuazione di questa norma è stata però fortemente inficiata dalla riforma costituzionale del 2000 che ha definito le politiche di assistenza sociale come materia di competenza esclusiva delle Regioni. Ciò non ha impedito, perlomeno in alcuni territori, di sviluppare una pianificazione di zona ormai consolidata, di dare vita a interessanti esperienze di coinvolgimento di attori *non profit* e di recuperare, anche se solo parzialmente e di recente, un ruolo di coordinamento nazionale da parte dello Stato nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà.

A fronte dell'accertata convergenza nelle politiche di sicurezza sociale e di sicurezza urbana verso l'adozione di modelli integrati d'intervento, occorre ancora interrogarsi sulle difficoltà che si frappongono tra l'auspicio dell'integrazione e la sua effettiva realizzazione. Al di là dei loro limiti intrinseci, le tre direttive di sviluppo delle politiche di welfare che abbiamo richiamato mostrano infatti diversi livelli di maturazione. L'integrazione delle politiche preventive e di natura reattiva, così come lo sviluppo sinergico di misure volte a garantire l'effettività dei diritti sociali rimane ancora un obiettivo lontano dall'essere raggiunto in Italia. Al contrario per quanto riguarda i modelli di governance è possibile osservare im-

portanti cambiamenti con la nascita di nuove forme di raccordo fra attori istituzionali e privati. Ciò nonostante, anche in questo ambito è spesso prevalsa la logica della frammentazione e delle *'silos mentalities'* che ha comportato un peggioramento complessivo del benessere dei cittadini, perlomeno in alcune aree del Paese.

4. Sicurezza sociale e disegualanze

Al fine di evitare semplici richiami retorici all'idea d'integrazione delle politiche – un'idea che di per sé trova difficilmente oppositori – la sua concreta attuazione dovrebbe essere valutata alla luce di qualche parametro di giudizio (*yardsticks*) che ci consenta di apprezzarne i relativi effetti. In questo articolo, suggeriamo di concentrarci sulla capacità di contrastare le disegualanze sociali. Anche il concetto di disegualianza mostra, come quelli discussi in precedenza, una natura multidimensionale, declinandosi in diverse forme che tendono ad alimentarsi fra loro. Senza pretendere di essere esaustivi, ne indichiamo cinque: la disegualianza reddituale, di genere, territoriale, intergenerazionale e di riconoscimento.

La più nota fra le forme di disegualianza fa riferimento all'esistenza di forti disparità di reddito che ha portato in tempi recenti all'acuirsi di veri e propri fenomeni di polarizzazione della ricchezza dovuti al rafforzamento delle posizioni dei ceti già affluenti, al peggioramento di coloro che già si trovavano in una situazione di deprivazione materiale e allo "scivolamento" verso la povertà della parte più vulnerabile del ceto medio (Franzini e Raitano 2018). L'intervento compensativo da parte dello Stato ha giocato un qualche ruolo nel calmierare queste tendenze, ma si è trattato, perlomeno con riferimento all'Italia, di un ruolo lontano dall'essere in grado di arrestare la crescita dei divari.

Tale disegualianza reddituale continua inoltre a presentarsi con maggiore severità nei confronti delle donne e in alcune aree del Paese. In sostanza, le asimmetrie nella distribuzione della ricchezza fra persone si accompagnano a disegualanze con una forte connotazione di genere e territoriale. Ciò è dovuto anche alle difficoltà di accesso e/o alla scarsa quali-

2 Legge 8 novembre 2009, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.

tà di servizi essenziali come quelli di assistenza sanitaria (dai servizi di medicina generale a quelli specialistico-ospedalieri fino a quelli rivolti alle persone non autosufficienti), educativi (dai nidi alla formazione terziaria e permanente per gli adulti) o ancora di inserimento lavorativo. Si è inoltre estesa negli ultimi anni la cosiddetta disuguaglianza tra generazioni, a detrimento delle coorti più giovani e delle loro opportunità di costruire progetti di vita non precaria (Raitano 2018).

Le disuguaglianze reddituali, di genere, territoriali e tra padri e figli si legano spesso anche alla crescita delle cosiddette “disuguaglianze di riconoscimento” (Forum Disuguaglianze Diversità 2018). Queste ultime fanno riferimento alle percezioni che le persone hanno dell'attenzione e cura posta dalle classi politico-dirigenziali rispetto alle loro condizioni di vita, alle proprie necessità e aspirazioni, all'ambiente in cui si trovano. Questa forma di disuguaglianza è dovuta alla presenza di fasce della popolazione, spesso fra i ceti più deboli, che esprimono una radicale sfiducia verso le autorità pubbliche e provano un forte risentimento dovuto alla percezione dell'irrelevanza e ineluttabilità della loro condizione (Cohen 2019). Ciò può comportare l'emergere di sentimenti di rabbia che in alcuni casi, seppur non necessariamente, possono inasprire il senso di insicurezza individuale, generare reazioni violente o di devianza sociale, fino ad accompagnarsi all'emergenza di “dinamiche autoritarie” (Stenner 2005), tale per cui le persone appaiono più facilmente predisposte all'accettazione dell'autoritarismo di gruppo che dell'autonomia e libertà individuale. Il risultato finale è la lacerazione del tessuto sociale di appartenenza e dunque l'esatto contrario di quell'obbiettivo di promozione del “benessere delle comunità” posto al centro del concetto di sicurezza integrata così come definito dal decreto-legge n. 14 del 2017.

Di fronte all'acuirsi del fenomeno delle disuguaglianze per via delle conseguenze della Grande Recessione e della più recente crisi pandemica, l'approccio integrato alle politiche sociali e di sicurezza dovrebbe essere quello meglio posizionato a fornire risposte efficaci alla crescente complessità dei problemi sociali. L'integrazione degli interventi dovrebbe infatti, per definizione, contrastare la frammentazione funzionale e istituzionale, mirando ad azioni sinergiche e di mutuo rafforzamento, alla riduzione di doppi

e sprechi, all'attivazione di percorsi di apprendimento virtuoso da parte dei soggetti coinvolti. Ciononostante, tale approccio deve fare i conti con alcuni dei limiti fondamentali che accompagnano l'intervento dello Stato e delle autorità pubbliche, sui quali ci soffermeremo qui di seguito.

I limiti dell'integrazione

È possibile identificare almeno tre limiti che influenzano la capacità delle politiche integrate di welfare nel contribuire alla riduzione delle disuguaglianze: la tendenza alla contrazione della spesa per le politiche sociali (la cosiddetta ‘ricalibratura sottrattiva’); le effettive capacità istituzionali delle amministrazioni centrali e decentrate coinvolte nel disegno e attuazione degli interventi; la capacità degli stessi attori privati (sia *for profit*, sia del privato sociale) di porre in essere soluzioni adeguate ed efficaci, volte ad accrescere il bene pubblico.

Per quanto riguarda la ricalibratura sottrattiva delle politiche sociali, la crisi sanitaria e socio-economica dovuta alla pandemia del Covid-19 ha messo drammaticamente in luce come le politiche connesse alla dottrina dell’“austerità espansiva” (Alesina *et al.* 2019) si siano in realtà rivelate come una “ricetta” profondamente sbagliata che ha fortemente indebolito la nostra capacità di risposta all'emergenza e di rapida ripresa. In tal senso il consolidamento delle politiche di rigore finanziario dovuto alle riforme del Patto di stabilità e crescita e all'obbligo dell'equilibrio di bilancio impostato dal *Trattato intergovernativo sulla stabilità, il coordinamento e la governance dell'Unione economica monetaria europea* (il cosiddetto *Fiscal compact*) ha finito con il condizionare pesantemente l'effettività dei diritti sociali a una valutazione delle capacità finanziarie dello Stato. Se tale valutazione è sempre auspicabile per una buona gestione dei conti pubblici, essa non può porsi a detrimento delle opportunità di godimento di diritti sociali. In tal senso si era già espressa la stessa Corte Costituzionale con la sentenza n. 275 del 2016 affermando che “è la garanzia dei diritti incompressibili a incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”. Il bilanciamento tra il principio dell'equilibrio finanziario e l'esigenza di tutela dei diritti sociali deve dunque tenere in considerazione la necessità di sostenere economicamente l'esistenza

di un nucleo invalicabile di garanzie essenziali. L'essenzialità di queste garanzie dovrebbe comunque essere ricollegata all'idea di adeguatezza delle prestazioni e non a quella di erogazione di servizi minimi sufficienti o residuali. In altre parole, la funzione delle politiche di welfare dovrebbe essere quella di mirare al rafforzamento di un approccio universalistico alle politiche di welfare. Tale approccio non dovrebbe però ripiegare semplicemente su forme di selettività o categorialità, per lo più imposte dalla penuria dei bilanci pubblici. Al contrario, l'universalismo dovrebbe essere calibrato su bisogni e situazioni eterogenei (*targeting within universalism*), pur continuando ad assicurare le condizioni di base che "vanno prodotte in comune, come riflesso di una comune appartenenza" (Granaglia 2020a, 2). Queste considerazioni valgono anche con riferimento alla promozione di politiche di investimento sociale. Queste ultime per evitare di alimentare involontariamente ulteriori diseguaglianze (beneficiando maggiormente chi ne avrebbe meno bisogno) vanno diseguate con estrema attenzione, tenendo conto delle caratteristiche specifiche dei contesti in cui devono essere attuate. Inoltre, per esplicare i loro effetti tali politiche vanno comunque accompagnate da una solida e inclusiva rete di protezione sociale (Ronchi 2020). Esse non sono infatti in grado di produrre da sole un 'effetto-volano', soprattutto laddove manchino determinate pre-condizioni (Kazepov e Ranci 2017). Infine, occorre accompagnare sia le tradizionali politiche redistributive di protezione sociale sia quelle di investimento sociale con interventi pre-distributivi, al fine di evitare che l'obiezione della 'coperta sempre troppo corta' delle risorse finisca con impedire di fatto qualsiasi intervento efficace di contrasto alle diseguaglianze.

Il secondo limite alla traduzione concreta del principio di integrazione delle politiche sociali concerne l'annoso problema delle limitate capacità istituzionali delle nostre amministrazioni pubbliche a qualsiasi livello di governo facciano riferimento. Questo limite si esprime in una carenza di *stateness* ovvero di burocrazie e servizi efficaci ed efficienti in grado di rendere semplice e immediata la fruizione delle garanzie sociali e delle prestazioni considerate come essenziali a tutti i cittadini, a partire da coloro che sono sprovvisti di particolari risorse intellettive, culturali o di tempo. Questo significa ovviamente investire con con-

vinzione nel rafforzamento delle risorse umane delle amministrazioni pubbliche italiane, ma occorre farlo non solo garantendo un adeguato esborso di risorse finanziarie, bensì guardando a come utilizzare al meglio le risorse disponibili, prevedendo processi di selezione e formazione di personale in grado di svolgere mansioni complesse. La capacità delle amministrazioni di provvedere a interventi integrati di sicurezza sociale si declina inoltre nella capacità di ridurre la "catena di ostacoli" (Daly 2002) che possono sovrapporsi all'effettivo accesso ai diritti. Tali ostacoli concernono non solo l'adeguata specificazione in termini giuridici dei diritti medesimi, ma la garanzia pratica della loro esigibilità. Quest'ultima implica a sua volta investire in un efficace sistema di comunicazione e informazione degli utenti, nel rendere agevole la fruizione dei servizi tenendo conto di possibili barriere psicologiche e socio-culturali o delle caratteristiche precipe dei soggetti vulnerabili a cui le misure sono rivolte, nonché nel mettere a punto sistemi di monitoraggio e di pronta ed efficace tutela a fronte di eventuali inadempienze.

Il terzo limite che può seriamente inficiare l'attuazione di politiche integrate di sicurezza sociale concerne l'idea che il coinvolgimento di soggetti privati, in qualunque forma esso si realizzi, possa di per sé automaticamente rappresentare una soluzione alle carenze del pubblico. Questa logica presuppone infatti un approccio a-critico che dà per scontata la maggiore efficienza organizzativa ed economica della gestione privata di beni e servizi pubblici a fronte dei ritardi e degli sprechi delle amministrazioni statali, regionali o locali, nonché il raggiungimento di una più elevata qualità dei servizi a favore dell'utenza. Non si intende qui certamente negare che il coinvolgimento di altri attori, quali ad esempio gli enti del Terzo settore, possa comportare, a determinate condizioni, un'iniezione di innovazione rispetto a pratiche e servizi tradizionali (Ascoli *et al.* 2015). Ma il punto fondamentale rimane quello di saper mettere a fuoco proprio questo tipo di condizioni, evitando al contrario che presunti risparmi ed efficienze derivanti da forme di partenariato pubblico-privato finiscano solo con il nascondere costi scaricati sui soggetti più deboli (dall'utenza ai lavoratori del sociale impiegati in condizione di precarietà) e forme di spregiudicato opportunismo. In tale senso, un passo in avanti sembra essere stato compiuto dal decreto legislativo

n. 117 del 2017, il cosiddetto *Codice del Terzo Settore*, che all'articolo 55 consente alla Pubblica amministrazione la possibilità di ricorrere a forme di co-programmazione e co-progettazione per tutti i servizi di interesse generale, estendendo dunque il raggio d'intervento rispetto a quanto già previsto dalla legge n. 328 del 2000. L'attivazione di queste procedure negoziali mira a superare il tradizionale ricorso all'affidamento in appalto basato su principi puramente concorrenziali, assegnando a soggetti del privato sociale, opportunamente selezionati, una corresponsabilità nella programmazione e/o progettazione dei servizi di interesse generale. L'intento perseguito è di superare la logica dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che ha spesso portato a distorsioni rispetto alla qualità del lavoro delle persone assunte (ad esempio in termini di bassi livelli salariali e cattive condizioni di lavoro) e alla qualità dei servizi a danno dei beneficiari finali (Borzaga 2019). In particolare, con la co-progettazione, la stipula di un accordo di collaborazione tra l'amministrazione e il partner del Terzo settore individuato porta quest'ultimo a esercitare un'effettiva funzione pubblica, condividendone *in toto* la responsabilità degli interventi, dal loro disegno iniziale, alla loro attuazione e perfino al reperimento di risorse aggiuntive rispetto a quelle pubbliche per la realizzazione dei medesimi. Questa nuova modalità di operare deve ancora trovare un assetto consolidato in Italia dopo alcune interessanti sperimentazioni locali e a fronte dei dubbi recentemente sollevati dall'Agenzia nazionale anticorruzione e dal Consiglio di Stato (Marocchi 2018). Una buona co-programmazione e co-progettazione impone infatti un profondo ripensamento dei soggetti del privato sociale chiamati ad agire secondo una logica completamente differente. Ciò significa che tali soggetti, per poter svolgere le nuove responsabilità pubbliche affidate, devono essere in grado di effettuare adeguati investimenti in risorse umane, migliorare la capacità di lettura dei bisogni del territorio e perseguire forme di specializzazioni funzionali atte a garantire una reale crescita della qualità dei servizi di interesse generale. La co-programmazione e co-progettazione si inseriscono pertanto a pieno titolo nelle modalità di integrazione delle politiche che, come abbiamo argomentato, devono essere valutate non solo in quanto tali, ma alla luce della capacità di affrontare meglio le sfide delle diseguaglianze.

5. Conclusione

L'integrazione degli interventi dei soggetti pubblici e privati e delle risorse rappresenta una delle chiavi di volta per il disegno e la realizzazione di politiche articolate ed efficaci in materia di sicurezza sociale e urbana. Tale integrazione si accompagna in gran parte anche alla richiesta di una territorializzazione delle iniziative, nel senso che queste ultime devono essere concepite con attenzione specifica ai contesti e alle situazioni in cui si calano, senza per questo cedere a forme di frammentazione localistica.

L'integrazione come principio organizzativo cardine finisce però spesso con l'essere invocato come una sorta di 'Santo Graal', da molti venerato ma mai effettivamente conquistato. La recente crisi che ha seguito la pandemia del Covid-19 sembra aver posto ancora di più l'accento sulla necessità di interventi coordinati, sinergici e allo stesso tempo personalizzati. Il cosiddetto Piano Colao, *Iniziativa per il rilancio. Italia 2020-2022*, individua ad esempio nel potenziamento del welfare di prossimità una delle misure strategiche da attuare nei prossimi anni. Si suggerisce infatti di creare presidi all'interno delle comunità locali di maggiore dimensione (sopra i 50.000 abitanti) in cui le persone possano facilmente accedere a una molteplicità di servizi in ambito socio-sanitario rivolti a cittadini in condizioni di estrema fragilità, ma anche a persone che attraversano difficoltà 'ordinarie' legate alla genitorialità, a situazioni di conflitto o all'invecchiamento. Inoltre, particolare enfasi nel Piano è data agli attori del Terzo settore, soprattutto le imprese sociali, e alla necessità di facilitare processi di aggregazione per gli enti non profit. Al contrario, una fin troppo limitata attenzione è stata riservata al tema della 'giusta transizione' verso l'economia verde, posta al centro dell'agenda della Commissione Von der Layen, ovvero alla necessità di strategie integrate di sviluppo incentrate sugli obiettivi di sostenibilità sociale ed ambientale che potrebbero esse stesse avere ricadute benefiche sulle comunità locali.

In conclusione, i principi organizzativi della prossimità e dell'integrazione degli interventi in materia di sicurezza sociale sembrano essere tornati a pieno titolo al centro del dibattito di policy post Covid-19, dopo anni di enfasi acritica sulle virtù del decentramento, tentativi di ricentralizzazione e forte attenzio-

ne politica e mediatica sulle riforme in materia pensionistica e di liberalizzazione del mercato del lavoro. Affinché si possa avviare un reale cambio di rotta, occorre però una strategia di lungo respiro che abbia come suo obiettivo prioritario il contrasto delle diverse forme di disuguaglianza, nonché degli ostacoli al reperimento delle risorse necessarie e al loro concreto ed efficace utilizzo.

Bibliografia

- Alesina A., Favero C., Giavazzi F. (2019), *Austerity - When It Works and When it Doesn't*, Princeton, Princeton University Press
- Ascoli U., Ranci Ortigosa C., Sgritta G.B. (2015), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Bologna, il Mulino
- Barca F. (2009), *Agenda for a reformed cohesion policy*, Bruxelles, European Commission
- Baumgartner F.R., Jones B.D. (1991), Agenda dynamics and policy subsystems, *The Journal of Politics*, 53, n.4, pp.1044-1074
- Bifulco L., Vitale T. (2005), La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale, in Bifulco L. (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci, pp.81-100
- Borzaga C. (2019), L'art.55: come liberare il Terzo settore e i servizi sociali dalla schiavitù della concorrenza, *Welforum.it*, 23 settembre <<https://bit.ly/3jTLHLM>>
- Cohen J.L. (2019), Populism and the Politics of Resentment, *Jus Cogens*, 1, n.1, pp.5-39
- Cramer K.J. (2016), *The Politics of Resentment*, Chicago, Chicago University Press
- Daly M. (2002), *Access to Social Rights in Europe. Report*, Strasbourg, Council of Europe Publishing
- Ferrera M. (2019), *Le politiche sociali*, Bologna, il Mulino
- Ferrera M. (1998), *Le trappole del Welfare*, Bologna, il Mulino
- Ferrera M., Corti F., Madama I. (2020), I diritti sociali come risorse di potere nell'assetto multi-livello dell'Ue: una proposta di concettualizzazione a partire dalla Garanzia Giovani, *Politiche sociali, in corso di pubblicazione*
- Franzini M., Raitano M. (a cura di) (2018), *Il mercato rende diseguali? La distribuzione dei redditi in Italia*, Bologna, il Mulino
- Forum Disuguaglianze Diversità (2018), Le disuguaglianze di riconoscimento favoriscono la dinamica autoritaria, *Forumdisuguaglianzediversita.org*, 24 marzo <<https://bit.ly/3hyeX8Z>>
- Giddens A. (2006), Il socialismo è morto ma la sinistra no, *La Repubblica*, 29 agosto <<https://bit.ly/3f6rPRL>>
- Granaglia E. (2020a), Quale idea di welfare? Alcune riflessioni a partire dal "documento Colao", *I Menabò di Eticaeconomia*, n.129 <<https://bit.ly/2P1Q8FW>>
- Granaglia E. (2020b), Quale idea di uguaglianza per lo stato sociale? In difesa della «vecchia» idea di uguaglianza di condizioni, *Politiche Sociali*, VII, n.1, pp.19-38
- Hemerijck A. (2018), Social investment as a policy paradigm, *Journal of European Public Policy*, 25, n.6, pp.810-827
- Kazepov Y., Ranci C. (2017), Is every country fit for social investment? Italy as an adverse case, *Journal of European Social Policy*, 27, n.1, pp.90-104
- Madama I. (2019), La politica socio-assistenziale, in Ferrera M., *Le politiche sociali*, Bologna, il Mulino, pp.263-326
- Maino F. (2019), La politica del lavoro, in Ferrera M., *Le politiche sociali*, Bologna, il Mulino, pp.203-262
- Marocchi G. (2018), Coprogettazione: Anac e Consiglio di Stato rimescolano le carte. Ma forse non conoscono il gioco, *Secondowelfare.it*, 20 settembre <<https://bit.ly/3f8waUK>>
- Marshall T.H. (1950), *Citizenship and social class. And other essays*, Cambridge, University Press
- Morel N., Palier B. (a cura di) (2011), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, Bristol, Policy Press
- Pascual A.S., Magnusson L. (a cura di) (2007), *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe*, Bruxelles, Peter Lang
- Raitano M. (2018), La trasmissione intergenerazionale della disuguaglianza in Italia: dimensione e meccanismi, *I Menabò di Eticaeconomia*, n.82 <<https://bit.ly/39zvK27>>
- Raitano M. (2011), La riproduzione intergenerazionale delle disuguaglianze in Italia: istruzione, occupazione e retribuzioni, *Politica economica*, 27, n.3, pp.345-374
- Ronchi S. (2020), Social investment outcomes and policy complementarities: lessons for Social Europe, *Euvisions*, 29 maggio <<https://bit.ly/2D5ZEWp>>
-

- Saraceno C. (2019), Retrenching, recalibrating, pre-distributing. The welfare state facing old and new inequalities, *Structural Change and Economic Dynamics*, 51(C), pp.35-41
- Sen A. (2000), *La diseguaglianza. Un riesame critico*, Bologna, il Mulino
- Sorrentino M. (2018), Verso un modello di gestione della sicurezza integrata, *Cespis*, 23 settembre <<https://bit.ly/3gmlXo1>>
- Tosun J., Lang A. (2017), Policy integration: Mapping the different concepts, *Policy Studies*, 38, n.6, pp.553-570
- Vesan P. (2019), La politica del lavoro, in Ferrera M., *Le politiche sociali*, Bologna, il Mulino, pp.133-202
- Vesan P. (2015), Lost in Implementation? Limiti e prospettive della Garanzia Giovani in Italia, in Ferrera M., Maino F. (a cura di), *Secondo rapporto sul secondo welfare*, Torino, Centro di documentazione e di ricerca Einaudi, pp.1-23
- Vesan P. (2014), La Garanzia Giovani: una seconda chance per le politiche attive del lavoro in Italia?, *Politiche Sociali*, 1, n.3, pp.491-500
- Vesan P. (2009), Flessibilità, sicurezza e precarietà, in Berton F., Richiardi M.G., Sacchi S. (2009), *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna, il Mulino, pp.29-46
- Vesan P., Lizzi R. (2016), La Garanzia giovani in Italia e l'approccio del new policy design: tra aspettative, speranze e delusioni, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, XI, n.1, pp.57-86
-

Patrik Vesan

p.vesan@univda.it

È Professore associato in Scienza politica presso l'Università della Valle d'Aosta dove insegna, tra i vari corsi, Politiche sociali e del lavoro. Fra le sue recenti pubblicazioni, si segnalano *New Tensions over Social Europe? The European Pillar of Social Rights and the Debate within the European Parliament* in *Journal Common Market Studies*, 2019 (con F. Corti), *The Puzzle of Expansionary Welfare Reforms Under Harsh Austerity. Explaining the Italian Case*, *South European Society and Politics*, 2019 (con S. Ronchi) e *Social democracy, Social Europe and the "post-Third way agenda": From the European Pillar of Social Rights to the Great Lockdown*, 2020 (con F. Corti).