

## NOTE

---

### Attualità

#### *I giovani e le droghe nelle ricerche Eurobarometro: un'inversione di rotta?*

di Linda Lombi\*

Scopo del presente contributo è quello di presentare, in maniera necessariamente sintetica, i principali risultati emersi dalla ricerca Eurobarometro sul tema "Giovani e Droghe". L'edizione su cui si focalizzerà l'attenzione è quella più recente<sup>1</sup> (maggio 2008). Tuttavia, essendo lo studio empirico effettuato

con cadenza biennale, si seguirà, ove possibile, una logica di comparazione con i report del 2002 e, soprattutto, del 2004<sup>2</sup> al fine di evidenziare eventuali trend di mutamento in corso.

#### **1. Nota metodologica all'edizione 2008**

Come è stato commentato in altra sede (Cipolla, 2007), le ricerche Eurobarometro vantano un percorso metodologico fondato su un rigore scientifico degno di rilievo, fatto non sempre riscontrabile in campo di studi di sostanze psicoattive a livello europeo<sup>3</sup>. Lo studio pubblicato nel 2008 ha coinvolto oltre 12.000 cittadini europei di età compresa tra i 15 ed i 24 anni appartenenti a 27 Stati membri dell'Ue. Si tratta di un significativo allargamen-

\* Linda Lombi, dottoranda di ricerca in Sociologia, Università di Bologna, linda.lombi2@unibo.it

1. Eurobarometer (2008). *Young people and drugs*, Gallup Europe, disponibile al sito internet [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_233\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_233_en.pdf) (Ultimo accesso: 1/10/2008).

2. L'edizione 2004 è stata ampiamente presentata all'interno della rivista "Salute e Società". Cfr. Cipolla C. (2007). Il consumo di sostanze psicoattive in Europa ed il loro significato per il soggetto fruitore. *Salute e società*, VI, 3: 172-203. Il report dello studio è disponibile al seguente link: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl158\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl158_en.pdf) (Ultimo accesso: 1/10/2008).

3. Per una rassegna in logica comparativa delle principali ricerche sui consumi a livello internazionale si rimanda a Bertolazzi A. (2007). Una prospettiva internazionale sulle "droghe": modelli superati, questioni emergenti. *Salute e società*, VI, Suppl. 1: 49-81. Si veda anche Emcdda (2008). National drug-related research in Europe, disponibile al sito Internet [www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_63344\\_EN\\_TDSI08002ENC.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_63344_EN_TDSI08002ENC.pdf) (Ultimo Accesso: 24/10/2008).

to del campo dato che la ricerca del 2004 aveva coinvolto 8.000 giovani appartenenti a 15 Stati. Anche le modalità di somministrazione del questionario sono mutate, in quanto all'intervista *face to face* delle prime due edizioni si è preferito optare per un questionario telefonico nell'edizione più recente. Lo stesso strumento di indagine, come vedremo nei prossimi paragrafi, ha subito significativi cambiamenti, non sempre a mio avviso migliorativi.

La ricerca del 2008 ha sondato i seguenti *topics*: canali di informazione in materia di sostanze psicoattive (potenziali ed effettivamente utilizzati), percezione del rischio associata al consumo di droghe, opinioni sulle politiche attraverso cui le società dovrebbero far fronte ai problemi drogastici, opinioni sul proibizionismo, prossimità individuale alle sostanze illecite, alcol e tabacco. Ciascun tema è affrontato in logica comparativa sia tra le Nazioni coinvolte sia tenendo conto delle variabili socio-demografiche (sesso, età, titolo di studio, status occupazionale, luogo di residenza).

Di seguito si presenteranno i principali risultati emersi.

## 2. *Information channels: un gap tra mezzi utilizzati e mezzi auspicati*

Un primo tema che la ricerca 2008 affronta riguarda i canali di informazione in tema di sostanze psicoattive, sia in senso potenziale (domanda "Se avessi bisogno di informazioni in materia di sostanze illecite e consumo di sostanze in generale, a chi ti rivolgeresti?") sia in senso effettivo ("Di quali

canali ti sei avvalso per avere informazioni sulle droghe nell'ultimo anno?").

Al primo quesito, si conferma ed anzi si amplifica l'importante ruolo esercitato da Internet come strumento informativo (almeno a livello di intenti) già confermato dalle ricerche precedenti, tant'è vero che mediamente i 2/3 degli intervistati hanno individuato nel Web il canale d'accesso principe per colmare lacune conoscitive in materia. In alcuni Paesi questo canale di informazione ottiene un netto aumento di consensi: è il caso dell'Italia che passa dal 22% (2004) al 59% (2008).

Soltanto a Cipro ed in Grecia la percentuale di scelta si colloca sotto il 50%, mentre le percentuali maggiori sono state rilevate in Portogallo e Olanda (76-75%)<sup>4</sup>.

Se Internet è in cima alla graduatoria, seguono: un amico (35%), un medico/un infermiere o altro professionista sanitario (34%), un familiare o parente (27%), un centro specializzato in materia di droghe (25%). I dati sono piuttosto simili fra i vari paesi, fatte salvo alcune eccezioni: l'area anglosassone (Gran Bretagna e Irlanda) si caratterizza per percentuali più scremate sulle varie possibilità, con punte che riguardano le scelte "parlare con amici" e "chiedere a familiari e parenti"; in Francia, medici e specialisti paiono godere di maggior fiducia rispetto agli altri Paesi.

Fra le variabili socio-demografiche, mentre il genere influenza poco le scelte, più determinante pare essere la variabile anagrafica: i più giovani preferiscono discutere la questione con amici, familiari ed insegnanti; al contrario, i meno giovani danno maggior credito a canali forma-

4. Nella ricerca 2004, sono stati in primo luogo gli olandesi ad indicare "Internet" come possibile canale di informazione in materia di droghe (65% delle risposte), seguiti dai danesi (61%). Per entrambi, i valori sono ulteriormente cresciuti (rispettivamente, 75% e 73%) collocandoli al secondo e quarto posto. L'Italia, collocata all'ultimo posto per la scelta di Internet come possibile canale informativo nella ricerca 2004, risale nella graduatoria, con soli 2 punti percentuali in meno rispetto alla media europea (59% vs 61%).

Tab. 1 - Canali informativi potenziali in materia di droghe (selezione). Ricerche Eurobarometro 2004-2008

	Internet		Amico		Medico o professionista sanitario		Parenti o familiari		Centro specializzato in materia di droga		Helpline telefonico	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008
<i>Eu<sup>a</sup></i>												
Sesso												
M	35%	59%	39%	36%	41%	31%	22%	26%	52%	22%	19%	9%
F	33%	62%	32%	34%	47%	37%	22%	28%	58%	28%	23%	10%
<i>Alcuni Paesi</i>												
Italia	22%	59%	25%	23%	39%	18%	17%	19%	60%	34%	25%	1%
Spagna	22%	52%	35%	33%	43%	27%	31%	28%	50%	37%	9%	7%
Regno Unito	31%	60%	43%	54%	45%	51%	25%	41%	45%	17%	35%	18%
Svezia	53%	65%	32%	26%	40%	20%	17%	20%	59%	16%	19%	4%
Olanda	65%	75%	39%	38%	29%	12%	21%	28%	41%	11%	21%	2%
Francia	38%	52%	36%	27%	63%	55%	17%	26%	63%	30%	9%	8%
Germania	34%	67%	37%	38%	53%	34%	21%	24%	53%	34%	22%	13%

<sup>a</sup> Nel 2004; Eu 15; 2008: Eu 27.

lizzati (personale sanitario e specializzato). Anche il titolo di studio influenza le risposte, nel senso che coloro che hanno proseguito più a lungo gli studi suggeriscono come possibili canali informativi Internet e personale specializzato.

Rispetto alle indagini precedenti, come detto, il ruolo di Internet è maggiormente riconosciuto (2004: 34%; 2008: 61%), mentre si ridimensionano i dati riferiti ai centri specializzati (2004: 55%; 2008: 25%), agli *helpline* telefonici (2004: 21%; 2008: 9%) e al personale sanitario (2004: 44%; 2008: 34%).

Passando al secondo quesito, troviamo un gap tra canali ipotizzati come risorse informative e strumenti effettivamente utilizzati, dato che l'uso di Internet si colloca solo al terzo posto (35% in media, collocato al primo posto però in sei paesi su ventisette), preceduto da "campagne mass mediatiche" (46%) e "programmi di prevenzione scolastica" (39%). Gli "amici" sono indicati in un caso su quattro, "familiari e parenti" in un caso su sei. Si noti che la scelta di "Campagne mass mediatiche" pare legata anche al ruolo che esse hanno nel paese (non sorprende quindi l'alto dato rilevato in Regno Unito – circa 60% – che, com'è noto, rappresenta un paese di intensa attività per quanto concerne questo tipo di campagne). Al contrario, inaspettato risulta il basso ruolo riconosciuto ai programmi di prevenzione scolastica in paesi come la Spagna o il Belgio dove tali interventi sono diffusi e strutturati<sup>5</sup>. Il maggior consenso tra l'individuazione di Internet come strumento potenziale ed effettivamente utilizzato si rileva in Portogallo. Cipro si caratterizza per un maggior orienta-

mento verso canali formali come centri specializzati o *helpline* telefonici. Nel Regno Unito, oltre al ruolo fondamentale riconosciuto ai mass media, alte percentuali di scelta si sono collocate all'opzione "amici" (44%), in linea con la domanda precedente. Il ruolo di familiari e parenti trova maggior riconoscimento dai giovani greci che hanno indicato questa voce in un caso su tre.

La scelta di "programmi scolastici" è più comune fra i giovani, com'era prevedibile, mentre i più grandi preferiscono Internet. Questo canale trova maggiori consensi anche tra coloro che vivono nei centri urbani rispetto a chi risiede in luoghi rurali.

La domanda sui canali effettivamente utilizzati rappresenta una novità del questionario 2008, per cui non ci è possibile fare confronti.

### 3. Percezione di rischio legato al consumo di droghe

Cambiamo ora campo d'analisi passando a comparare i risultati legati alla percezione del rischio.

Come per l'anno 2002 e 2004, la domanda chiede quali sostanze, a parere dell'intervistato, siano maggiormente pericolose, ma nella versione più recente ci sono importanti novità. Mentre, infatti, nelle prime due edizioni la domanda chiedeva una valutazione della pericolosità delle droghe, nel questionario 2008 si parla di rischi sulla salute. I due concetti sono equiparati, in realtà i pericoli sanitari possono essere concepiti come una sottocategoria di pericolosità<sup>6</sup>. In secondo luogo – fat-

5. Emcdda (2007). *Relazione annuale 2007: evoluzione del fenomeno della droga in Europa*, Bruxelles, disponibile al sito <http://ar2007.emcdda.europa.eu/it> (Ultimo accesso: 29/9/2008).

6. Su questo tema, si veda la ricerca condotta da Nutt e colleghi (2007) i cui risultati sono stati pubblicati sul *Lancet*. L'indice di pericolosità costruito, attraverso il confronto

to ancor più significativo – le sostanze valutate sono molte meno, in quanto scompaiono dalla lista il crack, le colle ed i solventi, l'LSD, le amfetamine, le sostanze dopanti. Una scelta che difficilmente si motiva con ragioni di diffusione delle varie droghe<sup>7</sup> (forse è solo una questione fondata sulla conoscibilità dei diversi stupefacenti? Ma si può giungere ad un consenso in tale direzione nei diversi paesi? Chi valuta?).

Ad ogni modo, al primo posto troviamo, indiscussa, la “regina delle droghe”<sup>8</sup>, l'eroina, considerata molto rischiosa dal 94% del campione. A seguire, la cocaina (85%), l'ecstasy (79%), la cannabis (40%), il tabacco (28%), l'alcol (24%). La graduatoria è la medesima delle edizioni passate (fatte salve le lacune, come detto), ma la diversa formulazione del quesito rende difficili comparazioni raffinate. Ad ogni caso, si evidenzia una maggior sensibilità verso i rischi associati all'uso di tutte le droghe (per cannabis, alcol e tabacco il dato è addirittura raddoppiato).

Per quanto concerne le variabili socio-demografiche, maschi e femmine tendono a concordare sul rischio associato a eroina e cocaina, mentre le gio-

vani paiono più preoccupate dei coetanei in tema di cannabis ed ecstasy (per le entrambe le sostanze, il divario si colloca sull'11%). Di un certo interesse si rivela anche l'analisi delle differenze anagrafiche, dato che al crescere dell'età aumenta la percezione del rischio per eroina e cocaina, mentre cala notevolmente il timore legato alla cannabis. Come prevedibile, a titoli di studi elevati corrisponde una maggior percezione del rischio<sup>9</sup>.

Se sull'eroina si rileva una certa uniformità di risposta tra i diversi paesi, il divario aumenta in tema di cocaina (molto rischiosa per il 93% dei portoghesi, contro il 76% dei maltesi), di ecstasy (Spagna: 94%; Repubblica Ceca 37%!), cannabis (Cipro e Romania: 62%; Olanda 26%; Repubblica Ceca 17%, in coda), alcol (Romania: 36%, Danimarca 9%).

Il quesito presenta un certo interesse perché in alcuni paesi i divari fra le ultime due indagini fanno emergere forti GAP (anche se in parte potrebbero essere attribuibili alla diversa formulazione del quesito). Sebbene, infatti, in tutte le Nazioni sia possibile individuare una maggiore percezione del rischio,

tra un panel di esperti, si fonda sulla valutazione di tre dimensioni (a loro volta articolate in tre sottocategorie): danno fisico, dipendenza, danno sociale. Secondo tale costrutto, l'eroina si colloca la primo posto per pericolosità, seguita dalla cocaina. La cannabis si trova però poco dopo la metà, mentre l'ecstasy solo al terz'ultimo posto. Cfr. Maturo (2008).

7. Una recente ricerca condotta su 5.233 giovani frequentatori dei locali notturni nella riviera romagnola ha rilevato come il consumo di queste sostanze sia fatto tutt'altro che raro. Per esempio, il crack è stato utilizzato almeno una volta negli ultimi 12 mesi dall'11,4% degli intervistati, analoga percentuale per colle e solventi, mentre allucinogeni e amfetamine sono stati fruiti da oltre il 13% dei rispondenti. Cfr. Cipolla, Martoni (2008).

8. Cfr. Cipolla (2007a).

9. Anche una recente ricerca condotta nei locali del loisir ha cercato di ricostruire una classifica delle droghe percepite come più pericolose. Alla domanda “Quanto ritieni pericolose le seguenti droghe?”, hanno risposto molto e abbastanza l'81,4% degli intervistati riferendosi all'eroina; a seguire, il 74,3% per la cocaina, il 47% per la cannabis, 39% per l'alcol e 24,3% per il tabacco. Si noti che in questa ricerca l'alcol è considerato più pericoloso del tabacco al contrario di quanto avviene a livello europeo. Cfr. Cipolla, Martoni (2008). Si vedano anche i risultati della ricerca presentata in Cipolla, Pini, Ugolini (2006) su giovani della Provincia di Forlì-Cesena.

Tab. 2 - La pericolosità associata alle sostanze. Risposta computata: sostanza "molto pericolosa" a. Ricerche Eurobarometro 2004-2008

	Eroina		Cocaina		Ecstasy		Cannabis		Alcol		Tabacco	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008
<i>Et</i> <sup>b</sup>	89%	94%	76%	85%	66%	79%	24%	40%	13%	24%	14%	28%
Sesso												
M	89%	94%	74%	83%	64%	75%	22%	35%	14%	20%	15%	27%
F	90%	95%	77%	87%	69%	84%	26%	46%	13%	28%	14%	29%
<i>Alcuni Paesi</i>												
Italia	92%	96%	78%	84%	79%	87%	20%	27%	20%	30%	17%	22%
Spagna	85%	98%	66%	91%	67%	94%	22%	47%	12%	30%	16%	38%
Regno Unito	91%	96%	73%	76%	72%	76%	26%	28%	11%	58%	19%	29%
Svezia	93%	92%	84%	87%	67%	77%	22%	54%	12%	18%	16%	27%
Olanda	77%	87%	67%	81%	48%	71%	6%	25%	3%	20%	5%	20%
Francia	87%	96%	80%	90%	68%	78%	20%	50%	20%	30%	21%	30%
Germania	91%	95%	76%	86%	61%	86%	28%	46%	11%	21%	6%	22%

<sup>a</sup> Nella ricerca del 2004 la domanda chiedeva di valutare i rischi sanitari, mentre nel 2008 la domanda interroga sulla pericolosità percepita.

<sup>b</sup> Nel 2004: Eu 15; 2008: Eu 27.

per taluni Paesi e per talune sostanze il gap è consistente.

Prendiamo il caso dell'Olanda, nazione che da tempo adotta una politica liberale in questo settore: la fruizione di sostanze è considerata molto più rischiosa nell'indagine del 2008, tant'è che l'eroina è giudicata molto pericolosa dall'87% del campione (2004: 77%), la cocaina dall'81% (2004: 67%), l'ecstasy dal 71% (2004: 48%), la cannabis dal 25% (2004: 6%), l'alcol dal 20% (2004: 3%), il tabacco dal 20% (2004: 5%).

Si noti che gli incrementi maggiori riguardano spesso le sostanze legali: per esempio, l'alcol è considerato "molto pericoloso" per il 58% degli inglesi (2004: 11%) e per il 30% degli spagnoli (2004: 12%). Ugualmente, il tabacco riceve la stessa valutazione dal 22% dei tedeschi (2004: 6%) e dal 38% degli spagnoli (2004: 16%).

Non si trascuri, però, l'aumentata percezione del rischio, fra le sostanze illegali, anche della cannabis: se nella ricerca Eurobarometro del 2004 il suo consumo era considerato molto pericoloso dal 24% degli intervistati, nel 2008 si passa a ben il 40%. Il confronto analitico di alcuni paesi rivela questi dati: la Germania passa dal 28% al 46%, la Francia dal 20% al 50%, la Svezia dal 22% al 54%, la Spagna dal 22% al 47% e (si badi bene) l'olanda dal 6 al 25%. Più modesto l'incremento dell'Italia che vede un incremento di soli 7 punti percentuali (dal 20% al 27%)<sup>10</sup>.

Questi dati sembrano confermare la perdita di popolarità della cannabis così come evidenzia l'ultimo rapporto dell'EMCDDA [2008].

Si tratta di un'inversione di rotta che si caratterizza per una maggiore perce-

zione del rischio fra le giovani popolazioni europee?

#### **4. Come la società dovrebbe affrontare i problemi droga correlati?**

Presentiamo in questo paragrafo la sintesi dei risultati legati alla domanda: "Quali strumenti dovrebbe utilizzare la collettività per far fronte ai problemi connessi al consumo di sostanze psicoattive?". Nel questionario somministrato nel 2008, è stata data la possibilità di indicare due preferenze (in ordine) anziché tre (senza una priorità). Inoltre, sono state apportate modifiche ad alcuni item.

Ad ogni modo, l'opzione che ha attratto maggiori risposte è stata "misure più dure contro trafficanti" (scelta dal 63% dei risposte date, di cui circa il 40% come prima scelta). Una certa fiducia riscuotono anche le campagne di prevenzione (complessivamente, 47%). A seguire, "trattamento e riabilitazione dei tossicodipendenti" (33%), "misure dure contro i consumatori" (23%), "riduzione della povertà e della disoccupazione" (15%), "legalizzazione delle droghe" (13%).

Sono soprattutto i bulgari a richiedere misure dure contro il traffico legale (86%, contro una media Paesi Eu del 63%), mentre i paesi anglosassoni ritengono questa via meno efficace<sup>11</sup>. Curioso notare come nel Regno Unito le campagne mass mediatiche (indicate come potenziale canale privilegiato di informazione nelle domande precedenti) riscuotano scarsa fiducia (38%, contro una media del 47% e ben al di sotto del 65% rilevato in Danimarca). Le misure severe contro i consumatori sono invocate in Estonia e Lituania.

10. Si veda la tab. 2 per una sintesi di questi aspetti.

11. Si noti che nella ricerca del 2004, i giovani inglesi erano più propensi ad indicare le misure dure contro i trafficanti come via auspicabile per ridurre i problemi droga correlati con un 65% di scelta (II posto, preceduti dai greci con il 76%).

Sul piano delle differenze legate alle variabili socio-demografiche, si sottolinea come le femmine prediligano misure "soft" (es. campagne mass media-tiche, trattamento e riabilitazione dei tossicodipendenti) in misura maggiore rispetto ai coetanei che al contrario optano per misure dure contro spacciatori e consumatori. Ancora, la fiducia negli strumenti meno repressivi cala al crescere dell'età ed è più diffusa tra gli studenti.

Non si ritrovano differenze sostanziali rispetto a quanto emerso nelle indagini precedenti ove, come nella recente ricerca, le misure dure contro il traffico illegale vengono considerate più efficaci nella riduzione dei problemi droga-correlati.

### 5. Vietare o regolare?

Il quarto tema sondato dal questionario Eurobarometro 2008 riguarda le opinioni circa la repressione o, al contrario, la liberalizzazione delle sostanze psicoattive. Si tratta di un tema nuovo, non sondato nelle precedenti indagini. In quest'ambito, è interessante notare come l'ago della bilancia si sposti notevolmente a seconda che si parli di droghe illecite e lecite: se per le prime, infatti, prevale l'orientamento a mantenerle illegali, per le seconde si preferisce mantenerle disciplinate. Eroina, cocaina ed ecstasy trovano i maggiori consensi per il divieto (tra il 97%, dato eroina, al 94% dato ecstasy). Per la cannabis, la preferenza per l'illegalità è indicata dal 67% del campione (per gli Olandesi: 52%, dato comunque non trascurabile: una possibile inversione di rotta per le giovani popolazioni?). Al contrario, 2 soggetti su 10 e 1 su 10 ritengono, rispettivamente, che la vendita di tabacco ed alcol vada regolamentata.

Sondando le differenze nazionali alcuni dati si discostano dalla media: per

esempio, il 17% dei cechi vorrebbe l'ecstasy regolamentata (contro il 2% dei francesi). In tema di cannabis, optano per la repressione il 91% dei rumeni contro il 38% dei cechi (l'Italia, con il 57%, si colloca al terz'ultimo posto). Passando alle differenze per quanto riguarda le droghe legali, agli antipodi si trovano Romania e Slovenia in tema di tabacco (31% vs 8%) e Romania e Danimarca per quel che concerne l'alcol (22% vs 1%).

Rispetto al complesso delle droghe, i più permissivi sono comunque gli olandesi (il 7% regolamenterebbe la vendita di droghe, contro una media europea del 2%).

Si noti come i maschi, i meno giovani, coloro che hanno titoli di studio più elevati e, infine, chi risiede in città tenda a preferire la regolamentazione piuttosto che le misure di divieto.

Infine, si presti attenzione all'associazione tra maggiore percezione del rischio associata alla droga e aspirazione a mantenere illecite le droghe oggi illegali. Per fare un esempio, l'89% di chi ha risposto che la cannabis è rischiosa preferisce che sia illegale, contro l'11% che vorrebbe fosse liberalizzata.

Come detto, non è possibile comparare su questo tema la ricerca 2008 con le precedenti.

### 6. Accesso alle droghe illecite

Il quinto ed ultimo tema sondato dal questionario riguarda le possibilità di reperire droghe.

A parere degli intervistati, l'eroina è la sostanza difficile da trovare (il 72% ritiene che sia molto o abbastanza difficile). A seguire: cocaina (61%), ecstasy (56%), cannabis (34%), alcol (29%) e tabacco (27%).

In taluni casi le differenze fra paesi sono notevoli, per esempio in Bulgaria



il 20% del campione valuta “molto facile” trovare eroina, contro il 2% dei finlandesi. Per la cocaina e l’ecstasy, sono ancora i finlandesi ad avere maggiori difficoltà: solo il 2% ritiene facilmente acquistabile la prima sostanza (contro il 20% degli spagnoli) e il 3% la seconda (in coda, la Bulgaria, con il 23%). Per la cannabis, i casi agli antipodi sono rappresentati da Spagna (facile reperibilità per il 48% degli intervistati) e Cipro (12%). Si noti il terzo posto dell’Italia: quasi un giovane su due dichiara di poter reperire facilmente hashish e marijuana.

Su alcol e tabacco, Cipro presenta le percentuali maggiori di soggetti che dichiarano di aver difficoltà a reperire le sostanze, mentre nella situazione opposta si trovano Olanda e Danimarca.

In generale, sono le femmine che ritengono sia maggiormente difficile trovare le droghe. Significative le differenze sull’età: tutte le sostanze sono più accessibili per la fascia di età 19-24 anni rispetto a quella 15-18, ma il gap maggiore riguarda la cannabis e l’ecstasy. Interessante è osservare come nei paesi che hanno posto limitazioni d’età per la vendita di alcol e tabacco corrisponda una percezione di maggior incapacità di acquisto da parte dei più giovani, segno di una certa efficacia nelle politiche di riduzione del danno legate al consumo di sostanze legali. Si noti, ancora, come sia possibile individuare un’associazione positiva tra percezione del rischio e difficoltà a reperire le sostanze, fatto che rende legittimo ipotizzare come la prossimità dei giovani al mondo droga-

stico implichi una riduzione della percezione del pericolo associato (un sostegno alla teoria della normalizzazione<sup>12?</sup>).

Rispetto alle indagini precedenti, la reperibilità delle sostanze pare aumentare sensibilmente, anche se le domande non sono perfettamente comparabili, dato che nei questionari 2002 e 2004 si chiedeva agli intervistati di esprimere il loro grado di accordo su affermazioni come “è facile trovare droga alla festa/in pubs/in clubs/dove vivo/a scuola”. Le percentuali variavano molto (nel 2004: circa l’80% ha dichiarato facile reperimento alle feste, il 57% a scuola). Questo dettaglio di luoghi scompare nell’ultima indagine ed è sostituito con una valutazione complessiva legata alle diverse sostanze. Inoltre, nelle ricerche precedenti la costruzione dell’indicatore di prossimità implicava anche una valutazione di accordo/disaccordo ad affermazioni quali “Conosco persone che usano cannabis”, “Mi hanno offerto cannabis”, “Conosco persone che usano altre droghe illegali (oltre la cannabis)”. Non risulta pertanto completamente possibile fare un raffronto.

### **Riflessioni conclusive**

Volendo trarre alcune conclusioni necessariamente sintetiche, il quadro che emerge dalla ricerca Eurobarometro 2008 vede i giovani europei in una situazione di sempre maggiore prossimità con il mondo delle sostanze. Tuttavia, conservano e anzi incrementano

12. Con il concetto di normalizzazione si intende il verificarsi di alcuni processi quali: la crescente contiguità e disponibilità delle sostanze illegali; il tasso crescente di “sperimentatori” e consumatori abituali; un atteggiamento tollerante verso il consumo moderato, in special modo tra chi non ricorre all’uso di droghe; il livello di adattamento culturale rispetto al consumo di sostanze illegali (Parker e Aldridge, 1998; Parker *et al.*, 2002). Cfr. Cipolla (2008); Bertolazzi (2008).

un'elevata percezione del rischio per quelle illegali (in primis eroina), con dati più modesti per la cannabis. Nonostante ciò, sembra svilupparsi una controtendenza: sebbene infatti le sostanze legali siano considerate meno pericolose, il *gap* rispetto a quelle illegali va riducendosi, soprattutto in alcune nazioni (per primis, in Olanda, ma anche nel Regno Unito, in Spagna e in Germania). In altre parole, i giovani europei paiono più sensibili ai rischi connessi l'uso di sostanze sia legali che illegali.

Si nota come la suddivisione droghe pesanti e leggere, ormai in disuso nella letteratura scientifica<sup>13</sup>, pare ancora restare viva nell'immaginario collettivo, tant'è che anche per quel che concerne le opinioni circa le politiche da adottarsi, la repressione è invocata soprattutto per le droghe cosiddette "pesanti". Se per eroina, cocaina ed ecstasy l'indirizzo fondato sul proibizionismo raccoglie mediamente il 95% dei consensi, sulla cannabis la linea pare più morbida, sebbene circa il 70% degli intervistati ritenga sensato considerare il suo uso illegale. In questo ambito, si segnala comunque una possibile inversione di rotta, tant'è vero che la cannabis pare essere considerata più pericolosa del passato, in accordo con quanto sostiene l'Annual Report dell'EMCDDA del 2008 che riconosce una "perdita di popolarità" di questa droga. Secondo il Rapporto, tale fenomeno si esplica attraverso diverse motivazioni: in primis, l'ampio dibattito in corso circa gli effetti della cannabis tende a riconoscere conseguenze più serie in termini di

morbilità connessa all'uso di hashish e marijuana; in secondo luogo, le politiche di prevenzione in materia di tabagismo hanno avuto ripercussioni anche sul consumo di cannabis; terzo, l'aumento del costo delle sigarette<sup>14</sup> ha determinato un deterrente al consumo della droga in questione [EMCDDA 2008].

Le sostanze legali (alcol e tabacco) sono parimenti considerate meno pericolose e l'orientamento è quello di regolarne la vendita ma non proibirne l'uso. Al contempo, i problemi di droga dovrebbero essere affrontati con interventi più duri contro gli spacciatori. Per far fronte ai deficit informativi sulle droghe, i giovani hanno fiducia in internet, ma effettivamente danno priorità di utilizzo ad altri canali, in primis le campagne mediatiche. La fiducia negli esperti mediamente tende a ridursi (centri specializzati, *helpline* telefonici e personale sanitario).

Infine, si vuole concludere con qualche osservazione di natura metodologica. Sebbene anche la ricerca del 2008 metta in luce un percorso metodologico raffinato e scientificamente fondato, l'ultimo rapporto pare aver perso un po' dei meriti del precedente, ovvero dell'edizione 2004. La prima ragione di quanto appena affermato è da ricondursi all'eccessiva semplificazione che ha portato ad eliminare quesiti di un certo interesse come per esempio: le motivazioni ritenute importanti per la sperimentazione di droghe, le ragioni che rendono difficile interrompere l'uso, i rischi connessi alla fruizione,

13. In riferimento al binomio droghe pesanti/leggere, così scrive Cipolla (2007a: 17): «[È necessario] abbandonare questa dicotomia che falsa le cose ed appare funzionale a vecchie lotte di classe (drogati-non drogati) oggi obsolete ed errate in termini reali e scientifici».

14. Non dimentichiamo che nel contesto europeo la cannabis è fruita mischiata al tabacco, contrariamente a quanto avviene negli Usa ove prevale un pattern d'uso fondato sul consumo di marijuana pura.

ma soprattutto, sono state eliminate le domande sull'esperienza personale, fatto che rende impossibile costruire tabelle di analisi bivariata di un certo interesse. Se infatti, per esempio, nell'edizione del 2004 era possibile sondare se l'uso di cannabis aveva modificato la percezione del rischio o le opinioni in merito di politiche, questo non è più fattibile nella ricerca del 2008. Inoltre, si segnala come diverse sostanze scompaiono dallo studio (LSD, colle e solventi, crack, per fare qualche esempio). Le uniche domande aggiunte sono due: un primo quesito volto a sondare il gap tra canali informativi potenziali e quelli effettivamente utilizzati ed un secondo quesito relativo alle opinioni sulle politiche di repressione/liberalizzazione. I cambiamenti introdotti rendono talvolta impossibile fare confronti. È il caso delle classi di età: mentre nelle edizioni 2002 e 2004 si ragionava sulla base di due classi (15-19 anni; 20-24 anni), a partire dal 2008 si ragiona su tre classi (15-18 anni; 19-21 anni; 22-24 anni), fatto che non permette la comparazione.

Nonostante qualche critica, la ricerca resta una delle migliori disponibili a livello europeo per la ricchezza di informazioni e per l'alto numero di soggetti coinvolti.

### Bibliografia di riferimento

- Bertolazzi A. (2007). Una prospettiva internazionale sulle "droghe": modelli superati, questioni emergenti. *Salute e Società*, VI, Suppl. 1: 49-81
- Cipolla C., a cura di (2007a). Il consumo di sostanze psicoattive oggi. *Salute e Società*, VI, Suppl. al n. 1
- Cipolla C., a cura di (2007b). Come studiare una società di "drogati" e per quali sostanze psicoattive?. *Salute e Società*, VI, Suppl. al n. 2: 188-207
- Cipolla C., a cura di (2007c). Il consumo di sostanze psicoattive in Europa ed il loro significato per il soggetto fruitore. *Salute e Società*, V, n. 2: 172-203
- Cipolla C., a cura di (2008). *La normalità di una droga. Hashish e marijuana nelle società occidentali*. Milano: FrancoAngeli
- Cipolla C., Martoni M. (2009). *Droghe nella notte. Una ricerca empirica sulla costa romagnola*. Milano: FrancoAngeli
- Cipolla C., Pini G., Ugolini P., a cura di (2006). *Della salute dei giovani. Una ricerca empirica nella provincia di Forlì-Cesena*. Milano: FrancoAngeli
- Emcdda (2007). *Relazione annuale 2007: evoluzione del fenomeno della droga in Europa*, Bruxelles, disponibile al sito <http://ar2007.emcdda.europa.eu/it> (Ultimo accesso: 29/9/2008)
- Emcdda (2008). *Relazione annuale 2008: evoluzione del fenomeno della droga in Europa*, Bruxelles, disponibile al sito <http://ar2008.emcdda.europa.eu/it> (Ultimo accesso: 12/11/2009)
- Emcdda (2008). National drug-related research in Europe, disponibile al sito Internet [www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_63344\\_EN\\_TDSI08002ENC.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_63344_EN_TDSI08002ENC.pdf) (Ultimo Accesso: 24/10/2008)
- Eurobarometer (2004). *Young people and drugs*, Gallup Europe, disponibile al sito [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl158\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl158_en.pdf) (Ultimo accesso: 1/10/2008)
- Eurobarometer (2008). *Young people and drugs*, Gallup Europe, disponibile al sito Internet [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_233\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_233_en.pdf) (Ultimo accesso: 01/10/2008)
- Maturo A. (2008). L'habituazione come categoria della "dipendenza" da

- cannabis*. In Cipolla C. (a cura di) (2008), *op. cit.*: 182-201
- Nutt D., King L.A., Saulsbury W., Blakemore C. (2007). Development of a Rational Scale to Assess the Harm of Drugs of Potential Misuse. *Lancet*, vol. 369: 1047-1053
- Parker H., Aldridge J. (1998). *Illegal Leisure. The Normalization of Adolescent Recreational Drug Use*, London: Routledge
- Parker H., Williams L., Aldridge J. (2002). The Normalization of "Sensible" Recreational Drug Use. *Sociology*, 36, 4: 941-964

## Commenti

### *La giuri-medicalizzazione come inter-mentalité in Tarde*

di P. Paolo Guzzo \*

Qui non propongo l'apologia<sup>1</sup> di Gabriel Tarde (1843-1904). Adopero piuttosto alcuni suoi concetti per spiegare come giuridificazione e medicalizzazione impattino sul *continuum* salute-malattia-disagio sociale. Il saggio propone una tassonomia dei processi di 'giuri-medicalizzazione' che richiama la concezione tardiana sui vantaggi di un dia-

logo interdisciplinare tra diritto, salute e medicina<sup>2</sup> (Tarde, 1901d, p. 678).

#### 1. La giuri-medicalizzazione dei mondi vitali

L'etica e i corpi giudiziari considerano la salute un valore fondamentale, che i sistemi sociali del diritto e della medicina tutelano come diritto alla vita. La *giuri-medicalizzazione* (*g-m*) della vita quotidiana è un processo graduale di intreccio tra (de)medicalizzazione (traduzione di problemi quotidiani nel linguaggio medico)<sup>3</sup> e (de)giuridificazione (creazione e applicazione di regole, risoluzione di conflitti e ampliamento del domini del diritto alla vita sociale ed economica)<sup>4</sup>. Si può rappresentare come un processo variabile di *legal-medical framing* delle nostre esperienze nei servizi sanitari e lungo le polarità del *continuum* sociale precitato.

La *g-m* sembra procedere in due direzioni: 'ascendente' (dalle istituzioni e dagli operatori sanitari verso i 'pubblici'), 'discendente' (delle istanze di disagio sociale di cittadini sempre più informati e competenti nella ricerca tematica di informazioni). Talvolta la (*de*)*g-m* sembra riflettere forme di (de)costruzione socio-psicologica dei concetti di salute, malattia e disagio, anche mediante comunicazioni giuridiche. Questo fenomeno ricorda la sensibilità socio-psicologica di Tarde per la salute e il diritto.

\* P. Paolo Guzzo, professore a contratto di Sociologia dell'amministrazione, Università di Palermo, guzzo@unicap.it

Ringraziamenti al Prof. A. La Spina, per i suoi preziosi commenti, alla dott. A. Caufin, per l'efficace traduzione, al Prof. A. Maturo e alla dott. L. Lombi per il sostegno. Errori e omissioni restano miei.

1. Mucchielli (2000).

2. Ricordo Banakar (2000) e, sommessamente, anche Guzzo (2008).

3. Conrad (2007: 4).

4. Dizionario (1988:319-320). Vedi anche: Habermas (1981, 1987), Teubner (1985, 1987), Febraro (1987), La Spina and Majone (2000), Blichner e Molander (2005).

## 2. Tarde tra salute, malattia e diritto: l'*intermentalité*

Tarde studia in dettaglio la dimensione socio-giuridica del crimine<sup>5</sup>, ma parla poco<sup>6</sup> e solo metaforicamente di salute e malattia. C'è tuttavia un'evidente affinità tra la socio-psicologia tardiana e il paradigma fenomenologico della salute di Schutz, Berger e Gadamer's (1993). Mi focalizzo<sup>7</sup> sul concetto di:

L'*«inter-mentalité»* c'est une « psycho-logie intercérébrale [...] qui étudie la mise en rapports conscients de plusieurs individus, et d'abord de deux individus» (Tarde 1899, p. 28).

Gli individui sono infatti monadi psicologiche, le cui particelle sub-atomiche (emozioni, passioni, e stati mentali) accrescono la *«intermentalité»*<sup>8</sup>. Essa è il risultato della interazione con-

versativa tra individui, gruppi e istituzioni. Nell'interazione conversativa di Tarde ogni tipo di ripetizione sociale («imitazione», «invenzione», «opposizione») è al contempo copia e modello per le successive. Ugualmente, per Tarde la creazione di norme giuridiche è un fenomeno imitativo, tipico dei «circoli di persone legate dallo stesso diritto» (Gurvitch, 2001, p. 105-106). Il diritto diventa, tardianamente, esperienza morale sensibile, regolata da simboli, principi, valori o, per citare Tarde, le «categorie delle mente sociale».

Queste mentalità di gruppo modellano specifici *milieu* e rappresentano altrettanti «pubblici» (*audience*) fatti di individui, accomunati da un interesse ma fisicamente separati (non come in una «folla»). «Intermentalité» equivale ad imitazione e contagio sociale, secondo sciami di apprendimento sociale (*swarm*)<sup>9</sup>.

In altri termini, la *g-m* può essere considerata «vita intermentale o [...]»

Tab. 1 - Una tassonomia tardiana della giuri-medicalizzazione

Devianza	Disagio	
	(+) Medicalizzazione della malattia	(-) Demedicalizzazione della malattia
(+) Giuridificazione della salute	Procreazione assistita, Pedofilia, alcool-dipendenze, esecuzione capital con iniezione letale, <i>stalking</i>	Situazioni di fine vita, disordini socio-affettivi, bullismo
(-) Degiuridificazione della salute	Gioco patologico, dipendenze sessuali, <i>imaging</i> fetale, acquisti compulsivi	Omosessualità, parto naturale, droghe leggere, aerofobia, preservativi gratuiti

5. Tarde (1886; 1890; 1892; 1893); (Bisi, 2001).

6. Tranne Tarde (1889, 1890c, 1893c, 1894, 1895b; 1897a).

7. Qui non rilevano le note controversie tra Tarde, Lombroso Durkheim e Quetelet, cfr. Borlandi and Cherakooui (2000), Palano (2002) e Matei (2009).

8. Tarde (1900; 1901b; 1901c; 1903b, 1893a).

9. Sulla teoria ei sistemi intelligenti e degli sciami sociali cfr. Luna and Stefanson (2000); Kotrschal (2000).

vita sociale [...], come un influenza da persona a persona» (Tarde, 1899, p. 119). Il diritto è dunque il frutto delle dinamiche socio-psicologiche di «*intermentalità*»<sup>10</sup>. Tarde sembra così anticipare le sociologie del diritto di Habermas (1981; 1987) e Tomeo (1979; 1980).

### 3. Quattro modelli di giuri-medicalizzazione dei mondi vitali

La *g-m* della salute, della malattia e del disagio sociale è una categoria descrittiva ma anche prescrittiva. Il suo uso neutrale dipende dal riconoscimento delle dinamiche intrecciate e socialmente costruite tra le polarità del *continuum* sociale. Ecco l'attualità delle categorie tardiane sulla comunicazione intermentale e sul diritto come «mente universale». A mò di conclusione propongo una euristica tardiana dei processi di *g-m* nei servizi socio-sanitari.

### Bibliografia di riferimento

#### Scritti scelti di Tarde

- Tarde G (1889). Le crime et l'épilepsie. *Revue Philosophique*, 27: 49-469
- Id. (1890a). *Social Laws: An Outline of Sociology*. New York: Batoche Books-Kitchen
- Id. (1890b). *Les lois de l'imitation*. Paris: Klimé (trad. it. *Le leggi dell'imitazione*, *Scritti Sociologici*, Torino: Utet)
- Id. (1890c). Magnétiseurs et médecins. *Revue Philosophique*, 30: 148-162
- Id. (1893a/1999). *Monadologie et Sociologie*. Paris: Les empêcheurs de penser en rond

- Id. (1893b). *Les transformation du droit. Étude sociologique*. Paris: Alcan
- Id. (1893c). Biologie et Sociologie. Response au Dr. Bianchi, *Archive d'Anthropologie Criminelle* 8, 1: 11-20; disponibile al sito: [www.criminocorpus.curs.fr/ebibliotheque/ice/ice\\_page\\_detail.php?](http://www.criminocorpus.curs.fr/ebibliotheque/ice/ice_page_detail.php?) (ultimo accesso: 8/12/08)
- Id. (1894). Criminalité et Santé Sociale. *Revue Philosophique*, 20: 148-62; 34: 26.
- Id. (1895a). Les deux éléments de la sociologie. *Études de psychologie sociale*. Paris: Giard et Brière.
- Id. (1895c/1999). *La logique sociale*. Paris: Les Empêcheurs de Penser en Rond
- Id. (1896). Note sur le rapport de la biologie et la sociologie. *Archive del'Anthropologie criminelle, de criminologie et e psychologie normale et pathologique*. 3: 189
- Id. (1897). L'alcolisme et la lois pénale. *Revue Pénitentiaire*. 31: 282
- Id. (1899), *Les lois sociale*. Paris: Alcar
- Id. (1900). L'action Inter-mentale. *Archives d'Anthropologie Criminelle*, 16: 181-565
- Id (1901a). *L'opinion et la foule*, Paris: PUF/l'Harmattan (trad. it.: *L'opinione e la folla*. Napoli: La Città del Sole, 2005)
- Id. (1901b). La psychologie intermentale. *Revue Internationale de Sociologie*, 9(1): 3-15
- Id. (1901c). L'action inter-mentale. *Archive d'Anthropologie Criminelle*, 16, 168: 3-30
- Id. (1091d). Éditorial. *Archive d'Anthropologie Criminelle*, 17, 170: 678
- Id. (1902). *La psychologie économique*. Paris:Alcan, vol. 1
- Id. (1903b). L'Inter-Psychologie. *Bulletin de l'Institut Général Psychologique*, 2: 91-118

10. Come Gurvitch (2001) e Ronfani (1978).

*Altri riferimenti*

- Banakar R. (2000). Reflections on the Methodological Issues of the Sociology of Law. *Journal of Law & Society*, 27 (2): 273-295
- Bisi R. (2001). *Gabriel Tarde e la questione criminale*. Milano: FrancoAngeli
- Blichner L.C., Molander A. (2005). What is juridification?, *Arena-Working Paper*, 14, March disponibile sul sito: [www.arena.uio.no/publications/working-papers2005/papers/wp05\\_14.pdf](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2005/papers/wp05_14.pdf) (ultimo accesso: 21/2/09)
- Borlandi M., Cherkaoui M., a cura di (2000). «*Le suicide*» un siècle après Durkheim. Paris: PUF
- Conrad P. (2007). *The Medicalization of Society: On the Transformation of Human Conditions into Treatable Disorders*. Baltimore: J. Hopkins University Press
- Dictionnaire Encyclopédique de théorie et sociologie du droit (1988). *Juridicisation*. Paris-Bruxelles: LGD-Story-Scientia: 319-322
- Febbrajo A. (1987). Tre interpretazioni della giuridificazione. *Politica del diritto*, 18,1: 25-40
- Gadamer H.G. (1993), *The Enigma of Health*. Berkeley: Stanford University Press (trad. it. *Dove si nasconde la salute*, Milano: Cortina).
- Gurvitch (1942). *Sociology of Law*. New Brunswick and London: Transaction Publ. (trad. it. *Sociologia del diritto*. Milano: Di Comunità, 1957)
- Guzzo P.P. (2008). I Livelli Essenziali di Assistenza Sanitaria tra sociologia del diritto e sociologia della salute. C. Cipolla e A. Maturo, a cura di, *Scienze sociali e salute. Nuove tendenze, vecchi dilemmi?*. Milano: FrancoAngeli
- Habermas J. (1981). *Theories des Kommunikativen Handelns*. Vols. 1-2; Frankfurt: Suhrkamp (trad. it. *Teoria dell'agire comunicativo*. Bologna: il Mulino)
- Id. (1987). Diritto come «medium» e come istituzione. *Politica del diritto*, 18, 1: 61-83
- Kotrschal K. (2000). *Uniti nell'egoismo? Animali-uomini: la nuova concezione del mondo della scienza del comportamento*. Torino: Bollati-Boringhieri
- La Spina A., Majone D. (2000). *Lo Stato regolatore*. Bologna: il Mulino
- Luna P.L.P., Stefanson B., a cura di (2000). *Economic Simulations in SWARM: Agent-Based Modelling and Object Oriented Programming*. Dordrecht: Kluwer
- Maturo A. (2008). La medicalizzazione nell'infelicità nella società americana. Cipolla, C. e Maturo, A. a cura di (2008). *Scienze sociali e salute nel XXI secolo*, Milano: FrancoAngeli
- Matei C. (2009). *The Social after Gabriel Tarde. Debates and Assessments*. London: Routledge
- Mucchielli L. (2000). Tardomanie? Réflexions sur les usages contemporains de Tarde. *Revue d'Histoire des sciences humaines*. 3: 161-184
- Palano D. (2002). *Il potere e la moltitudine*. Vita & pensiero, Milano.
- Ronfani P. (1978). La sociologia giuridica di Gabriel Tarde. *Sociologia del diritto*, 1: 13-38
- Stone Sweet A. (2001). Judicialization and the Construction of Governance. In Shapiro M. e Stone Sweet A. (2001). *On law, Politics and Judicialization*, Oxford: Oxford University Press. 55-89
- Teubner G. (1985). Aspetti, limiti, alternative della legificazione. *Sociologia del diritto*, 1: 7-50
- Id. (1986). Evoluzione giuridica e autopoiesi. *Sociologia del diritto*, 2-3: 199-213
- Id. (1987). *Juridification of Social Spheres*. De Gruyter, Berlin.

Tomeo V. (1979). Dalla devianza al conflitto. *Sociologia del diritto*, 1: 35-55

Id. (1980). *Il diritto come struttura del conflitto*. Milano: FrancoAngeli

### *Il cambiamento dei sistemi di welfare nella società post moderna*

di Giovanni Bertin\*

Dalla fine dell'epoca d'oro (anni Novanta) i sistemi di welfare di tutti i paesi europei sono entrati in una fase di crisi e di ridefinizione. La necessità di attivare un processo di ridefinizione origina da alcuni cambiamenti che hanno decretato l'impossibilità di perseguire le finalità poste alla base del sistema. Tali cambiamenti vanno sicuramente ascritti anche a:

- la crisi del "modello fordista" di organizzazione del sistema economico e del rapporto fra economia e società. La necessità di fare i conti con un sistema economico post-industriale, e con la richiesta di partecipazione attiva al mercato del lavoro delle donne, e degli altri soggetti che hanno avuto un ruolo marginale nella fase dello sviluppo industriale del secolo scorso, mal si sposa con sistemi di welfare pensati a partire dall'idea del "male breadwinners". Il mercato del lavoro era centrato sull'occupazione maschile del capo famiglia, e da tale occupazione derivava il reddito per il mantenimento di tutta la famiglia e il sistema di

protezione contro i rischi sociali che i membri potevano incontrare nello sviluppo della loro vita;

- la crisi fiscale dello stato e l'impossibilità economica di seguire il trend evolutivo dei bisogni, a fronte di una riduzione "attesa" dei soggetti che contribuiscono fiscalmente alla produzione delle risorse necessarie. La crescita dei bisogni è stata caratterizzata da due fattori, quali: l'aumento della popolazione che si trova in condizione di bisogno; e il processo di apprendimento dei bisogni, caratterizzato da dinamiche evolutive e di crescita continua. A fronte della crescita della domanda si è manifestata una significativa riduzione della presenza di occupati in grado di contribuire alla produzione di risorse da destinare alle politiche di welfare. In questa prospettiva basti ricordare i cambiamenti demografici in atto, caratterizzati dal processo d'invecchiamento della popolazione e dalla riduzione della natalità;
- i cambiamenti nella struttura della famiglia, nei suoi processi di trasformazione interna e nel ruolo sociale svolto. Le dinamiche famigliari sono sempre meno rappresentabili attraverso un processo di sviluppo lineare, e il concetto di ciclo di vita familiare (costituzione, sviluppo, dissoluzione) si è dimostrato incapace di rappresentare le dinamiche sociali che la caratterizzano (Devilde, 2003);
- l'immigrazione e le trasformazioni nella vita nelle grandi città stanno evidenziando nuovi bisogni. I processi d'immigrazione hanno sicuramente consentito di ridurre gli effetti negativi della riduzione della natalità rispondendo alla domanda di forza lavoro, ma spesso hanno reso

\* Giovanni Bertin, ricercatore e docente di Politica sociale, Università di Venezia, giovanni.bertin@unive.it



- più complessi i processi di costruzione dell'identità e della coesione sociale, particolarmente nelle grandi città;
- la crisi di legittimazione dello stato e delle sue forme di rappresentanza dei cittadini mina la legittimazione stessa dei sistemi di welfare e del "contratto" sociale alla base della fiscalità generale dello stato;
- le contrapposizioni ideologiche fra stato e mercato come principi assoluti dai quali partire per organizzare la società e definire i processi di regolazione delle dinamiche relazionali fra gli attori del sistema.

Questi fattori di criticità hanno innescato un dibattito e un processo di trasformazione in quasi tutti i paesi europei, e non solo (Wood, Gough, 2006). Questa fase di riflessione richiede anche una rivisitazione dei principi e delle logiche alle quali ispirare lo sviluppo del nuovo sistema di welfare. Tale rivisitazione sarà tanto più produttiva, quanto più terrà conto della natura delle criticità sopra evidenziate, e riuscirà a innescare un confronto non ideologico basato sulle esperienze e sulle ricerche fatte in questi anni. In quest'articolo cercherò di evidenziare alcuni nodi sui quali riflettere per ripensare al sistema di welfare nazionale e che sono segnalati come rilevanti dalle ricerche e dalle riflessioni del dibattito scientifico. Gli elementi di criticità da considerare nel processo di ridefinizione dei sistemi di welfare sono sicuramente tanti, ma, in particolare per quanto riguarda la situazione italiana, vi siano tre aspetti centrali dai quali partire, vale a dire:

- ripensare e ridefinire i sistemi di welfare all'interno del mutato rapporto fra economia e società;
- ripensare al sistema di welfare riducendo la tensione alla standardizzazione delle prestazioni ed enfatizzando la personalizzazione degli interventi;

- ridefinire i processi di regolazione del sistema, pensando alla governance come processo di integrazione delle dinamiche di governo dei sistemi complessi.

### **1. Welfare: sviluppo, economia e benessere**

La prefazione (del Ministro Sacconi) al libro verde «La vita buona nella società attiva, libro verde sul futuro del modello sociale» richiama il forte legame che esiste fra lo sviluppo economico, il benessere e le politiche di welfare (Ministero del Lavoro, della Salute e delle politiche Sociali, 2008, p. 3). Si afferma, infatti, che: «È stato il recente Libro Bianco della Commissione Europea sulla salute a enfatizzare lo stretto legame tra salute e prosperità economica, sottolineando, altresì, la centralità del benessere dei cittadini nelle politiche contemplate dalla Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Promuovere la salute consente di ridurre la povertà, l'emarginazione e il disagio sociale, incrementando la produttività del lavoro, i tassi di occupazione, la crescita complessiva dell'economia. Allo stesso modo un aumento della qualità dell'occupazione e delle occasioni di lavoro per un arco di vita più lungo si traduce in salute, prosperità e bene-essere per tutti» (ivi, p. 13).

Con queste considerazioni nella prefazione al documento, chiamato a ridefinire il sistema di welfare futuro del nostro paese, si ribadisce la centralità del rapporto fra economia e politiche sociali. Quest'affermazione, per altro, non costituisce certo un fattore di novità. Le politiche sociali sono state considerate la risposta (della società e dello stato) alle distorsioni prodotte dal mercato, e l'azione che contribuisce a mettere a disposizione del mercato la forza lavoro, assumendone, come col-

lettività, i costi sociali. Il libro verde propone la doppia relazione fra economia e società, affermando che lo sviluppo economico contribuisce alla creazione del benessere, e che le politiche sociali sono uno dei motori che aiutano alla crescita della comunità. A fronte di quest'affermazione è fondamentale chiarire il legame che, in questa fase di crisi economica e di trasformazione dei sistemi di welfare, connette economia e benessere sociale. In altre parole non è possibile affrontare il problema della ridefinizione del sistema di welfare senza partire dalla chiarificazione del rapporto fra tre concetti, quali: sviluppo, economia, benessere.

Un contributo al dibattito sul rapporto esistente fra sviluppo-economia-benessere arriva dalle riflessioni di Polanyi (1974, p. 61). A questo proposito l'autore ricorda che: «l'economia dell'uomo è immersa nei suoi rapporti sociali [...] l'uomo non agisce in modo da salvaguardare il suo interesse personale nel possesso di beni materiali, (ma) la sua posizione sociale, le sue pretese sociali [...] Valuta i beni materiali soltanto nella misura in cui servono a questo fine». Quest'affermazione di Polanyi richiama la necessità di ripensare al rapporto fra la dimensione economica e quella sociale, e lo fa lanciando alcuni sentieri di riflessione che possono essere così indicati: i) il primo aspetto riguarda la necessità di tener presente che la dimensione economica si sviluppa all'interno del sistema di relazioni che connette gli attori sociali. Quest'aspetto richiama la necessità di con-fondere economia e società; ii) l'autore suggerisce anche che i beni materiali non sono il fine, ma il mezzo per consolidare e migliorare la propria posizione sociale e le proprie aspettative (pretese sociali). Ridefinire il rapporto fra economia e società porta a ripensare alla finalità generale delle politiche sociali nel sistema (Consentire il

formarsi di una forza lavoro disponibile? Sviluppare il benessere sociale? Creare le condizioni per valorizzare il capitale umano? ecc.); iii) la ridefinizione del ruolo assegnato alle politiche di welfare richiede una precisazione dei processi e dei meccanismi di governo, capaci di mettere in relazione welfare-economia e sviluppo (del benessere) locale.

### 1.1. *Perché con-fondere economia e società*

Il dibattito sul processo di trasformazione del rapporto fra la dimensione economica e quella sociale nella società post (o neo) moderna sta interessando tutte le discipline che si occupano di benessere (economisti, sociologi, psicologi, ecc.). Rullani (2006, p. 45), nella sua rilettura del ruolo del capitale sociale nello sviluppo locale, ricorda che: «economia e società erano confuse fra loro nelle società pre-moderne, anteriori alla rivoluzione scientifica e industriale [...] (e) la modernità spezza questo legame, e separa la sfera economica dal resto del corpo sociale».

La modernità si caratterizza per un sistema produttivo ed economico orientato da un paradigma "razionale assoluto", centrato su un sapere scientifico di tipo sperimentale. La ricerca di una razionalità assoluta si è accompagnata con la necessità di ridurre la complessità dei processi decisionali degli attori che agiscono nel sistema. Tale riduzione di complessità si è basata sulla standardizzazione delle decisioni e sulla sottovalutazione delle dinamiche relazionali che sono portatrici di specificità e differenziazione. Quest'approccio alla "riduzione della complessità" si è rivelato una "pericolosa illusione". La standardizzazione ha innescato un processo di perdita di senso in tutti i ruoli sociali, ed ha ridotto la capacità deci-

sionale degli attori, limitandola all'applicazione delle decisioni prese da altri. Il concetto di razionalità assoluta si è accompagnato a un'idea di "decisione come processo di anticipazione dell'azione". L'azione è vista, quindi, come applicazione della decisione standardizzata dalla tecnostuttura. In questo modo si è rotta la continuità e contemporaneità fra decisione e azione e si è ridotta la capacità degli individui di far fronte alle incertezze, e alle eccezioni che non rientrano nei processi standardizzati. Ma la crisi delle società moderne ha evidenziato che i caratteri principali con i quali si devono confrontare i processi decisionali del micro e del macro sono riconducibili: all'incertezza e all'ambiguità dei processi informativi; alla complessità delle dinamiche fra gli attori; alla diffusione del rischio; ed al carattere di "liquidità" che, secondo Bauman (2006), caratterizza la società post moderna. Questi aspetti richiedono uno sviluppo generalizzato delle competenze decisionali. Le risorse che supportano la presa di decisione degli attori non sono più riconducibili esclusivamente alla dimensione informativa, ma anche (e forse soprattutto) alle dinamiche legate all'identità e ai processi di creazione di senso. La rinuncia a una logica razionale assoluta si è accompagnata con l'affermazione della rilevanza dei processi "riflessivi" che valorizzano le specificità e consentono di ridare senso e significato alle esperienze vissute e rielaborate. La crisi dei processi di standardizzazione e di riduzione della capacità decisionale si supera, in altre parole, attraverso la ri-connesione della dimensione economica e sociale, a partire dalla rielaborazione delle esperienze, delle specificità dei contesti e delle dinamiche relazionali.

Un secondo aspetto di rottura della continuità fra sociale ed economico provocata dal fordismo è riconducibile

proprio al ruolo assegnato alle politiche di welfare. La logica che ha accompagnato lo sviluppo dei sistemi di welfare state si basava sulla definizione delle responsabilità di risposta al rischio connesso allo sviluppo economico. Non tutti i modelli di welfare definiscono allo stesso modo le responsabilità di far fronte al rischio. I modelli d'ispirazione liberistica tendono ad affermare che è l'individuo, in prima istanza, a doversi far carico di attivare meccanismi (assicurativi) di protezione dal rischio. In questo modello la responsabilità diventa "sociale" (vale a dire della comunità) solo quando il soggetto non è in grado di far fronte alla situazione (e questo è verificato e certificato dagli apparati burocratici), e la protezione fornita è relativa solo ai bisogni primari (per altro socialmente determinati dai contesti). I modelli d'ispirazione social-democratica tendono, invece, ad assegnare allo stato il compito di garantire il soggetto dai rischi sociali prodotti dallo sviluppo locale. In entrambi i casi, per altro, si assiste ad uno scambio fra lavoratori ed impresa. L'individuo rinuncia a fette di autonomia decisionale (entrando come esecutore in processi standardizzati) e riceve in controparte la protezione diretta e/o tramite il supporto alla costruzione di una rete di protezione sociale. Ma il passaggio dalla modernità alla post (o neo) modernità, caratterizzata da un aumento della flessibilità del mercato del lavoro e dalla contemporanea globalizzazione dei processi economici, ha messo in crisi la logica di questo scambio sociale. Contemporaneamente, l'aumento e la differenziazione dei rischi e la riduzione delle risorse disponibili hanno portato al trasferimento delle responsabilità direttamente alle singole persone. Del resto, differenziazione, flessibilità, e autonomia degli attori, richiedono lo sviluppo di risorse capaci di attivare processi d'in-

tegrazione sociale. Questi fattori contribuiscono a riavvicinare economia e sociologia, che cominciano a confrontarsi sulla necessità di utilizzare alcuni concetti in modo condiviso. In questa prospettiva il capitale sociale risulta sicuramente un concetto multidisciplinare, ma soprattutto la principale risorsa capace di consentire lo sviluppo di processi di integrazione sociale.

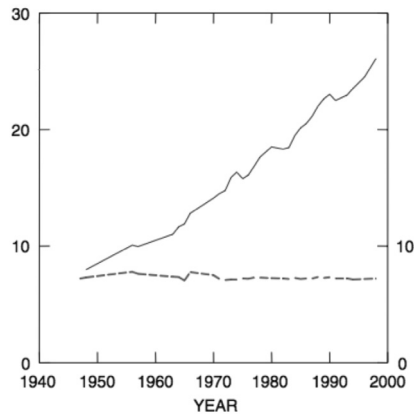
Un'ulteriore considerazione sulla necessità di rafforzare il legame fra economia e società viene da Shin (2000, p. 18) che, riprendendo Googh (1996), sostiene: «Non è esagerato affermare che le politiche economiche e sociali sono attualmente due facce della stessa medaglia. Un cambiamento in una di queste politiche produce risultati (outcome) sulle altre e viceversa». Per questo autore le politiche economiche producono effetti che riguardano le politiche sociali, ma anche le politiche sociali sono in grado di produrre risultati significativi sulla sfera di pertinenza delle politiche economiche. Queste osservazioni ci consentono di affermare che la rottura della continuità fra processi economici e sociali non è più sostenibile e la complessità post-moderna richiede lo sviluppo di processi riflessivi, anche di tipo relazionale (Donati, Colozzi, 2006), che permettono al sistema di assumere e gestire la con-fusione fra queste due prospettive. Quest'affermazione contiene in sé anche la necessità di considerare la dimensione emozionale, e il carattere umano che la accompagna, parte integrante della comprensione e progettazione dei legami economici e sociali che connettono gli individui fra loro e con le forme organizzative adottate per far fronte al rischio sociale. Rodger (Rodger, 2004, Metrovic, 1997), a questo proposito, sostiene che l'approccio moderno ha rimosso la dimensione delle emozioni nell'interpretazione dei fe-

nomeni sociali. In questa sede non s'intende approfondire questo aspetto, ma semplicemente evidenziare come tale sottovalutazione della dimensione emotiva si sia spesso riflessa nella progettazione dei servizi alla persona. La rottura della continuità economia-società e l'enfasi sulla dimensione scientifica e razionale, in contrapposizione alla dimensione emotiva e relazionale, hanno finito per costruire risposte al disagio e ai rischi delle persone di tipo tecnico, nelle quali la dimensione "umana" ha assunto un ruolo marginale. Si riconferma così la discontinuità economia-società e la centralità dei processi economici in alternativa a quelli di produzione del benessere personale. Per tornare a con-fondere economia e società è necessario riprendere la dimensione dell'umano, anche nella sua componente relazionale ed emotiva, facendone il fulcro della progettazione delle politiche sociali ed economiche. A questo proposito Rullani (2006, p. 59) sostiene che «la governance dei sistemi complessi [...] (richiede) un sapiente mix tra fattori produttivi, organizzazioni formali e capitale sociale in piccole e grandi quantità». Secondo l'autore, per altro, questi fattori sono necessari, ma vanno accompagnati dalla costruzione del "senso", che costituisce la risorsa fondamentale nei processi di sviluppo delle società post (secondo l'autore: neo moderne) moderne.

### 1.2. *Benessere e sviluppo economico: quale ruolo alle politiche di welfare*

Un altro aspetto da considerare riguarda la necessità di chiarire il rapporto esistente fra il benessere di una popolazione e lo sviluppo economico del paese al centro del processo di costruzione delle politiche di welfare.

Tav. 1 - Prodotto interno lordo e media della soddisfazione della vita dal 1947 al 1998



Prodotto interno lordo ———  
Soddisfazione nella vita - - - - -

Fonte: Tratto da: Diener, Seligman, 2004

In altre parole, partendo dal presupposto che il fine ultimo dei sistemi di welfare è di accrescere il benessere di una popolazione, si tratta di chiarire se esiste un legame diretto fra reddito e benessere, ed eventualmente quale di queste dimensioni (benessere e reddito) deve essere posta. Il legame complesso e non sempre direttamente correlato fra sviluppo economico e benessere è del resto evidenziato anche da coloro che hanno studiato il rapporto fra l'evoluzione della ricchezza di un paese e la percezione del benessere dei cittadini. Diener e Seligman (2004), studiando l'evoluzione del rapporto fra il GDP (prodotto interno lordo) e la soddisfazione della vita negli Usa dal 1947 al 1998 (cfr. tav. 1.), hanno evidenziato che, sopra una soglia minima di soddisfazione dei bisogni primari, tanto più cresce il reddito pro capite e tanto minore è la sua capacità di far crescere ulteriormente la qualità della vita della popolazione. Gli stessi autori hanno analizzato il fenomeno in modo tra-

sversale, confrontando il rapporto fra il GDP e la percezione del benessere in diversi paesi. Quest'analisi ha consentito loro di sostenere che il GDP è una buona proxy del benessere di uno stato solo per i paesi in via di sviluppo, per i quali la soddisfazione dei bisogni primari è un fattore fondamentale nella percezione della qualità della vita. In linea con queste affermazioni Helliwell (2003, p. 355) arriva a sostenere che le persone con un alto livello di benessere «non sono quelle che vivono nei paesi più ricchi, ma quelle che vivono dove le istituzioni politiche e sociali sono efficaci, dove la fiducia reciproca è alta, e la corruzione è bassa».

Le possibili interpretazioni di questa relazione sono riconducibili essenzialmente a due aspetti, quali:

- la disponibilità delle risorse economiche incide pesantemente sul benessere della popolazione nei casi in cui le condizioni di vita sono precarie e la popolazione deve fare i conti quotidianamente con la soglia della sopravvivenza, o con la difficoltà di far fronte ai bisogni primari. Superata questa soglia aumenta la rilevanza di altri fattori e bisogni che non trovano risposta nella disponibilità di risorse economiche;
- la percezione del benessere è una costruzione sociale basata sul confronto fra le aspettative e le reali condizioni di vita. Le aspettative si costruiscono sulla base della storia personale, ma anche del confronto con i modelli culturali dominanti e con le condizioni di vita delle persone con le quali si entra in relazione. Bauman (2007), nella sua analisi sull'evoluzione della società post moderna usa il concetto di "homo consumens", evidenziando come la necessità di essere riconosciuti come consumatori è un elemento dell'identità delle persone. Tutto questo fa sì che le aspettative crescano ad una

velocità maggiore rispetto all'aumento delle risorse disponibili. Quest'aspetto è ancora più rilevante in un contesto di economie globalizzate, nel quale la velocità della comunicazione, la frequenza degli scambi fra culture lontane e la ricerca di nuovi mercati aumenta la velocità di

crescita delle aspettative al di là del reale sviluppo delle economie locali. Le società post moderne sono, quindi, caratterizzate da questa discrepanza fra aspettative e capacità di soddisfare bisogni crescenti.

Questa considerazione rende ancora più complesso il rapporto fra politiche

Tav. 2 - Esempi di domande stimulate dall'approccio economico e da quello del benessere

<i>Dimensioni del benessere</i>	<i>Approccio economico</i>	<i>Approccio del benessere</i>
Società	L'attività di governo come può stimolare lo sviluppo economico? La banca centrale come può influenzare la disoccupazione e l'inflazione?	Lo sviluppo economico come può influenzare il benessere? L'attività di governo come può influenzare lo sviluppo del benessere?
Reddito	Come le diseguaglianze di reddito e l'ammontare delle tasse influenzano lo sviluppo economico?	Le diseguaglianze di reddito influenzano il benessere?
Lavoro	I salari come influenzano la produttività? Quali sono le cause della disoccupazione?	Cosa rende il lavoro soddisfacente e coinvolgente? I lavoratori soddisfatti sono più produttivi?
Salute fisica	La malattia quanto riduce la produttività? Quali costi monetari e quali benefici producono i diversi trattamenti alle malattie?	Gli individui che dichiarano un benessere più alto sono più sani di quelli che dichiarano livelli di benessere più bassi? In che modo la malattia influenza la felicità?
Disagio mentale	Il disagio mentale come influenza la produttività? Quali costi produce alla società il disagio mentale?	In che misura il disagio mentale produce miseria? Le terapie possono aumentare il benessere delle persone che soffrono di disagio mentale?
Relazioni sociali	Come le relazioni di una persona influenzano la sua partecipazione al mercato del lavoro? Come sono distribuite le risorse all'interno della famiglia?	Perché le persone sposate sono mediamente più felici delle persone non sposate? La mobilità geografica come influenza il benessere?

Fonte: Tratto da: Diener, Seligman, 2004

economiche e welfare. Porre il benessere (inteso come percezione soggettiva della soddisfazione della propria condizione) al centro delle politiche pubbliche e alla base degli indicatori di confronto delle società, costituisce una forte innovazione, e richiede di ripensare alle finalità e agli obiettivi del sistema di welfare, non più come “riparatore” delle disegualianze prodotte dal mercato, ma come produttore di miglioramenti nella qualità della vita. Del resto lo sviluppo del benessere consente di liberare risorse utili allo sviluppo locale (anche economico). La letteratura, (Diener, Seligman, 2004) segnala che:

- il benessere della popolazione facilita lo sviluppo della partecipazione e l’affermarsi di una governance democratica;
- le persone felici guadagnano di più di quelle infelici;
- i lavoratori felici e soddisfatti sono cittadini meglio organizzati dei lavoratori infelici;
- le organizzazioni con livelli alti di soddisfazione dei lavoratori hanno anche clienti più soddisfatti;
- la soddisfazione nel lavoro è correlata con la produttività e la redditività;
- livelli alti di benessere sono predittivi della longevità;
- le persone che presentano livelli bassi di benessere evidenziano un sistema immunitario compromesso e una conseguente maggiore probabilità di ammalarsi;
- gli individui felici presentano una minor incidenza di psico-patologie;
- livelli alti di benessere sono correlati con una maggiore probabilità di avere una vita coniugale felice e duratura, ma sono anche associati con un numero maggiore di amici e di supporti sociali.

Tutti questi elementi sono fattori che influenzano la creazione di senso e

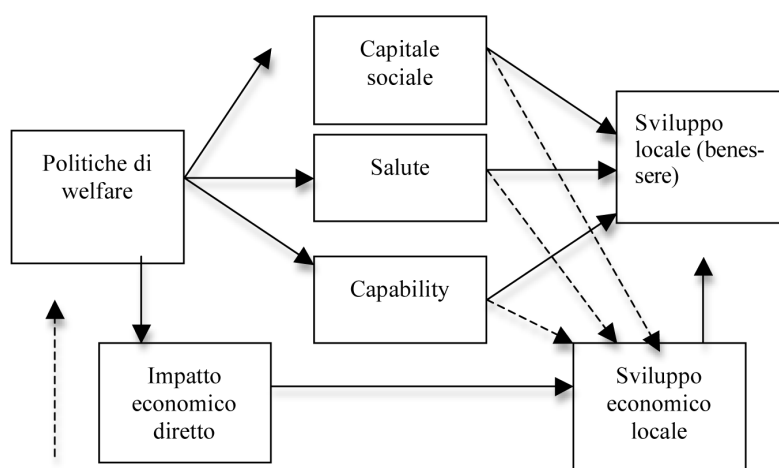
la costruzione di un’identità collettiva, riducono l’effetto “paralizzante” del rischio e consentono di liberare le risorse emotive che permettono l’assunzione di responsabilità e lo sviluppo dei comportamenti solidaristici. In altre parole questi aspetti consentono l’avvio di un circolo virtuoso che rafforza la comunità e la sua capacità di affrontare il rischio.

### 1.3. *Sviluppo, economia e benessere: il contributo delle politiche di welfare*

Le considerazioni fatte nel paragrafo precedente consentono di porre al centro delle politiche di welfare la creazione delle condizioni che favoriscono lo sviluppo del benessere della popolazione. Questa precisazione evidenzia la complessità delle relazioni che si stabiliscono nel processo di ricerca del benessere. Un primo tipo di relazioni riguarda l’influenza delle politiche di welfare sullo sviluppo dei sistemi economici locali. Da questo punto di vista è possibile individuare due diversi tipi di dinamiche, quali:

- dinamiche che contribuiscono in modo diretto allo sviluppo economico. In questo senso vanno letti gli effetti sull’occupazione. Poche sono le ricerche che hanno valutato l’impatto diretto sui sistemi economici locali prodotti dall’occupazione nel comparto dei servizi socio-sanitari, ma è facile rilevare che, per esempio, le aziende sanitarie costituiscono spesso una delle realtà economiche locali con il maggior numero di addetti;
- dinamiche che contribuiscono in modo indiretto, creando le condizioni che facilitano e sostengono lo sviluppo locale. La letteratura ha introdotto il concetto di “determinati sociali dello sviluppo”. Questo concet-

Tav. 3 - I determinanti sociali dello sviluppo (benessere ed economia)



to rappresenta (e contiene) i diversi fattori esterni al sistema economico, che contribuiscono a creare le “condizioni sociali” utili allo sviluppo locale. I “determinanti sociali” producono due tipi di effetti: incidono direttamente sullo sviluppo del benessere, contribuendo a rafforzare l’identità, l’autostima, il sistema relazione, e in definitiva la percezione della propria condizione di vita; contribuiscono allo sviluppo economico locale, che a sua volta influenza il benessere dei cittadini.

Una rassegna della letteratura consente di evidenziare tre “determinanti, quali: la salute, il capitale sociale, le capabilities.

Per quanto riguarda la salute, per esempio, Suhrcke (Suhrcke, Soute Arce, Tsoleva, Mortensen, 2006), nel loro lavoro sul contributo degli investimenti in salute allo sviluppo economico nei paesi europei, sostiene che le persone sane sono:

- più produttive nel lavoro e hanno livelli di reddito più elevati;

- più presenti nel luogo di lavoro, fanno meno assenze e vanno in pensione più tardi;
- più propense ad investire nella formazione e questo contribuisce a migliorare la loro produttività;
- più attente a risparmiare e a investire per la propria vecchiaia, e questo rende disponibili risorse per gli investimenti direttamente rivolti allo sviluppo economico.

Il rapporto fra “capability” e sviluppo locale è evidenziato dai lavori di Senn (1994, 2005) che vedono nello sviluppo delle capability una strategia fondamentale per perseguire l’equità e la libertà delle persone, ma anche (se non soprattutto) un modo per liberare le potenzialità del capitale umano di un determinato territorio. Il contributo delle politiche di welfare alla “liberazione” delle potenzialità dei singoli individui può essere colto in due diverse direzioni, quali:

- lo sviluppo delle conoscenze e delle competenze degli individui che trovano difficoltà di collocazione (o ri-



collocazione) nel mercato del lavoro. In questo senso vanno lette anche le politiche di “work-fare” proposte dal libro verde del governo;

- la rimozione delle condizioni che ostacolano l’entrata nel mercato del lavoro. Si pensi, per esempio, al problema del doppio lavoro (occupazione nel mercato e lavoro di cura) delle donne e delle politiche che supportano questa situazione.

Più complesso e articolato risulta il contributo che il “capitale sociale” può portare alle dinamiche dello sviluppo economico locale. Il concetto di capitale sociale ha avuto grande successo, tanto da essere utilizzato in diverse discipline nonostante presenti alcune difficoltà definitorie. Visti gli obiettivi di quest’articolo, non s’intende qui entrare nel merito delle diverse prospettive dalle quali è stato analizzato il capitale sociale, ma ci si limiterà ad analizzare il dibattito sulla capacità del capitale sociale di contribuire allo sviluppo locale. Da questo punto di vista risulta utile tenere presente che un’analisi trasversale alle diverse definizioni presenti in letteratura consente di sostenere che il concetto è costruito su due assi, uno legato agli aspetti strutturali delle relazioni fra gli attori, e l’altro relativo alle dinamiche cognitive che si sviluppano all’interno delle stesse. È interessante notare come la letteratura segnali impatti positivi sullo sviluppo economico prodotti sia dalle dimensioni strutturali sia da quelle cognitive. In particolare, i meccanismi su cui concentrare l’attenzione riguardano:

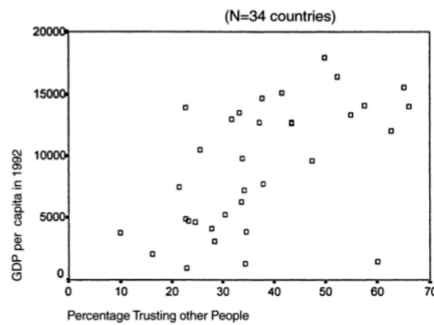
- dal punto di vista delle dinamiche strutturali giova ricordare che la presenza di canali relazioni facilita lo scambio informativo e la trasmissione delle conoscenze. Burt, nei suoi lavori sui “buchi strutturali” (Burt, 2001) sofferma l’attenzione sull’importanza delle relazioni “bridging” che connettono diversi sistemi di re-

te. In particolare, sono le posizioni ai bordi della rete che, costruendo un ponte con altri reticoli sociali, facilitano lo scambio d’informazioni non ridondanti e consentono lo sviluppo dell’innovazione;

- dal punto di vista degli aspetti cognitivi è interessante riprendere altri due elementi che si ritrovano nelle definizioni di capitale sociale e che sono in grado di produrre effetti significativi sulla dimensione economica dello sviluppo. Tali aspetti riguardano prevalentemente i processi di costruzione (e consolidamento) della fiducia, e le dinamiche di conferma e interiorizzazione delle norme sociali. Whiteley (2000) sostiene, riprendendo il concetto di capitale sociale usato da Putnam (2004) e Fukuyama (1996), che ci sono diversi meccanismi attraverso i quali i valori civili influenzano le performance socio-economiche. In particolare la “fiducia generalizzata” all’interno di un determinato contesto territoriale consente di “ridurre i costi delle transazioni nel mercato”. A supporto delle sue affermazioni, Whiteley (2000) ha studiato la relazione fra fiducia e prodotto interno lordo, evidenziando l’esistenza di una relazione diretta fra il prodotto lordo pro-capite e la percentuale di cittadini che dichiarano di fidarsi degli altri (vedi tav. 4).

Per Putnam (2004) la fiducia, il rispetto delle norme sociali e la rete fanno crescere l’efficienza delle società perché facilitano lo sviluppo del coordinamento. Anche i lavori di Coleman (2005), pur utilizzando una struttura concettuale parzialmente diversa, ribadiscono la rilevanza del capitale sociale nello sviluppo delle dinamiche economiche. Coleman scompone il concetto di capitale sociale in tre parti distinte, quali: le obbligazioni e le aspettative di reciprocità, i canali e gli scambi infor-

Tav. 4 - Il rapporto fra il GDP pro-capite e la fiducia negli altri (Whiteley, 2000)



mativi, e le norme sociali. Nella sua analisi la fiducia generalizzata gioca un ruolo centrale nel “dare garanzie sul valore delle obbligazioni”. Tale garanzia incentiva i comportamenti solidaristici, riducendo, così la tensione verso l’orientamento self-interest. Questo processo porta alcuni autori a parlare di *we-rationality* (Sacco, Zamagni, 2002), costruita a partire da un sistema di preferenze condiviso dal gruppo degli attori sociali.

Rileggendo trasversalmente il dibattito sul ruolo del capitale sociale nello sviluppo locale, è possibile affermare che:

- accresce la propensione al rischio, perché riduce la diffusione dei comportamenti opportunistici;
- rafforza la motivazione e l’assunzione di responsabilità, aspetti che consentono di sostenere le decisioni innovative e l’assunzione del rischio;
- costruisce e consente di applicare le “regole di condotta sociale”, anche rafforzando il controllo sociale informale;
- riduce i costi di transazione;
- facilita la disseminazione delle conoscenze e dell’innovazione;
- produce benefici per gli individui ed il loro contesto;
- attiva e orienta risorse verso beni pubblici;
- aiuta a tenere la persona al centro.

*In sintesi, è possibile affermare che è necessario ripensare alle politiche di welfare come un fattore intrinsecamente legato alle politiche di sviluppo locale, non come processo di risposta (riparatoria) alle dinamiche distorsive del mercato, ma come fattore fondamentale dello sviluppo, capace di liberare risorse e di dare senso e capacità decisionale agli attori, e di consolidare il capitale sociale necessario per sostenere la governance dei sistemi complessi.*

## 2. Dalla standardizzazione alla personalizzazione

I sistemi di welfare che si sono andati consolidando nella cosiddetta età dell’oro sono stati fortemente caratterizzati dall’ispirazione weberiana della parità di trattamento, e dalla cultura organizzativa di derivazione fordista centrata sulla standardizzazione dei prodotti e dei processi produttivi. Questo “clima culturale”, per altro, era coerente con la logica dei modelli di welfare centrati sull’idea del “*male breadwinners*”, e su di una relativa omogeneità dei percorsi di vita. Ma il passaggio alla post modernità mette in crisi questa (apparente) coerenza. Si assiste, infatti, ad una diversificazione dei percorsi di vita delle persone, dei rischi che devono affrontare e dalle risorse che sono in grado di attivare. Questa discrepanza richiede che i processi di ridefinizione dei sistemi di welfare, rinuncino alla ricerca dell’omogeneità e della standardizzazione degli interventi, per orientare le politiche verso la personalizzazione. In questa prospettiva è importante ripensare a:

- il concetto di cicli di vita, per cercare altri più adatti a descrivere i (e non il) percorsi di vita delle singole persone;
- l’evoluzione e la diversificazione dei rischi.

### 2.1. *Dai cicli ai corsi di vita*

La letteratura e la politica socio-sanitaria hanno utilizzato direttamente il concetto di “cicli di vita” per interpretare e gestire i servizi socio-sanitari. Alla base di questa concettualizzazione sta l’idea che ogni persona, nella sua vita, segue un percorso segnato da alcuni eventi che finiscono per determinarne la condizione sociale. Tali eventi si manifestano esclusi-vamente (o quasi) all’interno di una determinata fascia d’età. È a partire da questa convinzione che si è cominciato a parlare di “fasce d’età” e di “cicli di vita”. L’uso del concetto “cicli di vita” consente di rappresentare la vita delle persone scomponendola in alcune fasi che si riproducono in modo standardizzato e generalizzato. Ogni età della vita è caratterizzata da comportamenti ed esperienze che definiscono il contesto esistenziale entro cui si costruiscono le storie individuali e si ridefiniscono le identità. Queste fasi sono definite dall’età e, come l’età, non prevedono la possibilità che si ripresentino le stesse condizioni nel corso della vita. In altre parole, il passaggio da una fase di vita ad un’altra comporta un cambiamento dello scenario, ciò che ha caratterizzato la fase precedente non si ripresenterà nella fase successiva.

Il concetto di cicli di vita è stato utilizzato per spiegare innumerevoli fenomeni sociali. Si pensi, per esempio, agli studi sulla povertà che hanno spesso utilizzato questo concetto per definire la condizione economica delle singole persone. Già all’inizio del secolo scorso Rowntree (1902), nel suo “A study of Town Life” descriveva cinque periodi nella vita di un individuo, capaci di rappresentare e spiegare le loro condizioni economiche. È il periodo che segue la rivoluzione industriale e accompagna l’affermarsi della grande fabbrica, e la ricchezza di una persona

è messa direttamente in relazione al rapporto con il mercato del lavoro. In particolare Rowntree sostiene che la povertà dipende dal numero di persone del nucleo che sono forza lavoro e producono reddito, o meglio al rapporto fra il numero di membri del nucleo che producono risorse economiche, e il numero di membri del nucleo che consumano risorse. In questa prospettiva le fasi della vita e l’età si associano a due fattori paralleli, vale a dire: l’entrata e l’uscita dal mercato del lavoro; e la costruzione e il dissolvimento del nucleo di convivenza. La condizione degli anziani, per esempio, è caratterizzata dalla povertà perché si tratta di persone esterne al mercato del lavoro. In questo caso i cicli di vita rappresentano fasi diverse e “lineari”, nelle quali il rapporto con il mercato del lavoro e la costruzione e il dissolvimento della famiglia di convivenza determinano il ciclo di vita della persona. Queste brevi considerazioni evidenziano un secondo segmento del sistema sociale che è stato studiato utilizzando il concetto di ciclo di vita, vale a dire la famiglia. Questo approccio assume che gli individui si muovono su stadi prevedibili (e predefinitibili) caratterizzati da ruoli e comportamenti diversi. Wells e Gubar (1966) quarant’anni fa hanno proposto di classificare il ciclo di vita della famiglia utilizzando le seguenti fasi:

- costituzione di una nuova coppia;
- famiglia con figli in età prescolare;
- famiglia con figli in età scolare;
- famiglia con adolescenti e giovani adulti;
- riduzione della famiglia e uscita dei figli;
- invecchiamento e presenza di genitori pensionati.

Il processo immaginato da Wells e Gubar si presenta come costante e non prevede mai il ritorno a una fase precedente. Le critiche, fatte già verso la fine degli anni ottanta, partivano dal co-

statare come queste situazioni rappresentavano la realtà della classe media americana degli anni cinquanta e sessanta, ma non consentivano (e consentono) di spiegare la complessità e instabilità della famiglia attuale. Questo tipo d'impostazione è stato, per altro, rafforzato dalla tendenza delle burocrazie a trovare regole certe e di facile applicazione. Il sistema dei servizi di welfare tende, infatti, a burocratizzare il concetto di "ciclo di vita" trovando una serie di regole generali di classificazione dell'appartenenza dell'individuo a una fase di vita, e riconducendo i suoi bisogni alle caratteristiche di quella fase. Si tratta del classico processo di standardizzazione dei comportamenti che caratterizza ogni apparato burocratico formale.

I processi di trasformazione del nostro sistema sociale evidenziano oramai la difficoltà di utilizzare queste categorie logiche, e richiedono una revisione dei concetti utilizzati. In questo senso la letteratura ci segnala l'opportunità di prendere in considerazione altri concetti, come "corsi di vita" o "spiralità di vita". Vale la pena qui ricordare il concetto di "corsi di vita" che sostituisce una visione lineare della vita con una visione più complessa, per la quale i cambiamenti sociali che caratterizzano la vita delle persone sono da ricercarsi negli eventi e nelle esperienze che gli individui incontrano nel loro percorso d'invecchiamento. Tali eventi possono ripresentarsi, e ricostruire le condizioni entro le quali si sono già realizzate le esperienze personali. Gli studi sulle dinamiche famigliari, per esempio, hanno introdotto il concetto di corsi di vita evidenziando che la famiglia può cambiare in relazione ad un elevato numero di eventi esterni che ne costituiscono l'ambiente (fattori demografici, storici e culturali). Dewilde (2003), nella sua rassegna della letteratura che si è occupata della necessità di "de-istitu-

zionalizzare" il concetto di ciclo di vita, evidenzia alcune dinamiche sociali che contrastano con il tentativo di considerare i comportamenti individuali in modo standardizzato. In particolare l'autrice segnala alcuni processi sociali, quali:

- la professionalizzazione dell'occupazione. Lo sviluppo occupazionale nel campo delle professioni ha rinforzato il legame fra formazione e lavoro, e questo comporta la richiesta di una maggiore formazione per entrare nel mercato del lavoro, ritardando e spesso rendendo ciclico il rapporto fra formazione-occupazione-formazione. In altre parole, l'entrata nel mercato del lavoro non coincide con la fine della fase formativa;
- il mercato del lavoro è caratterizzato da "traiettorie" meno stabili. Questo rende più variabile il rapporto fra i percorsi personali, la costituzione di condizioni di stabilità entro cui progettare la propria vita e consolidare i legami relazionali personali. Ma rende meno definito (e definitivo) anche il momento di uscita dal mercato del lavoro;
- il cambiamento del modello di produzione della società post-industriale. Questo cambiamento ha evidenziato alcuni elementi di particolare instabilità. Si pensi, per esempio, al ciclo breve che hanno le tecnologie e le conoscenze e la loro rapida obsolescenza, o alla velocità con cui nascono nuove professioni che non presentano uno status ben definito e una chiara e prevedibile potenzialità di reddito;
- le dinamiche famigliari. Giova qui ricordare l'aumento dei divorzi e delle separazioni, lo sviluppo delle convivenze e delle famiglie ricostruite con figli nati da coppie diverse da quelle che definiscono la convivenza. Va anche ricordato che l'instabilità del mercato del lavoro e

Tav. 5 - Le diverse prospettive dei modelli di ricerca sulle dinamiche di evoluzione della famiglia (elaborato da McGregor, Bateman Eleison, 2003)

---

<i>Ciclo di vita, Development</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- interpreta i cambiamenti delle persone come “attraversamento” delle fasi della vita, previste e prevedibili a prescindere dal contesto</li> <li>- assume che gli individui si muovono tra fase (previste) della vita imparando ad espletarne i compiti richiesti</li> <li>- la società si aspetta che i cambiamenti di fase comportino l’assunzione di nuovi ruoli e che le persone sviluppino comportamenti coerenti con la nuova situazione della vita</li> </ul>
<i>Spirali della vita, Life spiral, evolution</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- consente di cogliere il contesto intergenerazionale nelle condizioni di vita individuali</li> <li>- interpreta le oscillazioni fra il grado di vicinanza e la lontananza fra i membri delle famiglie che si scompongono, ricostruiscono e riuniscono nuovamente nei passaggi da una generazione all’altra</li> <li>- la definizione dei valori, le decisioni e i modelli di relazioni di una generazione avranno effetti nelle generazioni successive</li> </ul>
<i>Transizione della vita, Life transition</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- considera gli elementi non pianificati o gli eventi critici che accadono in relazione alle situazioni della vita</li> <li>- assume che la situazione occupazionale, lo “stato civile”, la situazione abitativa (ecc.) hanno profonde implicazioni per la gestione delle risorse</li> <li>- non ci sono assunzioni normative attese in relazioni ai cambiamenti nei ruoli</li> </ul>
<i>Corsi di vita, Life course, transition and evolution</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- analizza le differenze nei corsi di vita delle singole persone in relazione ai cambiamenti ed alla complessità dei contesti (sociali, familiari, storici) in cui si svolge la vita</li> <li>- punta l’attenzione particolare sulle coorti di popolazione e sui cambiamenti</li> <li>- assume che i corsi di vita cambiano come risultato dei cambiamenti che avvengono negli ambienti che influenzano la vita e dei cambiamenti che interessano i singoli individui</li> </ul>
<i>Sfere di influenza, Spheres of influence</i>	<p>Assume che ci sono otto sfere d’influenza che determinano la vita degli individui. Quale situazione di vita interessa la persona. A quale generazione si appartiene dipende da elementi propri della storia (cosmo la biosfera), dal sistema sociale di appartenenza (dalla comunità, dalla famiglia) e da aspetti individuali non conoscibili</p>

---

delle coppie finisce per rendere sempre più frequente il caso di figli che escono dalla famiglia e vi fanno ritorno perché hanno incontrato fallimenti sul fronte del sistema relazionale costruito o sul fronte del lavoro sperimentato. Rilevante è an-

che il caso delle “famiglie sandwich” nelle quali una copia di adulti convive con i figli e riaccoglie in casa i genitori che non sono più in grado di vivere da soli. Combrinck-Graham (1985), introducendo il concetto di “spirali di vita”,

rafforza la necessità di considerare i cambiamenti nella situazione degli individui come il prodotto delle interrelazioni e interdipendenze nelle catene che connettono la vita della persona con gli eventi del contesto. Questi eventi costituiscono lo stimolo esterno che richiede agli individui di definire una propria strategia. Le differenze nei corsi di vita di ogni persona sono, infatti, il risultato:

- dei cambiamenti incontrati;
- della complessità del contesto nel quale si svolge la vita;
- delle strategie adottate per fronteggiare lo stimolo esterno.

Queste diverse dinamiche comportano la necessità di considerare la vita come un processo di tipo multidimensionale, nel quale la fase della vita è data dall'intreccio di processi non più lineari e non più paralleli. Questi autori sostengono che: il «life course è un concetto multidimensionale, un amalgama di molte ed interdipendenti traiettorie delle differenti sfere istituzionali della società. Queste traiettorie sono determinate da una sequenza di eventi e cambiamenti di stato che sono più o meno improvvisi» (Combrinck-Graham, 1985). In questa prospettiva il cambiamento è definito come socialmente determinato fra due posizioni in un particolare ambito della vita. Tali eventi non sono più legati in modo deterministico con l'età, ma riguardano il passaggio combinato a uno «stage» diverso della vita. Questi eventi e cambiamenti producono effetti diversi nella vita delle persone in funzione:

- della natura degli eventi o cambiamenti;
- delle risorse che l'individuo ha a disposizione (non solo economiche);
- dell'estensione del sistema di relazioni dell'individuo e della sua rete sociale;
- della preparazione dell'individuo a far fronte al cambiamento;

- della definizione della situazione da parte dell'individuo;
- delle strategie adattive che possono essere messe in campo dall'individuo;
- della disponibilità delle alternative.

Questi elementi chiariscono la complessità e non standardizzabilità dei processi che accompagnano i corsi della vita. I cambiamenti nelle situazioni della vita sono il risultato di un processo di mutamento che avviene ai diversi livelli del sistema sociale (approccio dinamico, ecologico e multidimensionale), in relazione a dinamiche:

- economiche e politiche del livello macro;
- interne alla comunità di appartenenza (mercato del lavoro, sistemi relazionali, ecc.);
- interne alle coorti di appartenenza (con riferimento ai valori e alle credenze che ne caratterizzano l'appartenenza);
- di confronto intergenerazionale (naturali e patologici) all'interno della famiglia;
- di ridefinizione del sé e dell'identità.

In altre parole i cambiamenti nella vita sono riconducibili alle interdipendenze fra gli accadimenti personali e le dinamiche del contesto sociale nel quale la persona è inserita.

## 2.2. *Flessibilità ed evoluzione dei rischi*

Gli attuali sistemi di welfare nascono nella modernità, in un contesto sufficientemente stabile (rispetto alla situazione attuale), nel quale i rischi si concentravano nelle fasi iniziali e finali del ciclo di vita. Il rischio principale, sul quale era pensato il sistema di protezione sociale, era quello della povertà (oltre alla salute), e all'impossibilità di produrre un reddito per sé e per la propria famiglia. Tale rischio riguardava, appunto, il periodo prima dell'entrata nel mercato del lavoro e la fase termi-

nale della vita, nella quale le persone anziane venivano espulse dal mercato del lavoro. La vita lavorativa era stabile per circa quarant'anni e in quel periodo il rischio era legato agli eventi straordinari (malattia, incidente, ecc.) che potevano mettere in crisi la capacità di produzione del reddito. Ma la "liquidità" della società post-moderna ha messo in crisi la struttura dei rischi sui quali si è costruito il sistema di welfare moderno. La fine della stabilità del ciclo di vita si accompagna ad una diffusione dei rischi lungo tutto il percorso dell'esistenza di una persona, e alla necessità di confrontarsi con processi instabili e in continua evoluzione. Taylor-Gooby (2004) suggerisce quattro processi che risultano particolarmente importanti nella definizione dei nuovi rischi sociali. Tali processi riguardano:

- il forte aumento delle donne che hanno accesso al mercato del lavoro, a fronte di una riduzione dell'occupazione maschile. Le criticità di questo fenomeno sono riconducibili particolarmente alle donne con un basso livello di professionalità e che fanno difficoltà a conciliare gli impegni del lavoro (retribuito) con il lavoro di cura che ricade prevalentemente su di loro. Si sviluppa qui un circolo vizioso perché il lavoro di cura della famiglia (e quindi della donna) è particolarmente pesante nelle famiglie a basso reddito e con un basso capitale sociale familiare. In questi casi le famiglie non sono in grado di acquistare (dove non esistono interventi pubblici o di rete) nel mercato aiuti (badanti, baby-sitter, asili nido, ecc.) a supporto nei momenti di criticità. Questa incapacità di far fronte alle emergenze rende precario il rapporto con il mercato del lavoro e riduce il reddito disponibile, alimentando così il circolo vizioso;

- il forte aumento della popolazione anziana (Bertin, 2009) impatta pesantemente sia sul sistema dei servizi socio-sanitari, sia sul sistema pensionistico. Anche questo processo sociale finisce per acuire il lavoro di cura che grava prevalentemente sulla donna;
- i cambiamenti nel mercato del lavoro. La velocità dello sviluppo tecnologico e la globalizzazione della concorrenza tendono a ridurre la domanda di occupazione manuale e a rendere obsolete le competenze necessarie per restare nel mercato. Questo processo rende l'occupazione più instabile e legata all'andamento del mercato;
- la riduzione della presenza dei servizi pubblici a favore del privato rischia di ridurre la protezione ai rischi sui quali lo stato aveva già costruito un sistema di risposta. Questo risulta particolarmente pericoloso per i servizi sui quali non esiste una possibile risposta dal privato o dalle reti di solidarietà.

A questi va sicuramente aggiunto il processo d'instabilità che caratterizza l'evoluzione delle famiglie. Le dinamiche familiari, come evidenziato in precedenza, non sono più rappresentabili attraverso il concetto di "ciclo di vita della famiglia", ma presentano un processo a "spirale" o "per corsi di vita", nel quale i fenomeni che ne segnano i cambiamenti (la costruzione, i figli, la loro uscita, la dissoluzione) si possono presentare più volte nella vita di una persona, costruendo legami diversi che, quantomeno, richiedono un approfondimento dei possibili effetti sulle relazioni di solidarietà. Ma il passaggio alla post-modernità e la globalizzazione dei processi produttivi hanno innescato alcuni fenomeni rilevanti sulla struttura stessa dei sistemi sociali nei paesi occidentali, e in particolare sulla vita delle nostre città. I processi

di trasformazione sociale in atto, le dinamiche della globalizzazione e i rapidi cambiamenti tecnologici prodotti dalla "società di internet" stanno creando effetti significativi sulla struttura delle città. Baumann (2007, p. 61), riprendendo un lavoro di Ghaham e Marvin (2001), sostiene che: «in quasi tutte le città del mondo si stanno creando spazi e zone che si collegano esclusivamente ad altre zone privilegiate sia all'interno della città sia a livello internazionale e globale. Nello stesso tempo, però, aumenta l'isolamento di queste zone dalle aree fisicamente vicine ma economicamente distanti e separate».

La letteratura che si è occupata di mettere a fuoco i cambiamenti sociali nell'organizzazione della città ha evidenziato come la dicotomia centro-periferia stia perdendo la sua capacità esplicativa. Una lettura dei processi di trasformazione, orientata da queste osservazioni, evidenzia come le zone urbanisticamente più degradate presentino un'offerta abitativa a minor costo e attraggano popolazione in condizione economica più disagiata. I bassi fitti finiscono per costituire un disincentivo agli investimenti immobiliari in queste zone, rafforzando così i processi di omogeneizzazione dei gruppi sociali che vi s'insediano. Sempre Baumann segnala che questo processo di polarizzazione vede la nascita di micro aree nelle quali va ad abitare la popolazione "benestante" che si trova in situazione di collegamento, anche virtuale, con gli altri soggetti appartenenti allo stesso mondo valoriale e relazionale, e altre micro zone ove si vanno concentrando i soggetti esclusi da questo sistema, che non hanno le risorse per partecipare al gioco della globalizzazione.

Secondo Castells (1999, p. 228), il risultato di questo processo è che «lo spazio delle classi alte si espande a livello globale grazie ad un'ampia rete di scambi, comunicazioni ed esperien-

ze. All'estremo opposto, reti frammentate e locali, spesso a base etnica, si aggrappano all'identità per difendere non solo i loro interessi, ma in fin dei conti la loro stessa esistenza». La perdita del significato di centro e periferia e le relative dinamiche di esclusione sociale contribuiscono alla crisi dei processi di costruzione dell'identità. Le zone degradate finiscono, infatti, per attrarre la popolazione caratterizzata da diverse forme di malessere sociale. Povertà, immigrazione e irregolarità finiscono per essere confuse e costituiscono ciò da cui ci si deve diversificare e difendere. La città si trasforma, anche urbanisticamente, cercando di isolare le zone nelle quali si concentrano i processi di esclusione sociale. Come segnalato da Castells, un fattore che accelera questo processo di diversificazione è sicuramente costituito dai processi migratori in atto. Il processo di costruzione dell'identità avviene certamente anche ricercando i fattori e gli aspetti culturali sui quali riconoscere la propria storia. L'identità è un meccanismo d'integrazione sociale, ma costituisce anche, e contemporaneamente, un fattore di diversificazione e di esclusione sociale. Le culture diverse sono spesso vissute come minacce, come aspetti dai quali difendersi, e le comunità che presentano identità simili tendono ad attrarsi e a diversificarsi (anche geograficamente) dalle culture ritenute diverse e percepite come minacciose dell'ordine sociale. Chi si trova in una condizione di benessere finisce per vivere come deviante e minaccioso sia chi è portatore di culture diverse, sia chi vive di espedienti e di micro-criminalità, sia chi vive in condizione di povertà. La letteratura che ha studiato le dinamiche fra benessere e malessere nelle società dei consumi evidenzia che la povertà è vista, spesso, come una "colpa personale", un rifiuto alle regole della società dei consumi e non come



un effetto perverso dell'esclusione dai processi di distribuzione della ricchezza. Tra l'altro, i poveri non immigrati si trovano in condizioni di maggiori criticità perché finiscono per convivere con culture nelle quali non si riconoscono. Rischiano di sentirsi esclusi sia dalla società del benessere, sia dagli altri gruppi sociali esclusi, che rafforzano la loro identità basandola sulla comune etnia e cultura di appartenenza. Questi processi finiscono per costruire dei circoli viziosi che rafforzano i meccanismi di esclusione sociale. Si creano, infatti, dei mondi vitali costituiti da soggetti poveri di risorse economiche, di relazioni e di capitale sociale, di capacità di utilizzare gli strumenti conoscitivi e informativi. Queste condizioni di esclusione finiscono per incentivare il consolidamento d'identità basate sulla negazione delle regole sociali, per sviluppare comportamenti illegali e di microcriminalità.

La letteratura e le ricerche che hanno studiato i processi di trasformazione delle città hanno sicuramente evidenziato la presenza di questi processi di trasformazione ed hanno rafforzato la necessità di studiare tali cambiamenti per definire delle politiche sociali capaci di rompere questi "circoli viziosi". Tali trasformazioni non possono essere considerate solo come un problema, pur fondamentale, di sicurezza dei cittadini, ma devono essere riviste per consentire il consolidamento di processi di costruzione d'identità e di legittimazione delle "norme sociali", di rafforzamento dei processi d'inclusione e di costruzione delle condizioni che consentono ai cittadini di mettere a frutto le proprie potenzialità.

*Queste considerazioni inducono a sostenere che una risposta standardizzata ai bisogni sociali e ai rischi che la persona incontra nella sua vita finisce per non essere in grado di produrre effetti significativi nel processo persona-*

*le di costruzione del benessere e per costituire, probabilmente, uno spreco di risorse. Inoltre, il passaggio alla società post-moderna si accompagna con dinamiche sociali instabili che rischiano di aumentare le disuguaglianze e di ridurre la coesione sociale. Questa situazione attiva un circolo vizioso che aumenta i rischi e riduce le risorse (economiche e relazionali) a disposizione delle persone per fronteggiare le criticità incontrate nel percorso di vita.*

### **3. Verso quale logica di governance**

Un altro dei temi che il "libro verde" richiama è quello della ridefinizione dei processi di governance, concetto molto presente nel dibattito, ma che necessita di alcune precisazioni. In particolare la sua capacità di governare la complessità dei processi di trasformazione dei sistemi di welfare passa per: i) una chiarificazione della natura stessa del concetto di governance; ii) una rivisitazione dei meccanismi della regolazione; iii) una ridefinizione delle "tecnologie della regolazione" che rischiano di trasformarsi in meri adempimenti burocratici e formali.

#### *3.1. Governance: come integrare gerarchia, mercato e rete*

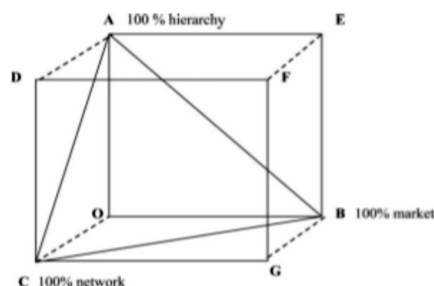
La letteratura presenta definizioni del concetto di governance non completamente coincidenti, evidenziando come si tratti di un concetto in forte evoluzione. I contributi più interessanti, da questo punto di vista, sono riconducibili ai lavori di Bevir, Rhodes (2001) e Stoker (1998), che hanno formulato una prima definizione del concetto verso la metà degli anni novanta, e poi (particolarmente con Rhodes), l'hanno rivisitato a dieci anni di distanza. La necessità di considerare un nuo-

vo concetto nel governo delle politiche di welfare nasce dalla constatazione della complessità delle politiche pubbliche, e dalle difficoltà palesate dai tradizionali meccanismi di regolazione (mercato-concorrenza, burocrazia-gerarchia). La complessità dei sistemi è caratterizzata dalla presenza di attori diversi, che agiscono in modo autonomo ma interdipendente per la produzione del risultato finale. Il sistema è andato assumendo forti livelli di differenziazione che hanno attivato una domanda d'integrazione, non più perseguibile attraverso processi gerarchici basati sulla divisione verticale del lavoro. Di fatto questi aspetti hanno contribuito a rendere inefficaci le dinamiche del mercato, basate sulla concorrenza più che sulla complementarietà e l'integrazione, e le dinamiche della burocrazia, basate sulla gerarchia e la coercizione più che sulla collaborazione e la condivisione.

Il processo di trasformazione dei sistemi di welfare è sicuramente interessato da una ridefinizione delle responsabilità degli attori sociali rispetto alla qualità della vita della popolazione. Nei modelli di welfare state è lo stato che assume la responsabilità del benessere dei cittadini. Al contrario, nei sistemi di welfare centrati sul mercato è il cittadino (e le sue reti familiari) che si deve far carico di affrontare i rischi insiti nello sviluppo della propria esistenza. Infine la sussidiarietà e il welfare societario che evidenzia la necessità di una condivisione delle responsabilità. Spetta al cittadino e alla sua famiglia in primis farsi carico di far fronte ai rischi sociali, alle reti civili e alla solidarietà sociale quando la famiglia non è in grado di far fronte alle criticità incontrate e, in modo residuale, allo stato. In altre parole, la strada del welfare societario supera la contrapposizione fra stato e mercato e ricerca un equilibrio fra i diversi attori. L'altro elemento che caratterizza il

processo di trasformazione in atto riguarda il ruolo svolto dai singoli attori sociali nel processo di erogazione e di regolazione dei servizi. Da questo punto di vista, l'elemento più dibattuto, e sul quale la letteratura presenta ipotesi diverse, riguarda la titolarità della funzione e dei processi di regolazione del sistema. Il fulcro del dibattito è stato, per molto tempo, ricondotto alla dicotomia mercato-stato, il primo centrato sui meccanismi della concorrenza, e il secondo centrato sui processi gerarchici.

Tav. 6 - Le relazioni fra gerarchia, rete e mercato (da: Entwistle, Bristow, Hines, Donaldson, Martin, 2007)



La ricerca sui processi di trasformazione ha evidenziato che, nelle esperienze concrete, queste forme di regolazione non sono necessariamente alternative. Tale situazione è riconducibile a:

- il mercato non è alternativo allo stato, lo stato è chiamato a sostenere e regolare il mercato;
- la società non è alternativa allo stato ma lo contiene;
- i cambiamenti non hanno comportato il passaggio da un sistema ad un altro. Lo sviluppo dei sistemi a rete non ha significato la fine dei processi gerarchici. Ogni sistema tende a permanere, si trasforma ma mantiene i suoi "riti", le sue procedure e le sue relazioni.

Anche Rhodes, nella sua revisione del concetto, riprendendo alcune ricerche sui processi di implementazione della governance, sostiene che i sistemi di regolazione pre-esistenti sono caratterizzati da inerzia e tendono a permanere. La governance non si è dimostrata un processo di regolazione alternativo che si è sostituito alla gerarchia o al mercato. Concorrenza, gerarchia e rete non sono necessariamente processi alternativi di regolazione, ma nelle pratiche di governo si sovrappongono. Da queste considerazioni, l'autore arriva a sostenere che le difficoltà di applicazione di questa strategia sono riconducibili proprio alle resistenze al cambiamento degli apparati della regolazione. La complessità dei processi di regolazione è ribadita anche da Powell (2002). Quest'autore, studiando le dinamiche della regolazione, punta la sua attenzione sul proliferare di attori e processi di controllo e richiama l'attenzione sui rischi insiti in quella che definisca "la società dei controlli". In particolare giova ricordare che la regolazione dei sistemi di welfare è influenzata dalle decisioni, e dalle norme prodotte dalla comunità europea, dallo stato, dalle regioni, dagli enti locali territoriali, ma anche dagli organismi di rappresentanza degli attori sociali e dagli organismi chiamati a svolgere funzioni di controllo. Esiste, poi, un secondo "asse" della regolazione e riguarda i processi di reinterpretazione delle norme e di sviluppo della cultura (e degli strumenti) che guida la gestione dei processi organizzativi degli attori e delle loro reti sociali. Queste considerazioni confermano che i processi di governance si articolano su diversi livelli e vedono l'interazione di diversi attori sociali. In questa logica la governance non deve essere considerata come un sistema di regolazione, ma come un modo per trovare un equilibrio fra i diversi meccanismi che orientano la re-

golazione degli attori presenti nei sistemi di welfare, orientando i processi gerarchici, le dinamiche della concorrenza, e la ricerca della condivisione e dello scambio sociale verso le finalità generali del sistema. Partendo da queste considerazioni, Bevir e Rhodes (2003) evidenziano alcuni elementi rispetto ai quali ripensare ai processi della governance:

- la complessità del sistema, caratterizzato dalla presenza di attori diversi e autonomi, che non hanno legami di dipendenza e che scelgono liberamente di appartenere al sistema;
- l'intensità e continuità delle relazioni fra gli attori;
- la natura delle relazioni. Nei loro processi interattivi stabiliscono scambi tesi a migliorare la loro capacità di perseguire le proprie finalità. Ogni attore decide di appartenere al sistema perché si riconosce (identità) nei valori e negli obiettivi strategici perseguiti, ma anche perché l'appartenenza gli consente di effettuare dei processi di scambio di risorse materiali, relazionali e simboliche, che gli permettono di realizzare un miglior equilibrio delle risorse utilizzate per perseguire i propri obiettivi strategici e per contribuire a perseguire quelli della rete;
- i processi di negoziazione, attraverso i quali gli attori definiscono le finalità condivise e da porre alla base del funzionamento del sistema;
- i "giochi interattivi", che consentono di definire le regole condivise di appartenenza al sistema e le regole di governo dell'interazione sociale;
- il ruolo dello stato, non più da considerarsi come unico decisore nei processi di governo delle politiche pubbliche, ma come uno degli attori che svolgono (secondo gli orientamenti prevalenti ma non unanimi del dibattito) una funzione di regia e d'indirizzo degli altri attori del sistema;

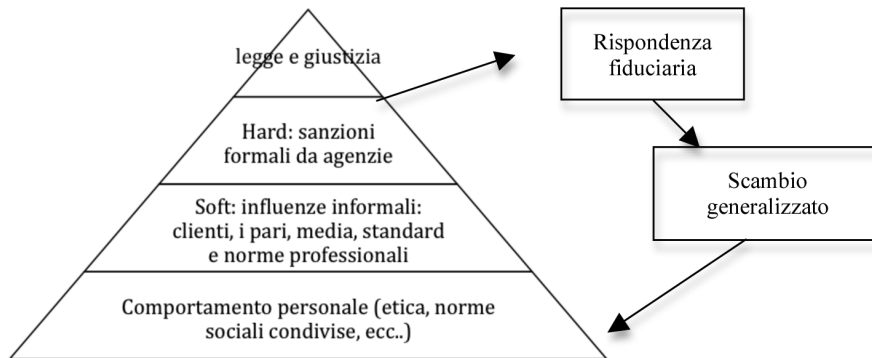
- l'articolazione dei processi di regolazione, che si sviluppa su diversi livelli (governance multilivello) e coinvolgere diversi attori (governance multi attore).

### 3.2. *Ripensare ai processi e ai meccanismi della regolazione*

Il passaggio dal welfare state al welfare mix è stato caratterizzato dalla diversificazione degli attori che erogano servizi e prestazioni ai cittadini. Questa situazione ha posto il problema dell'individuazione di alcuni istituti normativi capaci di accompagnare questo processo di trasformazione. In questa prospettiva le norme nazionali e regionali, ma anche il dibattito scientifico, hanno rilanciato l'urgenza e la rilevanza dello sviluppo di sistemi di "accountability". Ma anche in questo caso si tratta di un concetto che ha trovato declinazioni diverse e che richiede alcune precisazioni. Analizzando un dizionario di lingua inglese si può facilmente constatare che una persona si può definire "accountable" quando è «responsabile per le proprie decisioni e azioni, pronto a spiegarle a chi lo richiede». Il termine evoca, quindi due aspetti: l'assunzione di responsabilità; e la disponibilità a rendere evidente il risultato delle proprie azioni in riferimento alle responsabilità assunte. Questo concetto è meglio rappresentato da Hodge e Coghill (2007, p. 680) secondo i quali l'«accountability è un complesso insieme di relazioni fra individui e istituzioni. I partecipanti scambiano informazioni e giudizi influenzati da valori, norme etiche, competenze e abilità individuali». La complessità è dovuta ai contesti nei quali si viene a esercitare la responsabilità, e al sistema di attori entro il quale si gioca il processo. In altre parole, un sistema gerarchico presenta relazioni fra gli attori che portano ad assegna-

re al (e attribuiti dai singoli attori) concetto di responsabilità connotazioni diverse da quelle assunte in un sistema a rete. Per esempio, l'esercizio dell'autorità e i processi gerarchici finiscono per inibire la costruzione di un clima imperniato sulla rispondenza fiduciaria, caratteristica questa indispensabile per il buon funzionamento di un sistema a rete. Queste considerazioni ci portano a precisare che la struttura dei meccanismi della regolazione (che chiameremo anche tecnologie della regolazione) deve essere coerente con le caratteristiche del sistema di welfare. Questa considerazione è sicuramente scontata, ma nella pratica dei servizi cozza contro un sistema di regole, costruito in un sistema di welfare state, che tende a resistere e permanere anche in presenza dei processi di trasformazione in atto. Come ogni sistema, è costituito da processi, da ruoli, da posizioni sociali e da una cultura che tendono a permanere anche quando vengono meno i motivi che ne hanno provocato la costruzione. Quest'affermazione ci risulta evidente confrontando i meccanismi di regolazione che caratterizzano il nostro sistema di welfare con la "piramide dei processi di regolazione" proposta da Hodge e Coghill (2007). Secondo questi autori il fattore base su cui costruire la regolazione dei sistemi a rete deve essere la diffusione di un sistema etico e di norme sociali condivise fra gli attori. Ancora una volta si rafforzano l'importanza e la centralità del concetto di capitale sociale. Un secondo livello dei processi di regolazione viene definito di tipo soft perché centrato sulla "self regulation" (Bartle, Vass, 2007), vale a dire sullo sviluppo del controllo esercitato fra i pari. Esempi di processi di auto regolazione sono dati dalla costruzione delle norme di buona pratica, con le quali i membri di una categoria professionale si mettono assieme per definire cosa deve essere considerato

Tav. 7 - La piramide dei processi di regolazione (elaborato da: Hodge e Coghill, 2007)



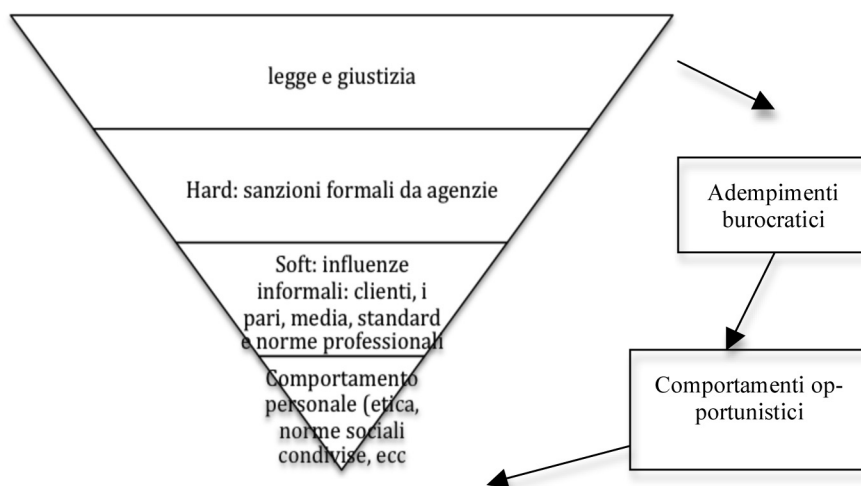
come positivo e cosa deve essere evitato. I gruppi di pari definiscono così le norme sociali alle quali si devono attenere gli appartenenti al gruppo e le sanzioni che aiutano a sviluppare il rispetto delle norme. Anche le sanzioni, in questo caso, hanno più il valore del riconoscimento, della conferma dell'identità e dell'appartenenza, che della repressione dei comportamenti devianti. In questo senso sono focalizzati sulla diffusione delle norme, sull'evidenziazione del mancato rispetto più che sulla punizione.

I processi di controllo esterno costituiscono l'insieme dei meccanismi "hard" della regolazione. Questo livello si concretizza attraverso la costituzione di agenzie riconosciute (possibilmente di terza parte) dal sistema come strumenti di verifica della coerenza e della bontà dei processi di regolazione realizzati a livello dei controlli "soft". In questo senso la regolazione, propria di questo terzo livello della piramide, trova significato solo in coerenza con i livelli precedentemente analizzati. All'ultimo livello della piramide è collocato il quadro normativo e il ricorso alla giustizia. Per essere coerente con i processi di regolazione questo livello deve essere residuale e attivato solo nei casi in cui necessiti un intervento di

autorità per derimere controversie e per confermare le interpretazioni. Questa proposta di regolazione del sistema si basa sull'integrazione fra i diversi livelli della piramide, nessuno di loro risulta, infatti, da solo in grado di sviluppare la governance di un sistema complesso.

Centrarsi sui processi di auto regolazione (norme sociali, controllo diffuso e processi di auto definizione delle norme) consente di costruire un clima di "rispondenza fiduciaria" e attivare interazioni basate sullo "scambio generalizzato". Questi due processi consolidano il capitale sociale della rete rafforzando così le norme sociali e la fiducia nei comportamenti solidaristici fondamentali per consentire lo sviluppo di processi di governance. Ma quale sistema di regolazione si sta consolidando ed evolvendo in Italia? Si basa sulla logica della piramide presentata? Quale peso è assegnato ai diversi processi di regolazione? La risposta a queste domande è sicuramente complessa e, deve tener conto delle diversità presenti nelle singole regioni. È comunque possibile ipotizzare che i sistemi di regolazione sono centrati sugli aspetti normativi e su un impianto burocratico consolidato che tende a resistere ai processi di trasformazione. In altre parole ab-

Tav. 8 - La "piramide rovesciata" del sistema italiano



biamo a che fare con una "piramide rovesciata", basata su un debole sistema di condivisione delle norme sociali, centrata sulla costruzione di sistemi di controllo esterno che poco ha valorizzato i tentativi di costruire sistemi di auto-regolazione. Il ricorso alla dimensione normativa e alla giustizia rischia di diventare il processo prevalente e non l'eccezione.

Questa situazione rischia di trasformare i meccanismi della regolazione in processi di adempimento burocratico, svuotandoli così della capacità di governo della complessità. La rottura della continuità fra regolazione e governo richiede un ricorso all'esercizio dell'autorità formale (enfasi sulle norme e sul controllo esterno). La letteratura ha, per altro, segnalato che il ricorso all'autorità formale (come normalità e non come eccezione) mina la costruzione della "rispondenza fiduciaria" e favorisce i comportamenti opportunistici. In questo contesto la regolazione di un sistema complesso richiede un grosso sforzo per riportare la piramide dei meccanismi della regolazione nel "verso" coerente con la natura del

sistema che deve essere regolato. Per far questo è importante riuscire a:

- ridurre la rilevanza dei processi gerarchici, sostenendo l'autorità formale con la legittimazione degli attori;
- incentivare comportamenti solidaristici e contrastare (anche in modo sanzionatorio) i comportamenti opportunistici;
- sviluppare il coinvolgimento degli attori, la negoziazione e la condivisione delle finalità;
- incentivare i processi di condivisione delle norme sociali, non come semplice processo di socializzazione ma come prodotto di un processo di creazione di senso.

A questo proposito Bovaird e Loeffler (2007) suggeriscono alcuni criteri di giudizio per la valutazione della bontà dei processi di governance. Secondo questi autori è fondamentale:

- attivare un processo di decision making democratico;
- coinvolgere la popolazione e gli stakeholder;
- costruire processi trasparenti;
- consolidare processi di accountabi-

- lity (responsabilizzazione e rendicontazione);
- sviluppare l’inclusione sociale e l’equità (di opportunità, uso, costo e accesso) per i gruppi svantaggiati;
  - trattare i cittadini in modo corretto e onesto;
  - valorizzare l’iniziativa, la buona volontà e capacità di lavoro in partnership;
  - sviluppare la capacità di competere in un ambiente globale;
  - rispettare il ruolo della legge;
  - rispettare i diritti degli altri;
  - rispettare le diversità.

### 3.3. *Adempimento burocratico o processi di governo: la valutazione*

Il libro verde afferma che: «la costruzione del nuovo welfare deve avvalersi di un costante monitoraggio e di un approccio per obiettivi, in modo da consentire ai decisori e ai loro interlocutori sociali di misurare continuamente l’avvicinamento ai risultati attesi, l’effettiva utilità delle politiche adottate, l’opportunità di correzioni nel caso di scostamenti, il confronto con i sistemi dei paesi concorrenti» (Ministero del Lavoro, della Salute e delle politiche Sociali, 2008, p. 13). In questo modo viene ribadita, pur senza nominarla, la rilevanza e la centralità della valutazione. Anche in questo caso, però, è opportuno fare alcune precisazioni per fare della valutazione un processo capace di supportare la gestione e il governo del sistema di welfare. Campbell e McClintock (2002, p. 4), analizzando le pratiche valutative, hanno rilevato che tali pratiche si sono dibattute sulla necessità di combinare due diverse esigenze, riconducibili:

- alle caratteristiche del dibattito metodologico interno agli addetti ai lavori che si occupano di valutazione, preoccupati dalla ricerca dell’affida-

bilità e del rispetto delle regole del metodo scientifico;

- alla necessità di rispettare la cultura interna delle organizzazioni, dei tempi e delle dinamiche dei processi decisionali.

Gli stessi autori constatano che la ricerca attivata dall’esterno, come rendicontazione formale, ha prodotto scarsi risultati concreti. Essi sostengono, infatti, che «quando la valutazione è usata solamente per “rating, classification, sorting”, le organizzazioni sono motivate solo a dimostrare agli altri la loro idoneità alla qualità». Del resto le poche ricerche (Hernandez, Visher, 2001) che hanno studiato l’impatto prodotto dalle pratiche valutative nei processi gestionali e nella qualità della vita degli utenti, evidenziano un quadro critico, caratterizzato da alcune difficoltà, quali:

- una confusione sulle modalità di definizione delle informazioni da ritenere più importanti (core) nello sviluppo dei processi decisionali delle aziende non profit;
- una tendenza a confidare nelle misure di output del programma, piuttosto che sulle misure di risultato sul cliente;
- una carenza di misure sulla qualità e sull’efficacia dei programmi;
- una carenza di processi automatici o manuali che consentono di generare report manageriali utili allo staff.

Si assiste, quindi, a una crescente domanda (interna ed esterna) di valutazione, alla quale viene data una risposta che, spesso, vede la valutazione come un’ulteriore attività, o meglio procedura adempitiva, da aggiungere ai normali processi di gestione dell’organizzazione. L’innescarsi di queste dinamiche delegittima la richiesta di informazioni e genera frustrazione in quanti sono chiamati a produrre informazioni, e non ne ricevono un ritorno. Nelle organizzazioni aperte e basate sulla pro-

duzione di fiducia (Pelligra, 2002) l'informazione è una risorsa da scambiare e la sua qualità dipende dal vantaggio percepito dagli attori. Lo sviluppo di asimmetrie informative e la non reciprocità dei processi finiscono per costruire condizioni non collaborative fra gli attori del sistema. Questi fattori richiedono una forte riflessione sulle caratteristiche che devono assumere le pratiche valutative per superare le tendenze all'autoreferenzialità o all'estraneità ai processi organizzativi. In altre parole è necessario ridefinire dei processi di valutazione capaci di coniugare e integrare il rispetto delle regole metodologiche della ricerca sociale, con le dinamiche e la natura delle organizzazioni che operano in questo settore, i loro processi organizzativi e decisionali (Bertin, 2007).

La prospettiva di avvicinare le dinamiche dello sviluppo organizzativo con le pratiche della valutazione, assegnando ad esse il compito di supportare i processi di apprendimento e di condivisione delle conoscenze, rende fondamentale prestare attenzione alla comunicazione dei risultati della valutazione. Questo modo di pensare alla valutazione pone al centro gli attori del processo decisionale e i loro fabbisogni informativi. Quest'affermazione consente di chiarire il concetto di comunicazione dei risultati, inteso non come mero passaggio d'informazioni, ma come processo di costruzione di un linguaggio e di una struttura cognitiva che permette di scambiare le conoscenze. Il rapporto con gli stakeholder e con tutti gli attori che presidiano il campo decisionale non riguarda esclusivamente la fase conclusiva del processo, e nemmeno può essere previsto solo all'inizio e alla fine, ma deve accompagnare e pervadere tutto il percorso di sviluppo delle pratiche valutative.

La ricerca sui possibili impatti delle pratiche valutative sui processi orga-

nizzativi ha evidenziato la presenza di alcuni fattori che incidono pesantemente sulla capacità della valutazione di tradursi in decisioni operative. Fra i diversi elementi emersi da queste indagini vale la pena qui ricordare:

- la capacità di stabilire un reale ingaggio degli stakeholder, comprendendo in modo chiaro le dinamiche dei decisori (dei politici e degli apparati burocratici in particolare) e superando da subito le loro resistenze sull'opportunità della valutazione. Tali resistenze sono legate al reale rischio di riduzione dei margini di autonomia intrinseci all'ambiguità che accompagna i processi decisionali;
- la cultura dell'organizzazione, e la propensione a recepire i messaggi della ricerca, ritenendola autorevole e legittimata a contribuire al processo decisionale;
- la legittimazione di chi fa la valutazione e delle tecniche di ricerca utilizzate. Da questo punto di vista è fondamentale riuscire a costruire un processo di validazione con gli stakeholder e con tutti i decisori per legittimare il disegno di valutazione proposto e i soggetti chiamati a realizzarlo;
- il rispetto dei tempi delle decisioni, e la produzione d'informazioni coerenti con le dinamiche del processo decisionale (è inutile produrre ottime informazioni quando la decisione è già stata presa);
- la trasparenza e "neutralità" di chi gestisce il processo di raccolta e analisi delle informazioni. Una trasmissione selettiva delle informazioni, orientata esclusivamente alla luce degli obiettivi e delle propensioni di chi gestisce la valutazione, finisce per delegittimare l'intero processo;
- la vicinanza ai processi decisionali, vale a dire la capacità di "farsi carico" delle necessità conoscitive dei decisori;



- i codici di comunicazione adottati e la loro capacità di entrare in relazione con quelli utilizzati dagli stakeholder.

Queste raccomandazioni risultano tanto più necessarie quanto più l'organizzazione affida il compito della valutazione ad alcuni suoi componenti (interni o esterni), e finiscono per essere tanto meno pregnanti quanto minore è la distanza fra chi è chiamato a gestire il processo di valutazione e chi è chiamato ad utilizzare il prodotto delle pratiche valutative come motore dei comportamenti organizzativi.

*Queste considerazioni evidenziano che la trasformazione del sistema di welfare manifesta incoerenze con la natura e le caratteristiche dei processi di regolazione. La diversificazione e articolazione del sistema ne ha reso evidente l'aumento della complessità e la conseguente incapacità di governo dei processi di regolazione basati sulla gerarchia o sulla concorrenza. Il disallineamento fra sistema e regolazione richiede una rivisitazione dei processi e delle "tecnologie della governance". Tale riallineamento si deve basare sul consolidamento dei sistemi relazionali e sul capitale sociale e sullo sviluppo di strumenti di auto regolazione centrati sulle esigenze di gestione e di governo degli attori.*

## Conclusioni

L'attuale fase di transizione dei modelli di welfare richiede una revisione dei principi sui quali si è basato lo sviluppo realizzato nell'epoca d'oro. Tale revisione va giocata attorno al concetto d'integrazione e personalizzazione. La dimensione economica non può più essere considerata sovra-ordinata o indipendente dalle dinamiche del sistema sociale, ma economia e società devono essere con-fuse (Rullani, 2006). Le responsabilità sulla produzione del be-

nessere non sono di un attore sociale, ma richiedono la condivisione fra i diversi soggetti che animano i sistemi di welfare (Rodger, 2004). La governance dei sistemi complessi deve essere in grado di integrare le dinamiche della concorrenza, della gerarchia, della fiducia e dello scambio sociale (Rhodes, 2007). La liquidità e l'instabilità della società post-moderna stanno cambiando la struttura dei rischi e i bisogni delle persone, diversificandoli. Una rilettura trasversale delle linee di ridefinizione dei sistemi di welfare consente di individuare alcune parole chiave che possono costruire la nuova "struttura culturale" sulla quale basare i sistemi di welfare futuri. Possiamo immaginare che il cambiamento porterà:

- dalla standardizzazione alla personalizzazione;
- dalla segmentazione all'integrazione;
- dall'individuo alla comunità;
- dalla coercizione alla condivisione;
- dalla delega alla co-responsabilità.

Del resto questo spostamento dei paradigmi culturali caratterizza il dibattito interno a diversi paesi europei. A titolo esemplificativo è possibile ricordare che il National Economic and Social Forum of Ireland sostiene che lo sviluppo del capitale sociale deve diventare uno dei pilastri delle politiche del nuovo welfare, e che per questo è fondamentale:

- bilanciare i processi bottom-up e top-down;
- incentivare il rispetto reciproco e la promozione dei diritti;
- facilitare le attività dei cittadini basate sull'aiuto reciproco e la responsabilizzazione;
- supportare la costruzione di partnership fra cittadini, comunità, agenzie intermedie ed enti di governo;
- riconoscere e sostenere le attività di volontariato;
- riconoscere e valorizzare il ruolo delle comunità locali.

**Bibliografia di riferimento**

- Baumann Z. (2006). *Vita liquida*. Bari: Editori Laterza
- Baumann Z. (2007). *Homo consumens*. Trento: Erickson
- Bartle I., Vass P. (2007). Self regulation within the regulatory state: towards a new regulatory paradigm?. *Public Administration*, vol. 85, n. 4
- Bertin G. (2007). *Governance e valutazione della qualità nei servizi socio-sanitari*. Milano: FrancoAngeli
- Bertin G., a cura di (2009). *Invecchiamento e politiche per la non autosufficienza*. Trento: Erickson
- Bevir M., Rhodes. R.A.W. (2001). *Decentering British governance: from bureaucracy to networks*, working paper, Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California
- Bevir M., Rhodes R.A.W., Weller P. (2003). Comparative governance: prospects and lessons, *Public Administration*, vol. 81, n. 1
- Bovaird T., Loeffler E. (2007). Assessing the quality of local governance: a case study of public services, *Public Money & Management*. September
- Burt S. (2001). "Structural Holes versus network closure as social capital". In: Lin N., Cook K.S., Burt R.S. (2001). *Social capital: Theory and research*. NY: Aldine de Gruyter.
- Campbell M., McClintock C. (2002). Shell We Dance, Program Evaluation Meets Organisation Development, *Noprofit Sector*, vol. 34, n. 3
- Castells M. (1999). "Grassrooting the space of flower". In: Wheeler J.O., Aoyama Y., Warf B. (1999). *Cities in the Telecommunication Age: The Fracturing of Geographies*. London: Routledge
- Coleman J.S. (2005). *Fondamenti di teoria sociale*. Bologna: il Mulino
- Combrinck-Graham L. (1985). A developmental model for family systems, *Family Process*, n. 24
- Dewilde C. (2003). A life-course perspective on social exclusion and poverty, *British Journal of Sociology*, vol. 54
- Diener E., Seligman M.E.P. (2004). Beyond money. Toward an economy of well-being, *Psychological Sciences in The Public Interest*, vol. 5, n. 1
- Donati P.P., Colozzi I. (2006) *Il paradigma relazionale nelle scienze sociali: le prospettive sociologiche*. Bologna: il Mulino
- Entwistle T., Bristow G., Hines F., Donaldson S., Martin S. (2007). The dysfunctions of markets, hierarchies and networks in the meta-governance of partnership, *Urban Studies*, vol. 44, n. 1
- Fukuyama F. (1996). *Fiducia*. Milano: Rizzoli
- Googh I. (1996). Social Welfare and Competitiveness, *New Political Economy*, n. 1
- Graham S., Marvin S. (2001). *Splintering Urbanism*. London: Routledge
- Helliwell Y.F. (2003). How's life? Combining individual and national variables to explain subjective well-being, *Economic Modelling*, n. 20
- Hernandez G., Visher M.G. (2001). *Creating a culture of Inquiry*. Ireland: The James Irvine Foundation
- Hodge G.A., Coghill K. (2007). Accountability in the Privatized State, *Governance: An International Journal of Policy, Administrations*, vol. 20, n. 4
- McGregor S., Bateman Eleison M. (2003). A new research framework for family resource management applied to financial preparedness of mid-life working couples, *International Journal of Consumer Studies*, n. 5

- Mestrovic S. (1997). *Postemotional society*. London: Sage.
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle politiche Sociali (2008). *La vita buona nella società attiva. Libro verde sul futuro del modello sociale*, Documento per la consultazione pubblica, Roma
- Pelligra V. (2002). Rispondenza fiduciaria: principi e implicazioni per la progettazione istituzionale, *Stato e mercato*, n. 65
- Polanyi K. (1974). *La grande trasformazione*. Torino: Einaudi
- Powell M. (2002). *La società dei controlli*. Milano: Edizioni Comunità
- Putnam R. (2004). *Capitale sociale e individualismo*. Bologna: il Mulino
- Rhodes R.A.W. (2007). Understanding governance: Then Years on, *Organization Studies*, n. 28
- Rodger J.J. (2004). *Il nuovo welfare societario*. Trento: Erickson
- Rowntree B. (1902). *Poverty, a study of Town Life*. London: Thomas Nelson and Sons
- Rullani E. (2006). Capitale sociale e nuova modernità, *Sociologia del lavoro*, n. 102
- Sacco P.L., Zamagni S., a cura di (2002). *Complessità relazionale e comportamento economico*. Bologna: il Mulino
- Sen A.K. (1994). *La disegualianza. Un esame critico*. Bologna: il Mulino
- Sen A.K. (2005). *Razionalità e libertà*. Bologna: il Mulino
- Shin D.M. (2000). Economic policy and social policy: policy-linkages in an era of globalisation, *International Journal of Social Welfare*, vol. 19
- Suhrcke M., Soute Arce R., Tsoлова S., Mortensen J. (2006). Investment in health could be good for European economies, *BMJ*, 333
- Stoker G. (1998). Governance as theory: five propositions, *Unesco*, Blackwell Publishers
- Taylor-Gooby P. (2004). *New risk, new welfare*. Oxford: Oxford University Press
- Wells W.D., Gubar G. (1966). Life cycle concept in marketing research, *Journal of Marketing Research*, n. 3
- Whiteley P.F. (2000). Economic growth and social capital, *Political Studies*, vol. 48
- Wood G., Gough I. (2006). A comparative welfare regime approach to global social policy, *World Development*, vol. 34, n. 10