

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI**  
**“FEDERICO II”**

DIPARTIMENTO DI SOCIOLOGIA “GINO GERMANI”  
FACOLTÀ DI SOCIOLOGIA

Dottorato in  
**SOCIOLOGIA E RICERCA SOCIALE**

Tesi di dottorato in  
*Approcci e metodi per l'analisi  
delle politiche sociali*

Titolo  
**POTERE E CONFLITTO:  
DECIDERE IL SOCIALE TRA EUROPA E CONTESTI  
LOCALI**

*Dall'europeizzazione alla riconsiderazione delle tipologie di welfare:  
metodi analitici per lo studio delle politiche sociali.*

Tutor:  
Chiar.ma Prof.ssa  
**Amaturo Enrica**

Candidata:  
Dott.ssa  
**Punziano Gabriella**

**Anno accademico 2010 – 2011**



# INDICE

## PARTE PRIMA: L'ANALISI MACRO

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>5</b>
<b>CAPITOLO I: TRA LIVELLO TEORICO E LIVELLO EMPIRICO .....</b>	<b>8</b>
Introduzione .....	8
1.1. <i>Continuum</i> semantici e <i>continuum</i> operativi .....	9
1.2. Quattro sub-disegni per un'analisi comparata multilivello.....	12
<b>CAPITOLO II: QUESTIONI DI DEFINIZIONE.....</b>	<b>17</b>
2.1. La politica pubblica come oggetto analitico .....	17
2.2. Le politiche sociali .....	21
2.3. Europeizzazione e decentramento: direzioni di sviluppo .....	27
2.4. Le politiche di coesione ed inclusione sociale.....	29
<b>CAPITOLO III: QUESTIONI DI METODO.....</b>	<b>34</b>
3.1. Metodi di ricerca ed analisi tra politica pubblica e politica sociale .....	34
3.2. I <i>Mixed Methods</i> .....	45
3.3. Conclusioni.....	57
<b>CAPITOLO IV: PENSARE AL WELFARE IN EUROPA: MODELLO COMPARATO MULTILIVELLO .....</b>	<b>60</b>
<b>4.1. Dalla teorizzazione di Titmus all'Europa a 27 .....</b>	<b>61</b>
4.1.1. <i>Welfare europeo o net-welfare locali?</i> .....	76
<b>4.2. Indicatori sociali nello sviluppo dell'analisi di <i>policy</i> comparata europea .....</b>	<b>81</b>
4.2.1. <i>Frame work, database e scelta degli indicatori per la costruzione del modello.</i> .....	86
<b>4.3. Analisi e risultati.....</b>	<b>93</b>
4.3.1 <i>Il Pls Path Modelling</i> .....	93
4.3.2. <i>Il trattamento dei dati ed il software utilizzato</i> .....	96
4.3.3. <i>Ipotesi e Modelli</i> .....	99
<b>4.4. Analisi multilivello: tra selezione del campione e prime conclusioni .....</b>	<b>113</b>
4.5. Il ritorno al <i>Complex Mixed Methods Design</i> .....	117

## **PARTE SECONDA: L'ANALISI MICRO**

<b>CAPITOLO V: VERSO UNA NUOVA INTEGRAZIONE? .....</b>	<b>122</b>
5.1. Nuovi scenari, nuove esigenze, nuovi modi di pensare le politiche. ....	124
5.2. Contestualizzare i progetti .....	132
5.3. Modello di implementazione ed analisi di impatto.....	145
5.4. Conclusioni.....	155
<b>CAPITOLO VI: AUTONOMIA O CONVERGENZA?.....</b>	<b>163</b>
6.1. Europeizzazione e localizzazione .....	163
6.2. <i>Comparative Network Analysis</i> su modello decisionale .....	171
6.3. Gli spazi di autonomia.....	173
6.4. Gli spazi di creatività degli attori .....	175
6.5. Conclusioni.....	188
<b>CAPITOLO VII: <i>COMPLEX MIXED METHODS FOR SOCIAL AND POLICY</i></b>	
<b><i>ANALYSIS</i> E IL MODELLO GENERALE DI CLASSIFICAZIONE.....</b>	<b>192</b>
7.1. Il <i>Complex Mixed Methods Design</i> e i fattori della strategia <i>mix</i> .....	193
7.2. Gli assi tipologici.....	195
7.3. Dall'indagine macro: caratteristiche e attributi per la classificazione .....	197
7.4. Il passaggio alla fase micro-analitica.....	202
7.5. Conclusioni aperte e possibili direzioni di sviluppo .....	209
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>212</b>
<b>Allegato 1: Strumento integrato di rilevazione per interviste a testimoni privilegiati .....</b>	<b>224</b>
<b>Allegato 2: Schede tecniche progetti .....</b>	<b>231</b>

## INTRODUZIONE

La rivalutazione della dimensione territoriale e il processo di europeizzazione hanno generato, in materia di politiche sociali, fenomeni di decentramento, di attivazione, di proliferazione degli attori e di costituzione di *network* decisionali locali, mossi dall'obiettivo della convergenza nonostante il fatto che le strategie adottate dai singoli Paesi e dai contesti locali in essi possano poi risultare nettamente differenti fra loro. Il lavoro che qui si presenta intende delineare una diversa tipologia di welfare, la cui variabile discriminante diviene l'integrazione comunitaria nelle diverse forme che questa assume tra Nazioni e contesti locali dell'Europa a 27.

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

L'ipotesi che guida l'analisi così condotta è che alla base dello sviluppo del welfare attuale vi sia la propensione dei contesti nazionali a tendere verso un sistema unitario, quello del *welfare europeo*, frutto del processo di europeizzazione e dei principi di sussidiarietà e attivazione nella definizione delle politiche sociali. Quello che avviene, però, nei contesti locali, è la scissione del sistema unitario, il *welfare europeo* o dell'*europeizzazione*, che avviene sotto una spinta all'autonomizzazione ed all'emersione di un sistema di welfare governato localmente, il *net welfare locale*. Nell'indagine di tale fenomeno, la variabile che può essere assunta come discriminante tra la tendenza all'uno o all'altro modello di welfare è rappresentata da un indice di integrazione comunitaria che tenga in debito conto il carattere più o meno stringente e vincolante della normativa imposta a livello sovranazionale rispetto ai contesti nazionali e subnazionali.

Il punto di partenza è una riflessione teorica sulla costituzione degli assi tipologici che sorreggono il *general model*, incrociando questioni analitiche e dimensioni di sviluppo dei fenomeni indagati. Nell'affondo macro, il *focus* dello studio diviene la

riflessione tecnica sull'utilizzo degli indicatori sociali per l'analisi comparata di contesto finalizzata alla selezione dei casi di studio. Tale riflessione lascia intravedere la necessità di un cambio di direzione dell'analisi proposta. Dalla prospettiva macro si passa a quella micro ed i contesti selezionati diventano il nuovo ambito di indagine. In essi è stato effettuato uno studio comparato su oggetti analitici che potessero essere indagati nella loro dinamica e struttura. Si opta, così, per lo studio di progetti concretamente realizzati e implementati localmente e che vadano a coprire il campo delle *policies* indagate. Si tratta essenzialmente di progetti che fanno capo a politiche di coesione territoriale (*place*) ed inclusione sociale (*people*). Il restringimento del *focus* dell'analisi sui contesti locali è sviluppato utilizzando un paradigma di ispirazione normativa rispetto ai contesti locali, quello derivante dall'indagine di Graziano (2004), il quale considera la costituzione delle politiche comunitarie e la loro diffusione negli Stati membri e nei contesti locali come fattori di spinte adattive sulle strutture di *policy* nazionali tanto maggiori, quanto maggiore è l'incongruenza di *policy*. E tali spinte adattive saranno a loro volta tanto maggiori quanto maggiore sarà la natura vincolante della fonte normativa della politica considerata. Tuttavia, lo studio che si propone in questa tesi recupera l'approccio normativo di Graziano aggiungendo però complessità all'analisi. Ad uno studio comparato di *policies* all'interno di un unico contesto nazionale, si affianca l'ampliamento della base comparativa, inteso come incremento del numero delle nazioni coinvolte e come superamento dell'ambito nazionale di indagine per rilevare dati e *trends* direttamente nei contesti locali. Sono state selezionate, pertanto, cinque nazioni la cui posizione sull'indice di integrazione comunitaria fa intravedere importanti cambiamenti e significative peculiarità. All'interno di queste nazioni sono stati individuati i contesti locali che fanno da traino per l'ambito nazionale ed, ancora, all'interno di questi sono stati selezionati due progetti inerenti le due politiche individuate (inclusione e coesione sociale) sui quali è stata condotta un'analisi di impatto e di implementazione oltre ad una *comparative network analysis* a partire dai dati rilevati attraverso una serie di interviste a testimoni privilegiati. L'applicazione dell'analisi di rete è funzionale alla valutazione degli spazi di autonomia o delle spinte adattive. Si parte dalla traslazione delle direttive europee a livello nazionale, e del modo in cui esse sono recepite, elaborate e messe in pratica dagli attori nei contesti locali, per finalizzare l'analisi alla rilevazione delle possibili incongruenze di *policy* e all'apertura degli spazi decisionali (Graziano, 2004). La ricostruzione delle reti d'azione segue l'incrocio dei metodi posizionale, reputazionale e decisionale, prendendo a riferimento l'analisi di Lahuman e Pappi del 1961 sulle strutture di potere e la diramazione delle decisioni all'interno di piccole comunità.

Il *mix* tra livelli di analisi, metodi analitici ed oggetti d'indagine portano alla costituzione dello schema generale di analisi che parte dalla definizione di un *complex mixed method for social and policy analysis*, per giungere - passando al vaglio l'analisi dei contesti sovranazionale, nazionale e locale, nonché della loro analisi congiunta - ad un *general model of classification*, nel quale la variabile discriminante per la definizione dei nuovi sistemi di welfare - alla luce della profonda europeizzazione ed attivazione che pervade il campo delle politiche in generale e di quelle sociali in particolare - sia, come anticipato, l'integrazione.

# **PARTE I**

## **L'ANALISI MACRO**

**Tra teorie, definizioni, tipologie e indicatori  
sociali**

# **CAPITOLO I**

## **TRA LIVELLO TEORICO E LIVELLO EMPIRICO**

### **Introduzione**

Prendere in analisi il campo delle politiche sociali, e in particolar modo l'ambito in cui esse nascono, vengono discusse e definite, è un obiettivo che travalica le singole discipline e approda, per sua natura, in spazi più ampi di discussione.

Ciò che spiega la nascita di questo specifico interesse di ricerca è proprio la volontà di creare un punto d'incontro tra diverse visioni: una visione si rifà alla comunicazione sociale che arriva direttamente a un pubblico generalista, spesso poco informato, pertanto direttamente direzionabile nelle opinioni; una visione sociologica è mirata alla comprensione dell'oggetto d'analisi e delle dimensioni in cui è scindibile; una visione di intervento e valutazione è mirata, infine, al mutamento delle strutture decisionali e di potere per la formazione di politiche sociali più intrise delle particolarità di specifici contesti territoriali ed umani non sempre accomunabili seppur derivanti dalla stessa matrice.

Per rispondere a questi obiettivi si farà riferimento alla destrutturazione dei campi classici di indagine sui sistemi di welfare che, attraverso la costruzione di tipologie che semplificassero il reale, hanno tralasciato una dinamica fondamentale, ovvero, quella che dal basso spinge sempre più verso la specificità dei contesti locali piuttosto che verso una convergenza sovranazionale, che resta una realtà puramente legislativa. Ed è proprio prendendo in analisi il campo legislativo e la natura più o meno vincolante delle direttive Europee in materia di politiche sociali, che si cercherà di capire come queste siano recepite, elaborate e messe in pratica dagli attori nei contesti locali, soprattutto tenendo in considerazione un'ulteriore variabile: il livello di autonomia nei meccanismi decisionali di cui questi attori possono godere.



## 1.1. *Continuum* semantici e *continuum* operativi

Uno degli obiettivi principali dello studio che si presenta è definire un modello di valenza teorica e pratica per l'analisi delle politiche sociali; un modello che quantifichi e descriva il livello di autonomia locale rispetto ai livelli nazionali ed europeo; un modello che possa essere applicato e che funzioni anche su contesti differenti, poiché costruito sulla ricerca di indicatori inerenti le politiche considerate e, solo successivamente, i territori e gli individui coinvolti.

La natura del modello proposto parte da una spinta statistico-matematica di definizione e delimitazione di campo, ma tale schema quantitativo non deve essere interpretato come rigido. La sua flessibilità nasce dall'unione di un modello siffatto con spazi d'analisi più micro e qualitativi. Ciò al fine della costruzione di un sistema di classificazione che, pur essendo il prodotto di tecniche matematiche, necessita di approfondimento, interpretazione e definizione, che tocchi la teoria e tenda al suo sviluppo. Non si tratta di sminuire la competenza classificatoria dei classici ma, piuttosto, mostrare quanto arricchimento, in ottica comparata, possa essere apportato a questa attraverso modelli statistici che sfruttano la digitalizzazione delle fonti e l'armonizzazione di queste nei sistemi statistici sovranazionali.

Il lavoro si apre con una rassegna introduttiva della letteratura che abbraccia definizioni e sviluppi in ambito di politiche, congiuntamente a un'analisi del *frame* delle specifiche politiche di riferimento e questo perché delimitare correttamente l'oggetto d'analisi aiuta a ragionare con maggiore consapevolezza sul percorso metodologico da mettere in atto.

Il ragionamento in merito al metodo porta alla costituzione di un modello che parte dall'applicazione dell'analisi multivariata e multilivello in ottica comparata dei dati relativi ai contesti sociali di indagine al fine di una scrematura preliminare per la definizione di un chiaro piano di campionamento. Questo è volto all'individuazione, partendo dallo sfondo territoriale europeo, di cinque nazioni e di cinque relativi contesti locali d'indagine. Si tratta, in particolare, di Germania, Spagna, Inghilterra, Francia e Italia, per evidenziarne specificità e differenze, retaggio dei sistemi assistenziali, occupazionali e delle versioni *mix* mediterranee (Ortigosa, 1990).

Nella fase successiva si è proceduto alla selezione di due progetti relativi a politiche sociali sviluppati nei contesti evidenziati in fase di selezione dei casi per sottoporli ad ulteriore analisi empirica. Alla base di questo lavoro il procedimento utilizzato seguirà una logica ad imbuto. Di fatti, nel panorama delle politiche sociali, vasto per definizione, sono stati selezionati un progetto specifico, inerente il campo delle politiche di coesione, e uno riguardante il campo delle politiche d'inclusione sociale.

Questo percorso, che si è aperto con uno sguardo macro e generale all'intero panorama europeo passando poi ad uno stadio meso che prevede la selezione dei casi, vede il passaggio, a questo punto, ad uno sguardo microanalitico che consenta, attraverso un'analisi dei testi normativi, delle direttive, degli atti e dei progetti, di prendere in considerazione il percorso delle *policy* dal livello europeo fino a quello territoriale più basso. Ciò avverrà, ovviamente, facendo attenzione ai cambiamenti che possono essere intercorsi dopo la riforma costituzionale nel rapporto Stato/regioni, puntando ad un'analisi diacronica.

Infine, è stata condotta un'analisi su quegli attori che nei contesti locali sono coinvolti nell'implementazione di politiche sociali attraverso i progetti individuati, con l'obiettivo di evidenziare quali di questi attori e quali variabili relative ad essi bisogna considerare per passare alla *Network Analysis* (analisi posizionale, reputazionale e decisionale), rivolta esclusivamente ai contesti locali precedentemente indicati. In questa fase, si adotta uno strumento tipico dell'analisi qualitativa di sfondo: l'intervista a testimoni privilegiati. Questo è stato strutturato in modo da individuare non solo la percezione in merito a implementazione ed impatto, incongruenza normativa e costituzione delle reti, ma anche per fare emergere i meccanismi di mediazione e conflitto risultanti a livello decisionale per la gestione ed il controllo, del potere e delle risorse in merito alle politiche sociali.

Seguendo questo percorso, lo schema sottostante d'analisi si compone di *step* successivi costituiti come sub-disegni all'interno di un disegno più complesso seguendo la scia dei *Mixed Methods*<sup>1</sup>.

L'ipotesi di ricerca nasce ispirandosi all'indagine di Graziano (2004), il quale considera la costituzione delle politiche comunitarie e la loro diffusione negli Stati membri come fattori di spinte adattive sulle strutture di *policy* nazionali tanto maggiori, quanto maggiore è l'incongruenza di *policy*. E tali spinte adattive saranno a loro volta tanto maggiori quanto maggiore sarà la natura vincolante della fonte normativa della politica pubblica considerata. Ciò porterà ad una trasformazione di *policy* da cui derivano significativi effetti istituzionali. Graziano compara due politiche pubbliche (coesione e lavoro) in un unico contesto (l'Italia), per dimostrare come la natura *sui generis* di questo contesto rispetto all'attuazione delle politiche comunitarie e la natura più o meno vincolante delle normative europee incidano sugli sviluppi locali delle politiche in questione. Il tutto in vista di una prevalenza della periferia sul centro, dei gruppi d'interesse sui partiti. Tuttavia Graziano resta ancorato al livello nazionale nella spiegazione delle differenze e delle trasformazioni nell'ambito di *policy* considerato. L'intento dello studio qui proposto è quello di superare l'ambito nazionale e passare alla diretta analisi in contesti locali.

La giustificazione di quanto descritto sta nelle tendenze degli attuali sistemi di welfare allo stiramento di un *continuum*, quello che va dai processi di adattamento conseguenti alle spinte verso l'europeizzazione, fino ai processi di decentralizzazione dovuti allo sviluppo di autonomie locali sempre più consistenti. Queste spinte si riflettono prepotentemente sulle architetture di governo, generando una *governance* multilivello (Geddes, Le Galés, 2001). Si sviluppa, dunque, un campo d'interazione che coinvolge l'Europa e le diverse organizzazioni internazionali e che genera pressioni di tipo adattivo verso l'adozione di *policy* coerenti con le trasformazioni della società globalizzata.

L'europeizzazione delle politiche sociali mette in gioco, pertanto, nuclei ideali e normativi sedimentati nelle diverse nazioni, creando tensione fra livello globale e nazionale. Tale dinamica, trasposta nel legame tra politiche sociali e scelte di valore, è stata alla base della stessa costituzione del *welfare state* (Hecló, 1981), e resta alla base degli stessi modelli di partecipazione, che vanno dal concetto di cittadinanza sociale di Marshall (1950) alla visione di Castel (2003) di una società di "non eguali, ma simili", per le relazioni di interdipendenza dovute al fondo comune di risorse e diritti dei cittadini. Le nuove tendenze investono anche, sul lato degli attori coinvolti,

---

<sup>1</sup> *Infra* capitolo II.

le logiche di autorità che lasciano il passo alle logiche negoziali, da *government* a *governance* nella produzione, erogazione e fornitura dei beni e dei servizi garantiti dal welfare. Questa fornitura, riposta sulla riduzione della fornitura pubblica diretta, si basa talvolta su un modello guidato dalla domanda (orientamento al cittadino), talvolta su un modello guidato dall'offerta (orientamento all'attore economico privato). Prende forma un welfare *mix* che si nutre della dialettica tra politiche sociali e politica pubblica, tra welfare e mercato (Bagnasco, 2003). Il *mix* di attori si riversa anche nel tessuto locale, nel quale l'autonomia comporta un ampliamento indiscusso del raggio di azione e di governo in merito a politiche sociali, ma, soprattutto, una ristrutturazione dell'architettura istituzionale in un processo di *institution building* e dilagazione di *partnerships*, delle quasi-istituzioni che permettono allo Stato di farsi locale (Castel, 2003). La localizzazione finisce per prestarsi meglio all'insieme delle emergenze locali e ad adattarsi in maniera del tutto naturale ai bisogni avvertiti a livello locale, espressione del rapporto d'interdipendenza fra i problemi sociali rilevati. Il centro locale diviene anche arena gestibile per il cittadino e per la sua diretta inclusione nei processi decisionali e di scelta per la collettività. Pertanto, riflettere sulle dinamiche di europeizzazione e localizzazione, tra le dimensioni di coesione ed inclusione, porta l'emergere da un lato dell'indebolimento del livello nazionale per le pressioni subite dall'alto ad opera di attori sovranazionali, dall'altro del rischio di sviluppo di segmentazione e disuguaglianza su base territoriale dovuto alle spinte dal e verso il basso. Il tutto senza prescindere dalle più generali dinamiche di attivazione che pervadono il tessuto delle politiche pubbliche, comunitarie o sociali che siano (Donolo, 2003). Viene a generarsi, in tale scenario, una tendenza all'armonizzazione delle politiche sociali per l'elaborazione di un "modello sociale europeo" (Guillén, Pallier, 2004), che porta l'Europa ad agire da filtro fra le pressioni globali e le strutture nazionali (Bifulco, 2005). Un modello caratterizzato da un "Metodo aperto di coordinamento" con cooperazione e sorveglianza reciproca tra i paesi membri, in chiave di processi di mutuo apprendimento di capacità e strategie di *policy making*, ma non solo. Tale metodo utilizza le nozioni di sostenibilità e coesione sociale come pilastri di una nuova sfida per il bilanciamento degli effetti prodotti dalla congettura avvenuta nell'atto di conciliare i problemi economici indotti dalla competizione globale con i vecchi e nuovi problemi sociali di impianto locale: la sostenibilità diviene la compensazione degli squilibri sociali indotti dallo sviluppo. Un modello che vuole realizzare il rinforzo reciproco delle politiche economiche, del lavoro e sociali, e queste ultime hanno il compito di creare un tessuto sociale includente. Inoltre, l'innovazione si colloca nel passaggio dalle politiche passive alle politiche attive, un'attivazione che sposta l'accento da inclusione intesa come riconoscimento ad inclusione intesa come partecipazione alla vita sociale prioritariamente attraverso il lavoro. La spesa sociale diviene investimento volto a produrre inclusione (Esping-Andersen, 2002), sia in direzione dello sviluppo di competenze e capacità per l'inserimento sociale e/o lavorativo coinvolgendo le risorse individuali (politiche di inclusione sociale), sia in direzione della valorizzazione dei loro potenziali di interazione cooperativa, includendo le risorse dei contesti locali (politiche di coesione sociale). Si assiste al passaggio da un welfare assicurativo ad uno rilanciato sulla dotazione di servizi territoriali, portando all'edificazione di configurazioni locali volte all'inclusione.

L'ultima peculiarità del modello di Europa sociale concerne il sistema multilivello di *governance*, il quale si basa sul principio della sussidiarietà, del riconoscimento e

della valorizzazione dei livelli locali di governo. Il rapporto fra livello europeo e contesti locali si rinforza reciprocamente, tale tendenza è espressa dal modo in cui gli orientamenti nazionali e gli assetti istituzionali portano a diversi filtraggi degli indirizzi europei e all'emersione delle città in quanto attori della pianificazione e della *governance*. Il modello sociale europeo resta, tuttora, espressione di un conflitto aperto tra attori economicamente orientati che si ispirano a soluzioni di mercato ed attori socialmente orientati che scandagliano le possibilità di rinforzo tra coesione sociale e crescita economica.

“Non mancano le ragioni per considerare l'esistenza di un nesso sempre più stretto e necessario tra la coesione sociale e le capacità di sviluppo e di crescita di un contesto locale. Il riconoscimento di questo nesso sollecita un ripensamento complessivo non solo dell'architettura istituzionale dei sistemi di welfare, ma anche dei processi di governo e di implementazione” (Ranci, 2004, p.3).

Tali riferimenti teorici e spunti analitici ci consentono lo sviluppo di ipotesi più propriamente empiriche rivolte agli specifici interessi del progetto sottostante questa proposta analitica. Si tratta della possibile destrutturazione dei campi classici di indagine sui sistemi di welfare valutando la realizzazione dell'integrazione nello sviluppo delle politiche di coesione ed inclusione sociale. Questo è realizzabile nella misura in cui si ragiona sull'autonomia e le spinte adattive a partire dall'analisi specifica del come le direttive europee vengono recepite, elaborate e messe in pratica dagli attori nei contesti locali, finalizzata alla rilevazione delle incongruenze di *policy* e dell'apertura degli spazi decisionali. Tra teoria e pratica, dunque, un modello d'analisi per lo studio delle politiche sociali che sia basato sulla ricerca, selezione e costruzione di indicatori appropriati al fine dell'applicazione di procedure classificatorie. Naturalmente ciò impone, per la complessità degli oggetti e soggetti di ricerca implicati nell'analisi, il superamento dell'ambito nazionale e l'analisi diretta nei contesti locali riflettendo, anzitutto, sulle dinamiche di europeizzazione e localizzazione che consentano di rilevare, tra dimensione di coesione ed inclusione, anche il rischio di frammentazione e segmentazione.

In relazione a tale ipotesi di indagine, l'analisi prevede la formulazione degli interrogativi di ricerca strutturati, come precedentemente definito, in qualità di fasi in successione, sub-disegni interni ad un disegno di ricerca generale, astratto e più complesso, quello che sta alla base della costruzione del *Complex Mixed Method for Social and Policy Analysis*, il modello analitico che si è strutturato, definito e meglio concettualizzato, contestualmente allo sviluppo dell'analisi empirica vera e propria.

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

Gli ultimi decenni, caratterizzati da una forte accelerazione dei tempi sociali e di vita e dalla dilatazione delle sfere che ad essi attengono, sono, ad avviso di chi scrive, il segnale forte di profonda trasformazione e crisi. Sono lo spettro di nuovi edifici istituzionali di welfare e di nuovi modelli di solidarietà. Entrare nel vivo di questi cambiamenti, comprenderli per trovarvi spiegazioni e prefigurare scenari,

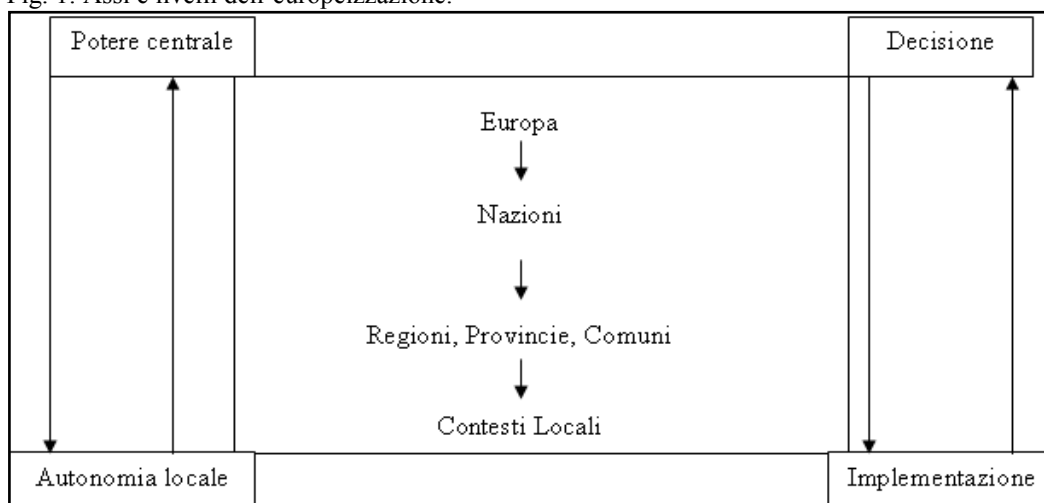
implica l'uscita da dimensioni circoscritte e l'approccio a contesti più ampi che diano modo di confrontare le diverse traiettorie e le conseguenti soluzioni messe in atto.

Nel campo vasto delle politiche sociali, l'ambito che meglio sembra adattarsi a questa visione di indagine è l'Europa in quanto unità sovranazionale percorsa da tendenze alla omogeneizzazione - europeizzazione - da un lato, e tendenze all'eterogeneizzazione - decentramento - dall'altro. Naldini (2007) assegna tre ordini di fattori ad una scelta sì fatta: la prima, di natura teorica, che liberi le analisi sul welfare dagli ancoraggi ad approcci fondati su schemi di protezione sociale di politiche previdenziali ed assistenziali, i cui unici strumenti di intervento riconosciuti sono le prestazioni monetarie a scapito dei servizi. Ciò si è configurato come un limite degli attuali assetti di welfare ed un mancato riconoscimento dei bisogni sociali emergenti, alla luce del riassetto dei rapporti tra mercato, famiglia e stato sociale. Una seconda ragione giace sulla forte interdipendenza dei diversi ambiti di *policies* che rivolgendosi alla sfera generale del sociale finiscono per coinvolgere tutto quanto concerne ciò che è intorno e dentro i soggetti che compongono tale sfera. Infine, l'ultima ragione riguarda le tendenze che si evolvono dalla spinta dell'Unione europea verso le politiche di *integrazione* e l'attuazione di misure di *attivazione* e di *inclusione sociale* basata sul lavoro. Questo porta al recupero dei significati sottostanti i principi assistenziali e di obbligatorietà delle prime politiche sociali dell'epoca delle *Poor Laws* (Naldini, 2007).

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

Il secondo *continuum* riguarda la questione territoriale che si dipana tra Europa, contesti nazionali, Regioni, Comuni e Province e contesti locali. Una questione non meramente logistica, ma che fa capo a problemi di rilevanza più ampi, ossia di *governance* e normativi. Proprio per questa caratteristica di duplice connotazione, tale *continuum* va a sovrapporsi su altri due assi che si incrociano con questo secondo con dinamiche né precise né stabili. Si tratta dell'asse "*potere centrale – autonomia locale*" e dell'asse "*decisione – implementazione*".

Fig. 1: Assi e livelli dell'eupeizzazione.



Fonte: ns. elaborazione.

Il primo grosso interrogativo cui si intende rispondere e che va a configurare il primo sub-disegno all'interno del progetto più ampio tracciato, tenendo sempre ben fermi i due piani – concettuale e territoriale – attraverso la prospettiva che si sta ipotizzando (quella dell'analisi comparata multilivello) attiene “*Questioni di definizione e questioni di metodo*”. Una discussione incentrata prevalentemente sulla rassegna della letteratura in merito alla definizione degli oggetti di analisi e, dunque, anche un'attenta analisi del *frame* di politiche di riferimento. Tali specificazioni sono ricercate, oltre che per l'obiettivo definitorio, per esigenze analitiche e di metodo. Si tratta dell'inquadramento di un oggetto per capire quale sia la prospettiva d'analisi che ci consenta la minore perdita di informazioni e complessità del fenomeno indagato. Le definizioni ricercate sono a discesa partendo da un alto livello di astrazione e complessità, scendendo sempre più nello specifico. Si partirà dalla definizione delle politiche pubbliche e dei metodi di analisi applicati all'indagine su queste, per esplorare poi il campo delle politiche sociali ed, all'interno di queste, quello del welfare. Conseguenziale sarà l'apertura alla problematica dell'eupeizzazione e della localizzazione che farà da faro verso le politiche di coesione ed inclusione sociale in vista del ritorno ad un concetto astratto e complesso che diverrà punto di discriminazione per una nuova analisi classificatoria dei sistemi di welfare in generale, ovvero l'integrazione.

Il secondo interrogativo e sub-disegno si pone in una visione longitudinale comparata: “*Dalla teorizzazione di Titmus (1974) all'Europa a 27, cosa cambia, come cambia e quanto cambia nei sistemi e nelle tipologie classiche di welfare? È necessario pensare ad un nuovo welfare unitario, europeo, o è necessario continuare a pensare a diversi regimi, non più solo nazionali, ma sempre più locali?*”. È in questa fase del lavoro che si è pensato all'applicazione di un'analisi di contesto che non solo tenga in considerazione i livelli distinti tra sovranazionale, nazionale e subnazionale, ma che sia in grado di restituire la complessità di tale struttura anche attraverso la comparazione. Stiamo parlando della *Comparative Multilevel Context Analysis*, un metodo comparato basato su l'analisi dei dati secondari con l'applicazione della regressione multipla multilivello su microdati. Tali dati saranno reperiti attraverso le disponibilità di sofisticate banche dati quali EUROSTAT con le indagini EU-Silc e Regional Statistics on Social Cohesion. Ciò porterà

all'individuazione di tre livelli di analisi: sovranazionale, europeo; nazionale, cinque nazioni che rispecchino le differenze fondamentali teorizzate nello specificare le caratteristiche dei sistemi di welfare (Paci, 1997) (Germania, Spagna, Inghilterra, Francia ed Italia); subnazionale, uno/due contesti locali all'interno delle nazioni prese in considerazione. Una logica ad imbuto sarà alla base dell'intero lavoro presentato.

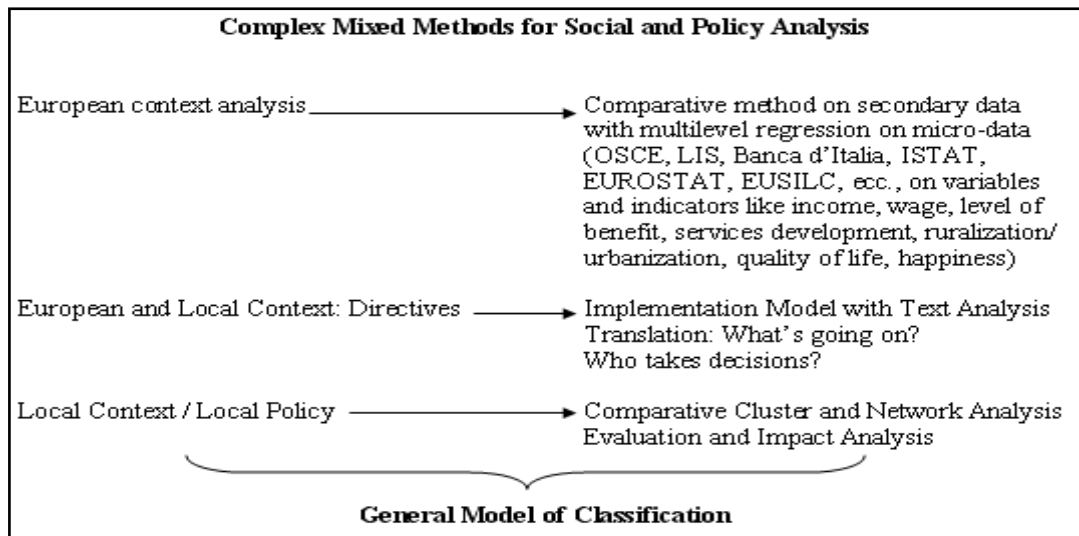
Il terzo interrogativo, nonché sub-disegno, adotta una prospettiva di mutamento: *“Nuovi scenari, nuove esigenze, nuovi modi di pensare le politiche. Dall'inclusione rivolta agli individui (people) alla coesione rivolta anche ai territori (place) (Denzelot J., 2003). Verso una nuova integrazione?”*. Dunque si cercherà anzitutto di definire cosa accade in un dato contesto attraverso un *modello di implementazione* per poi passare ad un'analisi di *impatto e valutazione* che consenta di definire non solo lo stato, ma anche gli andamenti ed i progressi su determinate politiche su un territorio e sulle persone che lo vivono. Questo può essere reso possibile dalla selezione di una politica specifica inerente il campo delle politiche di coesione ed una il campo delle politiche di inclusione sociale con successiva ricerca dei progetti implementati in merito nei diversi contesti selezionati nella fase precedentemente.

Il quarto ed ultimo interrogativo e sub-disegno si propone un affondo specifico sui territori ma soprattutto sugli attori: *“Europeizzazione e localizzazione, l'implementazione nei contesti locali per una valutazione analitica degli spazi di autonomia. Analisi degli spazi di autonomia lasciati aperti dalle direttive e dei regolamenti europei contrapposta ai meccanismi di negoziazione, concertazione e decisione locali. È l'incongruenza che genera autonomia o la spinta adattiva si impone come “l'unica via””? Individuazione dei meccanismi di mediazione e conflitto risultanti a livello decisionale per la gestione del controllo, del potere e delle risorse, in merito alle politiche sociali a livello locale”*. In sé questo sub-disegno si scinde ulteriormente in due fasi di analisi. La prima incentrata sulla rilevazione delle incongruenze per la gestione della traslazione da direttiva/regolamento a piano operativo locale e la seconda fase sarà incentrata sull'individuazione di chi prende le decisioni attraverso un *modello decisionale* costruito sulla *Comparative Network Analysis*. Anche l'attuazione di questa fase sarà subordinata allo svolgimento delle interviste ai testimoni privilegiati inseriti nel circuito di implementazione locale, dunque, per legarsi agli obiettivi generali, il diretto superamento del contesto nazionale per l'analisi concreta nei contesti locali.

Pertanto, i quattro sub-disegni riguarderanno: questioni definitorie e di metodo (fase di affondo teorico e sviluppo di ipotesi); visione longitudinale comparata (fase esplorativa di contesto); prospettiva di mutamento (fase di implementazione del modello “previsionale”) e affondo su attori e territorio (fase di approfondimento delle reti nel tessuto locale). Il mix tra livelli di analisi, metodi analitici ed oggetti d'indagine, relativamente ad obiettivi ed interrogativi di ricerca incontrati nelle strutture dei diversi sub-disegni, portano alla costituzione di uno schema generale di analisi che parte dalla definizione di un *complex mixed method for social and policy analysis* per giungere, passando al vaglio l'analisi dei contesti sovranazionale, nazionale e locale, nonché la loro analisi congiunta, ad un *general model of classification*, nel quale la variabile discriminante per la definizione dei nuovi sistemi di welfare, alla luce della profonda europeizzazione ed attivazione che pervade il campo delle politiche in generale e di quelle sociali in particolare, sia l'integrazione e non la copertura statale degli interventi. Il tutto tenendo fede al passaggio da una

visione ristretta puramente economica, ad una più ampia, che abbracci anche questioni di tipo più meramente sociali.

Fig. 2: *Complex Mixed Methods and General model of Classification.*



Fonte: ns. elaborazione.

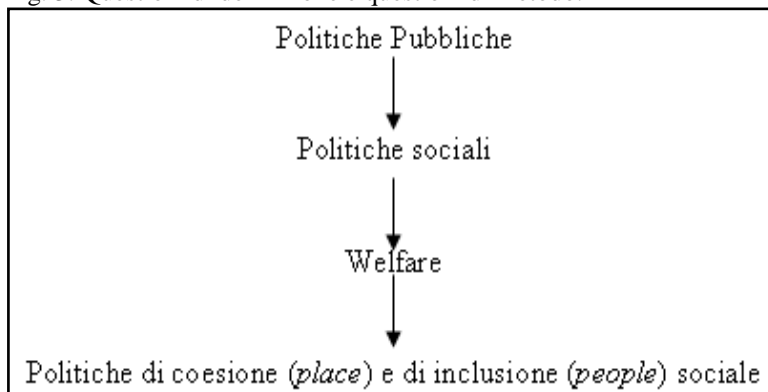


## CAPITOLO II

### QUESTIONI DI DEFINIZIONE

Nel seguente capitolo si presenteranno in breve le argomentazioni tratte dalla letteratura esistente, per mostrare punti più o meno comuni rispetto a prospettive, approcci, tipologie e metodi di analisi. Questo poiché *in primis*, come anticipato definendo il primo interrogativo di ricerca, ciò su cui bisogna lavorare è il piano concettuale per la definizione degli oggetti d'analisi presi in considerazione e su questo tarare metodi, strumenti analitici e tecniche d'analisi, seguendo il percorso a discesa tra le definizioni:

Fig. 3: Questioni di definizione e questioni di metodo.



Fonte: ns. elaborazione.

#### 2.1. La politica pubblica come oggetto analitico

La politica pubblica si caratterizza per la molteplice presenza di definizioni dell'oggetto di indagine e degli stessi approcci metodologici di analisi, in maniera non molto diversa da quanto accade per molti dei concetti delle scienze sociali in generale. È per questo che alla voce “politica pubblica” del Dizionario di Politiche Pubbliche (Capano, Giuliani, 1996, pp.317-323) Giuliani sostiene che il carattere pubblico della politica deriva dalla legittimazione politica degli attori in gioco, siano essi gli attori decisionali che gli attori influenti, sia i *policy makers* che i semplici cittadini. Essa sarà diretta a risolvere problemi collettivamente percepiti grazie all'intervento di una mano visibile piuttosto che lasciando la risoluzione della questione nelle mani dell'interazione fra individui (Dunn, 1981). Pertanto Dye (1972) afferma che “la politica pubblica è tutto ciò che i governi scelgono di fare o non fare” in ciò non offre i mezzi per separare aspetti di *routine* e aspetti significativi

delle attività di governo. L'attore decisivo del *policy making* è il governo, gli attori non governativi risultano possedere solo un potere di influenza. Secondo Jenkins (1978), la *public policy* è un insieme di decisioni interrelate, rilevatrici dell'esistenza di un processo soggiacente non voluto piuttosto che intenzionale, prese da un attore politico o da un gruppo di attori (non più solo il governo), sulla selezione degli obiettivi e dei mezzi atti al loro raggiungimento all'interno di una situazione specifica per cui gli attori hanno il potere di prendere decisioni. Definire uno scopo e dei mezzi per raggiungerlo, si introducono anche più concreti criteri di valutazione come la pertinenza dell'obiettivo, la congruenza tra obiettivo e mezzi per raggiungerlo, il grado di efficacia con cui i mezzi riescono o meno a raggiungere l'obiettivo iniziale. Infine, secondo Anderson (1984), la politica pubblica può essere definita come un certo corso d'azione che un attore o un gruppo di attori segue al fine di gestire un problema o una questione di specifico interesse. Le politiche sono il risultato di decisioni molteplici prese da molteplici *decision making*, talvolta di differenti organizzazioni governative. Si introduce così un punto fondamentale, il legame tra l'azione di governo e la percezione, reale o meno, dell'esistenza di un problema o di una questione che rendano necessaria una determinata azione.

Nella stessa presentazione all'edizione italiana del volume di Howlett e Ramesh (1995), Gilberto Capano, fa riferimento alle politiche come a qualcosa che ha a che fare con un problema che si ritiene abbia rilevanza collettiva, un problema spesso frammentato dagli stessi settori disciplinari che tendono ad impostare l'analisi cercando cose diverse e rilevando essenzialmente, attraverso questa ricerca, cose estremamente differenti. Le politiche pubbliche saranno "processi intenzionali in cui un numero non prevedibile di attori, portatori di specifici interessi ed idee, interagisce continuamente al fine non solo di mantenere, acquisire o aumentare il proprio potere ma anche di affrontare e risolvere problemi che si ritiene abbiano una rilevanza e/o un impatto collettivo" (ivi. p. X). Le politiche pubbliche sono la politica in azione e questo carattere che rivela la natura politica delle politiche è lo specchio del processo decisionale in quanto prodotto di dinamiche strutturali. La politica pubblica si configurerà come fenomeno dinamico la cui analisi implica specifiche modalità di studio delle politiche attraverso cui vengono riconosciuti in profondità i processi di formulazione ed implementazione delle decisioni aventi rilevanza collettiva per spiegare le dinamiche del processo e le caratteristiche del contenuto della politica pubblica. Gli elementi costitutivi dell'azione di *policy* divengono il centro dell'attenzione analitica, parliamo pertanto degli attori che vi partecipano, le loro caratteristiche, idee ed interazioni, le regole decisionali, gli stili, la *legacies*, la natura delle questioni messe in gioco; si imputerà a questi elementi, singolarmente combinati, la capacità di influenzare o determinare gli esiti del processo decisionale. Entrando nel vivo della trattazione di Howlett e Ramesh (1995), la scienza delle politiche pubbliche, *policy science*, cerca di studiare il rapporto fra governi e cittadini. Inizialmente incentrata su una dimensione normativa e morale o di funzionamento strutturale, oggi si concentra sullo studio delle attività di governo nella loro progettazione e realizzazione.

Secondo Lasswell (1950), fondatore di questa scuola di pensiero, la scienza delle politiche pubbliche avrebbe dovuto sostituire gli studi politici tradizionali integrando teoria e pratica senza cadere nella sterilità di ricerche formali o legate al diritto. Doveva essere caratterizzata da tre elementi, doveva essere multidisciplinare (sociologia, economia, diritto e politica), orientata alla risoluzione dei problemi

(pertinenza) ed esplicitamente normativa (impossibilità di separare fine e mezzi). Tuttavia, seppure è vero che la *policy science* è ora una disciplina vera e propria, nel mondo reale delle politiche pubbliche la superiorità tecnica di analisi è stata spesso subordinata alla necessità politica; difatti la maggior parte degli studiosi di *policy* si è rifiutata di escludere i giudizi di valore dalle proprie analisi, insistendo invece sulla valutazione degli obiettivi, dei mezzi e dei processi di definizione della *policy*. L'attribuzione di priorità, i gradi di problematicità, le connessioni fra temi e l'emersione delle soluzioni possibili, le interpretazioni e la valenza politica, dipenderanno per Lasswell (1950) dall'orientamento di *policy* che considera il problema come la fonte delle sue percezioni, definizioni e scelta del terreno di interazione e dell'arena decisionale. Inoltre, nel tentativo di definire cosa sono le politiche, si può affermare quello che le politiche non sono. Le politiche non sono leggi né procedimenti amministrativi, anche se hanno fra i loro referenti essenziali atti normativi. Le politiche non sono decisioni o scelte, non sono nemmeno dei programmi ordinati, né sono l'insieme dei cambiamenti in un determinato segmento del sistema sociale. *Policy* sarà qualcosa di più grande di decisioni particolari, ma più piccolo di cambiamenti generali, un concetto meso tra micro e macro. Le politiche non sono il puro effetto di circostanze esogene, ma risultanti in parte dalle intenzionalità degli attori coinvolti (*outputs* decisionali) ed in parte frutto degli effetti imprevisi o risposte da parte del contesto in cui si innestano le azioni dei *policy makers*, in seguito all'intersezione delle stesse scelte operate in passato o da attori diversi, per la presenza di spazi d'azione soggetti a non-decisioni<sup>2</sup>. Le politiche non sono fenomeni che si autodefiniscono, ma categorie analitiche dai contenuti decisi dall'analista più che dal *policy makers*.

Lo studioso di *policy* dovrà, pertanto, comporre le politiche attraverso i loro elementi osservabili (leggi, comportamenti amministrativi, discorsi, atteggiamenti dei destinatari, proposte tecniche, bilanci di spesa, manifestazioni di protesta, silenzi). La politica pubblica è un'astrazione che genera conseguenze concrete, sta al ricercatore stabilire le regole di corrispondenza fra i due mondi, così come le regole che legano i concetti agli indicatori per le questioni di intensione ed estensione dei concetti (Sartori, 1971), in assenza di proposizioni universalmente accettate sul modo di relazionare fatti e politiche. Le definizioni di politica pubblica varieranno anche in base al modo di trattarle in fase analitica, se si considereranno *case studies* ad alto livello di approfondimento dei dettagli e campioni limitati, o grossi campioni specificati da solide variabili e consolidati indicatori circa l'andamento della *policy*. La questione concerne il più ampio dibattito micro – macro<sup>3</sup>, strategie capaci di illuminare aspetti differenti del processo di *policy*. Giuliani (1996) continua

---

<sup>2</sup> Insieme di politiche non formulate o insabbiate per il mancato sbocco su una opportuna finestra di *policy*. Esse restano fondamentali per il processo di preselezione dei temi che hanno accesso all'agenda politica.

<sup>3</sup> La distinzione tra approcci micro e macro attraversa tutte le scienze sociali. In particolare, nello studio delle politiche pubbliche, si possono ritrovare analisi che privilegiano una ricostruzione dal basso delle interazioni finalizzate alla trattazione della *policy*, e quelle che considerano il ruolo di una serie di variabili teoriche ed esterne alla politica stessa. Dunque, illustrazioni locali contro proposte di spiegazione generalizzabili, micro-differenze e macro-similitudini. L'uno fondato su una visione aperta di politica il cui carattere contingente ne guida le dinamiche e l'altro che si lascia invece guidare dal carattere vincolante del sistema istituzionale sostanzialmente chiuso. Tra i due approcci esistono comunque vie intermedie rappresentate dagli approcci *path dependency*, del *policy network* dello stile decisionale o delle configurazioni di potere (Capano, Giuliani, 1996).

ribadendo che sotto il profilo squisitamente metodologico, il fatto che le politiche siano costrutti analitici più che fatti, pone seri problemi comparativi. Si pensi alla registrazione della stessa presenza-assenza di una politica in contesti nazionali eterogenei; essa dipende dalla definizione che le viene attribuita, il che rende piuttosto problematico ragionare per somiglianze e differenze rispetto alle connotazioni che tale politica potrà assumere nei differenti contesti.

Fondamentale è la distinzione che Capano (1996, p. 306) compie tra politica e politiche, traduzioni italiane dell'inglese *politics* e *policy*. Citando Lowi (1992), egli ritiene che le parole siano il prodotto della storia e della sedimentazione culturale di un paese nonché delle modalità attraverso cui si sono venute costruendo le rappresentazioni sociali del fenomeno politico. La politica è l'attività che ha a che fare ad un tempo con il potere e la lotta per il potere all'altro con le regole ed i processi attraverso i quali la cosa pubblica viene governata. Si sviluppa una un'analisi della politica che interpreta il fenomeno politico come competizione per il potere, laddove il potere viene concepito come una risorsa scarsa dando origine ad un processo a somma zero tra chi vince e chi perde. In questa logica le politiche sono un prodotto marginale o sottoprodotto della politica stessa. Ad essa si contrappone una visione che parte dalla domanda che definisce gli elementi costitutivi di Lassewell, "chi prende cosa, quando e come" (1936). La politica, in quest'ottica è competizione per il potere di tipo olistica (sistemica, istituzionalista), e le variabili che determinano la competizione sono macro o aggregate (caratteristiche del sistema, *cleavages*, sistema dei partiti). Queste macrovariabili strutturano il campo d'azione all'interno del quale si svolge la competizione per il potere e le politiche non diventano altro che un risultato della competizione per il potere che si svolge all'interno di un'arena fortemente strutturata da caratteristiche istituzionali, culturali ed ideologiche vincolate al comportamento degli attori decisionali. In questo senso Lowi (1964) ribalta l'assunto della scienza politica tradizionale avanzando l'ipotesi di ricerca che la *policy* determini la *politics*, ovvero che le caratteristiche del cosa si decide determinino le modalità attraverso cui decidere e gli attori che possono decidere. Ciò perché si sposta il fulcro delle modalità attraverso cui la politica ha luogo in una pluralità di schemi istituzionalizzati per la gestione del conflitto, le arene politiche. All'interno di queste, le relazioni politiche sono il prodotto del tipo di politica pubblica in gioco, dunque, ogni politica pubblica genera una specifica e distinta relazione politica. Lowi non abolisce la dimensione del potere, ma la colloca nell'ambito del fenomeno relazionale, ovvero nella dinamica processuale delle relazioni politiche. Per concludere, concepire la politica come politica pubblica significa porre attenzione al problema del potere, attraverso una prospettiva dinamica di potere come risorsa scarsa ma riproducibile nell'interazione.

Con studio delle politiche pubbliche si deve, pertanto, intendere quella ricerca che pone al centro "le specifiche azioni intraprese dalle autorità pubbliche per affrontare, rinviare o eludere, i problemi sorti in un determinato ambito" (Regonini, 1996, p. 392). Tale studio assume alcune caratteristiche di base. In primo luogo, l'unità di analisi fondamentale è uno specifico problema di rilevanza pubblica e collettiva (decisioni, reazioni non intenzionali degli attori, risorse, difficoltà, ecc). Esso si mostra con portata interdisciplinare e la delimitazione del campo di indagine assume valenza puramente convenzionale poiché è ben noto che i confini di una politica pubblica non sono né oggettivi né scontate né evidenti. Inoltre vi è la possibilità di usufruire di una molteplicità di filtri nella selezione dei fatti significativi per la

ricostruzione di una politica pubblica, dunque, non solo la legislazione ma tutti gli atti in grado di produrre conseguenze, non solo quelli emanati da autorità competenti ma anche quelli che emergono spinti dal basso.

Per questione di spazio, non si potranno descrivere in dettaglio i differenti approcci allo studio di *policy*, pertanto si presenta un elenco schematico di questi senza pretese di esaustività:

Tab. 1: Schema riassuntivo di prospettive ed approcci nell'analisi delle politiche pubbliche.

Prospettiva	Approcci			
Prospettiva diacronica	<i>policy legacy</i> <i>policy change</i>			
In base ai produttori di analisi	<i>policy studies</i> <i>policy analysis</i>			
Prospettiva normativa o di "ciclo"	approccio <i>design oriented</i> <i>policy making studies</i>			
In base alla configurazione di network	<i>issue network</i> <i>policy subsystems</i> <i>policy community</i>			
In base agli approcci analitici	Metodi		Finalità	
			Prescrittive	Descrittive
		Induttivi	<i>Policy inquiry</i>	<i>Public policy</i> <i>Output studies</i>
		Deduttivi	<i>Policy sciences</i> <i>Policy analysis</i>	<i>Public choice</i>
In base agli approcci teorici	Unità di analisi		Metodi di analisi	
			Deduttivo – bottom-up -	Induttivo – top-down –
		Individuo	<i>Public choice</i>	<i>Economia del benessere</i>
		Gruppo	<i>Marxismo</i>	<i>Pluralismo/Corporativismo</i>
		Istituzioni	<i>Neoistuzionalismo</i>	<i>Statalismo</i>

In conclusione, dalle definizioni passate in rassegna per la comprensione del nostro oggetto di analisi, la politica pubblica, si può affermare che: *le politiche non sono oggetti ma costrutti, interpretazioni della realtà attorno ad un problema socialmente percepito e relazionalmente costituito. L'arena dell'interazione, per dirla con le parole di Lasswell, sarà il luogo principale dove si consumerà la lotta per il potere decisionale. Ciò lascia ben trasparire le problematicità metodologiche che possono essere associate all'analisi di un livello astratto, quello delle politiche, che si gioca su un piano molteplice, quello dell'interazione.*

## 2.2. Le politiche sociali

Le politiche sociali rappresentano una ampia gamma di politiche pubbliche che risentono di una forte influenza contestuale, storica e culturale (Naldini, 2007). Il termine è utilizzato al plurale per indicare, appunto, la compresenza di diversi settori di *policy* in un'unica famiglia di *policies*. Nello specifico, si intende con queste quel "insieme di interventi pubblici aventi scopi ed effetti sociali variabili che vanno da una più equa distribuzione societaria di risorse ed opportunità, alla promozione di benessere e qualità della vita e che, infine, hanno anche lo scopo di limitare le conseguenze sociali prodotte da altre politiche" (Naldini, 2007, p.19). Una definizione che discende da quella elaborata da Marshall il quale riteneva la politica

sociale quale politica di impatto diretto sul benessere dei cittadini sotto forma di prestazioni monetarie volte alla previdenza, sanità, assistenza e politica abitativa. Quello che Hill nel 1999 definirà come azioni che lo stato compie per il benessere dei cittadini avvicinando fortemente e pericolosamente il concetto di politiche sociali a quello di welfare state.

La natura di tali politiche risulta frammentata e poco circoscritta. A livello europeo queste mostrano un relativo sottosviluppo dovuto a quelle quasi insormontabili differenze tra culture e politiche nazionali. Essere restano, pertanto, confinate alla competenza nazionale, e, quand'anche il livello sovranazionale promuova iniziative in merito, lo farà sotto la spinta di progetti più ampi, come quelli relativi alla Moneta o al Mercato unico.

Le politiche sociali rappresentano, pertanto, un esiguo capitolo di spesa nel bilancio comunitario rispetto a ciò che gli stati singolarmente spendono in welfare, ponendo la Ue a svolgere un ruolo regolativo più che distributivo o redistributivo. Il limitato interesse in merito è stato dovuto, nella fase che va dagli anni '50 agli anni '60, al boom economico, grazie al quale si è ritenuto che la crescita economica avrebbe portato con sé un benessere diffuso ed un restringimento delle disuguaglianze sociali, tanto da concepire una politica sociale coordinata a livello europeo solo come funzionale al mercato comune. Tuttavia con la crisi degli anni '70, l'urgenza di interventi in campo sociale risuonava come un eco straziante e numerosi furono i provvedimenti approvati, dai vertici di Parigi del '72 - '74, al Libro Bianco del 1993 o alla Strategia europea per l'Occupazione del 1997 che sanciva la necessità degli Stati membri del raggiungimento di nuovi obiettivi quali occupabilità, imprenditorialità, adattabilità, pari opportunità. Il tutto giovato dall'affermarsi del Metodo aperto di coordinamento stabilito al vertice di Lussemburgo del 1997, che stabiliva un modo di procedere dell'Unione in merito a politiche sociali come *soft law making*, non implicante, cioè, imposizione di norme vincolanti e di sanzioni per eventuali inadempimenti da parte degli Stati membri. Inoltre, esso ha l'obiettivo di far convergere le politiche nazionali al fine di realizzare certi obiettivi comuni e viene applicato in ambiti che rientrano nella competenza degli Stati membri quali l'occupazione, la protezione sociale, l'inclusione sociale, l'istruzione, la gioventù e la formazione. Sarà al Consiglio di Lisbona del 2000 che si stabilirà l'inverosimile obiettivo, in dieci anni di programmazione, di fare dell'Europa l'economia della conoscenza più competitiva al mondo, perseguendo sviluppo economico sostenibile ed alto livello di coesione sociale, così come previsto dal modello sociale europeo tenendo saldi gli obiettivi di prosperità e solidarietà tramite occupazione e pari opportunità. Obiettivo naturalmente evaso, ma comunque linea-guida per la programmazione 2007-2013, la quale mostrerà la più piena apertura fin ora avuta dall'Unione verso le problematiche più strettamente sociali, di coesione e di integrazione.

Questione strettamente connessa, ma per ampi tratti autonoma, è quella che riguarda la definizione di welfare. Questo viene a configurarsi come quella risposta data dai governi ai problemi connessi alla modernizzazione, al bisogno di sicurezza ed uguaglianza sociale ed economica che viene esplosa a partire dalla seconda metà del XIX secolo in tutta Europa (Flora, Heidenheimer, 1981). Un concetto storicamente evolutivo e territorialmente differenziale. Nell'approccio socialdemocratico allo studio del welfare state, Briggs (1969) si riferisce al welfare in quanto Stato che tenta di dirigere le forze sociali e di mercato per garantire ad

individui e famiglie un reddito minimo di base indipendentemente dal loro ruolo attivo nel mercato riducendo le insicurezze dovute a malattia, vecchiaia e disoccupazione ed assicurando l'offerta, senza distinzioni di classe o status, dei migliori standard di prestazioni sui servizi sociali condivisi. Nel 1993, la definizione di Ferrera raccoglierà i principali punti richiamati per arrivare a definire il welfare state come "insieme di interventi pubblici connessi al processo di modernizzazione, i quali forniscono protezione sotto forma di assistenza, assicurazione e sicurezza sociale, introducendo tra l'altro specifici diritti sociali nel caso di eventi prestabiliti nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria" (Ferrera, 1993, p.49). Ma se è vero che il welfare può sostenersi sulle politiche sociali, non è vero il contrario. Le politiche sociali, pur esistendo, non generano naturalmente sistemi di welfare. Il benessere dei cittadini va così configurandosi come risultato di complesse azioni messe in atto da molteplici attori, siano essi pubblici, privati o no-profit, spostando l'attenzione dal welfare state al welfare *mix* in quanto gioco di relazioni instaurate tra attori in continuo dinamismo per composizione e sviluppo (Naldini 2007, p.21).

Secondo la definizione fornita dal Dizionario di politica e scienze sociali a cura di Riccardo Marchese e Bruno Mancini (1991), welfare state, tradotto in italiano come stato sociale o stato del benessere o stato assistenziale, "allude al carattere che gli Stati democratici hanno progressivamente assunto a partire dagli ultimi decenni del XIX secolo, e che consiste sia nel riconoscimento del diritto di ogni cittadino a un livello di reddito minimo garantito, alla salute, al nutrimento, all'istruzione, all'abitazione, sia in una serie di interventi economici, per sostenere una crescita altrimenti impossibile" (Marchese, Mancini, 1991, p. 937). Dall'incontro tra Stato regolatore che interviene nell'economia per indirizzarne i processi e Stato sociale o assistenziale che si fa carico della questione sociale in termini di previdenza e prestazione di servizi, nasce il welfare state. Esso sarà politica economica dello Stato associata a pratiche di intervento sociale, compromesso tra capitale e lavoro, fino a che, negli anni '70, l'impalcatura dello Stato sociale non entra in crisi. La spiegazione neo-liberale interpreta tale crisi come l'induzione del welfare nelle parti sociali di aspettative crescenti favorendo l'emergere di una cultura all'assistenza. La crisi del welfare finisce per configurarsi come crisi della democrazia dovuta ad un'inflazione e ad un sovraccarico di domanda politica, di partecipazione ma anche di prestazione. Il potere finisce per spostarsi al di fuori delle sedi istituzionali poiché lo Stato non riesce a sostenere le incombenze ed il ruolo di mediatore tra organizzazioni sociali. Le spese sociali crescono più delle entrate causando crisi fiscale, lentezza burocratica, insoddisfazione. Tuttavia oggi lo Stato non può che essere sociale, pena la perdita della legittimità, ma il punto di equilibrio tra competenze e gestione delle questioni che vi rientrano è difficilmente raggiungibile. È per questo che si fanno spazio nel campo sociale iniziativa privata, attività comunitarie non orientate al profitto, e simili, per le quali lo Stato viene ad assumere una non credibile funzione di orientamento (Voce welfare dal Dizionario di politica e scienze sociali, 1991, p. 941).

Le spiegazioni dello sviluppo massiccio ed omogeneo, pur nelle sue differenti caratterizzazioni di un welfare state, sono diverse. Si può rintracciare una spiegazione funzionalista che, secondo Alber (1995), legge lo sviluppo del welfare state come risposta dello stato alla crescita dei bisogni dei cittadini. Vi rientrano gli studi guidati dalla teoria della modernizzazione, di ispirazione marxista o stalinista. Wilensky (1975), nell'ambito della teoria funzionalista, si sofferma sulla relazione

tra espansione dello stato sociale e crescita economica del paese. Al progresso, sviluppo e logica dell'industrializzazione, il welfare risponde come meccanismo di riparazione dell'integrazione sociale distrutta dalla stessa logica di modernizzazione. Ginsburg e Gough (1979), seppure mossi da matrice marxista, vedono nel welfare una struttura funzionale al mantenimento del sistema capitalista che contribuisce, allo stesso tempo, al miglioramento delle condizioni sociali dei lavoratori. Le politiche sociali esisteranno perché il capitale ne ha bisogno. Ma questi due orientamenti sottovalutano i fattori politici e sostengono una ingenua idea di convergenza dei paesi senza riuscire tuttavia a spiegare le differenze nei sistemi di welfare di paesi che possiedono il medesimo grado di sviluppo economico. Altre correnti subiscono una influenza conflittualista basata sulla teoria della mobilitazione delle risorse di potere, che sostiene che il welfare state si possa spiegare in base alla distribuzione delle risorse politiche tra le classi sociali o i gruppi di interesse. Le variazioni tra i sistemi di welfare nasceranno dalla diversa capacità degli attori politici e collettivi di articolare, politicizzare e rispondere alle domande sociali (van Kersbergen, 1995). Secondo Esping-Andersen (1985), Korpi (1978) e Castles (1978) le variazioni transnazionali nei sistemi di welfare sono spiegabili con la variabile politica. In particolare la forte presenza di sindacati e la forza dei partiti di sinistra contribuiscono alla crescita di programmi sociali che limitano la vulnerabilità economica e sociale di chi percepisce un salario ed accrescono la solidarietà tra i lavoratori (Naldini, 2007, p.33). Ciò porterà allo sviluppo del modello socialdemocratico scandinavo. Ma il nesso casuale tra solidarietà, movimenti dei lavoratori e sviluppo del welfare nelle social-democrazie sembra comunque fallace, perché limita la spiegazione degli attori che intervengono nelle differenti fasi di sviluppo tralasciando, in tal modo, la fondamentale logica *top-down*. Infine, si può trovare una lettura centrata sullo Stato, nelle teorie istituzionaliste che ritengono che le istituzioni operino in modo alquanto indipendente dalle pressioni politiche e sociali dei gruppi di interesse e dei partiti politici, così come sostenuto da Hecló (1974), Skocpol (1985) e Pierson (1996).

Gli approcci dominanti allo studio del welfare state e le tipologie a cui questi giungono sono un'altra questione di fondo da chiarire. Sicuramente uno dei nodi più delicati riguarda il non aver affrontato per un lungo periodo le modalità attraverso le quali le politiche sociali hanno considerato i diritti sociali alle categorie di soggetti non inclusi nel mercato del lavoro, quali donne, bambini, anziani. È per questo che la ricerca empirica sul welfare si è focalizzata su interventi diretti ad erogazioni monetarie piuttosto che centrati sui servizi. Ciò è evidente già dal primo complesso, macchinoso e pionieristico tentativo classificatorio mosso da Titmuss nel 1974. Egli distingue tre modelli o funzioni contrastanti della politica sociale che altro non sono che tre diversi orientamenti dello stato sociale:

Tab. 2: Tipologia dei modelli di welfare state di Titmuss (1974)

	<b>Residuale</b>	<b>Remunerativo</b>	<b>Istituzionale-redistributivo</b>
<b>Criterio</b>	Bisogno	Lavoro	Cittadinanza
<b>Destinatari</b>	Poveri	Lavoratori	Cittadini
<b>Copertura</b>	Marginale	Occupazionale	Universale
<b>Finanziamento</b>	Fiscale	Contributivo	Fiscale
<b>Ruolo dello stato</b>	Minimo	Complementare	Sostitutivo
<b>Requisiti</b>	Prova dei mezzi	Partecipazione/assicurativa	Cittadinanza/residenza
<b>Livello d spesa</b>	Basso	Medio	Elevato

Fonte: Naldini (2007)



Un altro dei lavori più influenti sullo studio e la classificazione dei sistemi di welfare è quello di Esping-Andersen (1990). Il suo modello, nato nell'approccio delle risorse di potere, combina due variabili per misurare l'impatto delle politiche sociali nei diversi sistemi di welfare: la cittadinanza sociale e la stratificazione sociale. La prima è vista nell'ottica della demercificazione, della sottrazione del cittadino lavoratore dalla dipendenza dal mercato. La seconda si stabilisce sull'asse segmentazione/integrazione della popolazione. Dalla combinazione di questi due fattori, l'autore trae una tripartizione di regimi di welfare in una prospettiva che assegna a mercato, stato e famiglia (seppure quest'ultima in maniera assai più limitata) il ruolo di settori di distribuzione e redistribuzione di risorse:

Tab. 3: Tipologia dei modelli di welfare state di Esping-Andersen (1990).

	<b>Liberales</b>	<b>Conservatore-corporativo</b>	<b>Socialdemocratico</b>
<b>Copertura</b>	Universale/occupazionale	Marginale	Universale
<b>Ruolo dello stato</b>	Minimo	Complementare	Sostitutivo
<b>Requisiti</b>	Prova dei mezzi	Statalismo, Chiesa	Cittadinanza
<b>Livello di spesa</b>	Basso	Medio	Elevato

Fonte: ns. elaborazione

Ferrara (1993), si interroga, invece, sui destinatari degli interventi di protezione e rileva tre risposte possibili: poveri, lavoratori e cittadini. La copertura degli interventi diviene la variabile cruciale, poiché è da essa che dipende la forma organizzativa assunta dalle politiche sociali dalla quale dipende, a sua volta, l'impatto complessivo dello stato sociale. Secondo questa visione, il modello di assicurazione sociale si è basato su due modalità di copertura, un modello occupazionale basato sulle performance lavorative ed un modello universalista basato sul principio di cittadinanza. Sono tipi polari e puramente elaborati a scopo analitico, ma fondamentali fattori per spiegare lo sviluppo del welfare e le differenziazioni nazionali:

Tab. 4: Tipologia dei modelli di welfare state di Ferrera (1993).

<b>Occupazionale puro</b>	<b>Occupazionale misto</b>	<b>Universalista puro</b>	<b>Universalista misto</b>
Francia	Italia	Svezia	Gran Bretagna
Belgio	Olanda	Norvegia	Canada
Germania	Svizzera	Danimarca	Nuova Zelanda
Austria		Finlandia	

Fonte: Naldini (2007)

La formulazione proposta da Maurizio Ferrera si fonda sull'individuazione di innumerevoli analogie e affinità che supportano la liceità di una ripartizione in aree dei diversi sistemi di welfare sociale. La divisione in aree, pur non riferendosi a specifici contesti nazionali, offre la possibilità di identificare spazi e linee comuni di evoluzioni, malgrado l'inevitabile rischio di generare semplificazioni eccessive (Ferrera, 1998). Sulla base di tali presupposti l'autore identifica le "quattro europee sociali". Quattro principali configurazioni istituzionali in cui si articola lo stato sociale europeo contemporaneo a seguito di svariati percorsi evolutivi rispetto a quattro parametri: le regole di accesso alla protezione, le formule di finanziamento, le formule di prestazione, gli assetti organizzativo-gestionali. I suddetti elementi consentono di individuare quattro diverse configurazioni che contraddistinguono altrettante famiglie "geo-sociali" europee: modello scandinavo; modello anglosassone; modello continentale; modello mediterraneo. Nella sua analisi dei

modelli europei di protezione sociale, Ferrera mette in evidenza che nel corso degli anni si è resa necessaria una ridefinizione del concetto di selettività e, dunque, in riferimento alle limitazioni di accesso alle prestazioni, si è paventata la necessità di individuare (in maniera più selettiva) quanti si trovano nella condizione di bisogno – in virtù di nuove preoccupazioni relative ai costi e all'efficacia delle politiche sociali – evitando sprechi di risorse. L'applicazione del metodo selettivo attraverso la verifica dei mezzi ha caratterizzato il modello residuale anglosassone. Universalità e carenza di requisiti minimi sottolineano la natura del modello svedese, che anche di fronte ad eventuali tagli preferisce misure generalizzate piuttosto che modulare la protezione in base alle specifiche condizioni di bisogno. Nei paesi continentali la selettività può essere praticata solo in maniera *escludente* e non *includente*, poiché si può solo cercare di escludere i più agiati da determinate coperture assicurative o schemi occupazionali. Nell'Europa mediterranea l'introduzione di una logica della selettività risulta molto più complessa poiché si tratta di sistemi di protezione misti, con meccanismi differenziati di selezione a seconda della natura universalistica o meno del servizio offerto.

Anche il genere ed i rapporti di genere sono stati valutati quali variabili fondamentali per creare una classificazione dei sistemi di welfare. Tuttavia, nell'ottica comparata attraverso la quale si sono sviluppati questi studi, la discriminazione all'accesso non incideva sulle prestazioni offerte ai potenziali beneficiari. Entra in gioco la distinzione tra lavoro retribuito e lavoro non retribuito o di cura per cui il criterio di distinzione tipologico si fonderà sulla forza maggiore o minore del *male breadwinner regime* proposto da Lewis e Ostner (1994). Idealmente tale regime dividerebbe i ruoli di genere tra ruolo di procacciatore e ruolo di riproduzione, composizione sulla quale si basa l'assetto ideale della famiglia. Quest'assunto avrebbe prodotto differenze nella titolarità ai *benefits* delle donne, livello di salario sociale, spesa pubblica per i servizi e partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Non sono mancate le critiche a tale approccio, tanto è vero che criteri alternativi sono emersi, come quello presentato dalla Orloff (1993), che invita a guardare al grado in cui i diversi regimi di welfare contribuiscono a rendere le persone capaci di creare e mantenere una famiglia autonoma senza doversi obbligatoriamente sposare. Un criterio suggestivo, ma che non regge nella spiegazione delle più ampie relazioni familiari al di fuori di quelle di genere.

Da demercificazione si è proposto anche il concetto di defamilizzazione, che indica i termini e le condizioni entro i quali si è impegnati in attività familiari e la possibilità di veni fuori da essi, ovvero la misura in cui uno stato sociale garantisce autonomia e benessere indipendentemente dalla posizione della persona all'interno della famiglia in relazione al problema del *caring* o *care-giving* (cura o lavoro familiare non retribuito). Saranno autori come la Saraceno (1996) a spostare il punto focale dell'attenzione dalle relazioni di genere alle dipendenze ed interdipendenze familiari.

La conclusione da trarre da queste definizioni e tipologie è che *la tendenza a generare tipologie è molto allettante per qualunque studioso intenda semplificare il reale e comprendere. Il pericolo è allargare le maglie dei tipi fino ad includervi elementi tuttavia troppo particolari che finiscono per perdere importanti specificità e vedere gonfiare caratteristiche forse irrilevanti per quel caso particolare.* È il caso dei paesi del Sud Europa (Grecia, Italia, Portogallo, Spagna ed a tratti anche la Francia), i cui sistemi di welfare hanno seguito una propria logica di sviluppo

piuttosto che un ritardo rispetto agli altri paesi. Ciò per la presenza di politiche sociali residuali e rudimentalmente sviluppate, della Chiesa cattolica e del suo principio di sussidiarietà, dei continui interventi a sostegno della responsabilità familiare. Caratteristiche fondamentali sono: elevato ricorso a prestazioni monetarie (pensioni), sistema sanitario universale, privati che forniscono servizi, basso grado di penetrazione di welfare state e di istituzioni, analogia nel sistema dei valori. Autori influenti in questo senso sono stati Paci (1994), Ferrera (1996), Moreno (1997), Leibfried (1992).

Se queste distinzioni e caratterizzazioni del welfare hanno potuto mantenere una linea di coerenza e sono risultate la spiegazione più efficace al fenomeno descritto, alla luce degli sviluppi attuali e dell'ingresso del livello europeo come titolare e responsabile dell'applicazione coerente e dello sviluppo armonioso ed armonizzato delle politiche sociali sul territorio comunitario, queste cominciano a vivere una crisi di ristrutturazione e a far emergere la necessità di una *nuova chiave di spiegazione possibilmente uguale per tutti i sistemi e più astratta del concetto di intervento economico statale o familiare*. È proprio alla luce di questa necessità che si spinge verso l'introduzione del *concetto di integrazione quale variabile discriminante per la classificazione e la comprensione del welfare dell'europeizzazione*.

Problematicità metodologiche evidenziabili da quanto esposto sono connesse all'*individuazione della spiegazione teorica di diffusione dei diversi sistemi/regimi e delle variabili che possano discriminare tali differenze*.

### **2.3. Europeizzazione e decentramento: direzioni di sviluppo**

Profonda ristrutturazione, crisi e ripresa, sono le fasi che i sistemi di welfare europei affrontano costantemente e che ne portano modifiche, nuovi assetti e traiettorie di sviluppo. Come supposto in precedenza, ciò che si cerca di mostrare è che le più generali trasformazioni e direzioni di sviluppo della politica pubblica sostanziano e, sotto certi versi, generano i mutamenti di welfare. Con questo non si intende stabilire un primato casuale, ma semplicemente evidenziare una sorta di dipendenza/influenza. I processi di integrazione europea ne sono un'evidenza, difatti l'Europa, con i suoi interventi di tipo regolativo, ha influenzato gli assetti di welfare con norme, dispositivi regolativi, direttive, con lo specifico intento di rendere armoniose le legislazioni nazionali fissando standard comuni. Altra evidenza è rappresentata dal "Metodo aperto di coordinamento", che alla rigidità della strategia di intervento della Comunità europea, fatta di vincolanti norme sovranazionali, si configura come approccio morbido ed attento alle specificità nazionali. La finalità ultima non è rappresentata dal raggiungimento di politiche comuni ed omogenee, ma dall'individuare sotto quali specifici criteri i contesi nazionali differenti, possono guardare ad obiettivi comuni in maniera coordinata. Ed ancora si potrebbe tirare in ballo un'evidenza, quella relativa a criteri più strettamente economici, il rispetto delle norme di bilancio nazionali sul livello di *deficit* sostenibile ed accettabile stabilito dalle raccomandazioni ed indicazioni di Maastricht. O un'evidenza più sociale che pone enfasi sullo sviluppo di una "Europa Sociale" fondata sui principi di attivazione, sussidiarietà e decentralizzazione (Bifulco, 2005).

Nel quadro sovranazionale l'Europa si trova ad interagire con diverse organizzazioni internazionali che esercitano spinte adattive di *policy* coerentemente

alle trasformazioni di una società globalizzata. A sua volta l'Unione esercita sui paesi membri una spinta armonizzatrice verso l'ideale di un "modello sociale europeo" (Gullièn, Palier, 2004). L'Europa si pone in questa doppia spinta come un filtro che media fra le pressioni globali e le strutture nazionali (Palier, 2000). Da ciò prende forma il processo definito di europeizzazione delle politiche sociali, che coinvolge in *primis* le politiche pubbliche per definizione di proprietà discendente. Questo processo si esplica per influenza sia diretta (legislazione *core*, es. Direttive) sia indiretta (legislazione *soft*, es. Libri Bianchi). "Il processo di europeizzazione delle politiche consiste nel trasferimento di regole e modelli di iniziative, tanto nella diffusione di istituzioni comuni quanto nella riformulazione dei quadri cognitivi degli attori coinvolti" (Cremaschi, 2006).

Dal versante opposto dell'europeizzazione si colloca il processo di decentramento e localizzazione. Pur non essendo un fatto nuovo, l'autonomia territoriale dei contesti locali di azione e di governo cresce ovunque in tutta Europa trascinando con sé cambiamenti potenziali nella sfera delle architetture istituzionali, degli attori, delle materie di azione. Lo stesso processo di *institutional building* viene a rappresentare un elemento di dinamizzazione del disegno e dell'implementazione delle politiche sociali dei contesti locali ad alta densità istituzionale dove le decisioni verranno assunte attraverso sistemi di interazione di tipo contrattuale. Ma la localizzazione è elemento fondante anche di attivazione e integrazione poiché il locale è lo spazio dove i problemi sociali si cumulano seguendo traiettorie specifiche, e dove le risorse e gli attori per affrontarli possono essere mobilitati ed integrati (Bifulco, 2005, p.32). Questa particolare configurazione mostra in tutta la sua essenza che la localizzazione procede insieme all'emergenza di materie che meglio si prestano ad essere localizzate senza, tuttavia, assumere un carattere restrittivo. Piuttosto si punta alla dilatazione dei confini ed al riconoscimento dell'interdipendenza fra problemi, così come al riconoscimento degli attori direttamente interessati, in *primis* i cittadini che, attraverso l'ancoraggio al locale, vedono sempre più spinto quel processo di inclusione nei meccanismi decisionali reso possibile da una balle allargata di partecipazione. Il mito della localizzazione, urta però contro problematiche altrettanto ampie come il rischio della segmentazione e della disuguaglianza su base territoriale, il rischio di miopia indotto dalla rispazializzazione delle politiche che lasci in ombra fattori che prescindono da contesti locali ma che su questi incidono pur essendo parte del contesto più ampio, ed, infine, il rischio che le strategie perseguite localmente subordinino l'obiettivo dell'inclusione sociale a quello della competizione economica. Caratteri di ambiguità insieme positivi e negativi, risorsa che favorisce l'autonomia, autoapprendimento flessibilità, ma allo stesso tempo minaccia di una decisa frammentazione.

Tuttavia l'analisi che si intende svolgere punta su di una *particolare accezione di europeizzazione* "intesa come un processo di costruzione e diffusione di politiche pubbliche comunitarie negli stati membri; essa consente non solo di definire gli elementi salienti dell'integrazione europea ma anche di individuare le modalità attraverso cui le istituzioni comunitarie cercano di influenzare i processi decisionali nazionali" (Graziano, 2004, p. 7). Il che equivale al porsi nello spazio di influenza tra Unione europea e Stati membri, un rapporto che si presenta dinamico per il fatto stesso di vivere nella doppia spinta e per definizione risulta ampio in relazione alle aree di intervento di *policy* coinvolte. Questo porta a distinguere due fasi di integrazione europea, una ascendente, *bottom-up*, ed una discendente, *top-down*,

caratteristiche sia del momento di formulazione delle politiche e della negoziazione intergovernativa sia delle modalità di recepimento delle decisioni comunitarie nel sistema legale nazionale, dunque sia del processo di costruzione a livello europeo di istituzioni sovranazionali, di regole formali ed informali e politiche pubbliche sia della diffusione nei sistemi politici nazionali europei secondo meccanismi differenti e sortendo effetti più o meno convergenti. Analizzando i processi di costruzione e diffusione è possibile cogliere quelle incongruenze eventuali (*misfit* Boerzel e Risse, 2000, p. 5) tra sistema comunitario e nazionale, che, ad avviso di chi scrive e per quanto concerne nello specifico le politiche sociali, dipendono fortemente dal modello di welfare implementato, dalle sue modifiche e dalle sue traiettorie proiettate. L'incongruenza è solo una delle possibili risposte a livello nazionale alle spinte adattive. Dunque più vincolante è la natura del processo e più forti saranno le pressioni all'adattamento che ad un possibile mutamento di *policy* faranno seguire, con molta probabilità, anche un cambiamento istituzionale (Graziano, 2004) che vedrà l'affiancarsi delle parti sociali alle istituzioni formali. Nel caso dello studio che si intende sviluppare, all'incongruenza di *policy* ed alla necessaria spinta adattiva, pena sanzioni, i vincoli e le opportunità portano verso un obiettivo comune, quello definito fino ad ora come *variabile discriminante*, che resta quello dell'*integrazione* in un sistema convergente al *welfare dell'europizzazione*.

#### **2.4. Le politiche di coesione ed inclusione sociale**

Questo preambolo ci serve per meglio introdurre le due politiche sulle quali si intende fare un affondo analitico comparato, le politiche di coesione sociale (*place*) e le politiche di inclusione sociale (*people*), politiche il cui soggetto è a tratti differente, ma che puntano al medesimo obiettivo, l'integrazione sociale.

In questo quadro a due vettori, secondo de Leonardis e Bifulco (2006), l'integrazione si configura come una strategia per perseguire obiettivi comuni a diverse politiche nel contesto di territori comuni e nell'ambito più ampio della ridefinizione di materie, competenze, accordo e cooperazione tra attori diversi dal livello decisionale a quello della messa in opera. Essa è tale per cui può essere considerata un obiettivo in sé comune a più politiche. Tale orientamento a fare sistema porta ad una convergenza verso il terreno dello sviluppo territoriale strettamente inteso, tale da essere concepito quale governo del territorio stesso, un governo per strumenti che ad interventi diretti ed imperativi del "fare" preferisce il "far fare", "debole" ed operante a distanza. E esso si sviluppa attraverso l'incentivazione alla partecipazione dei destinatari diretti ed indiretti delle politiche stesse, una mobilitazione volta talvolta alla partecipazione politica, talvolta alla negoziazione di interessi tra *stakeholders*, talvolta alla sottolineatura di corresponsabilità nel processo verso la cittadinanza attiva. Gli strumenti possono, inoltre, produrre effetti organizzativi anche in forma di incentivi al coordinamento verticale (connettività) ed orizzontale, ma anche al coordinamento di mercato intendendo questo come modello di organizzazione sociale, oppure coordinamento nato dalla costituzione e dall'alimentazione di arene politiche. Questo processo di integrazione tra politiche, materie ed attori si pone, pertanto, alla base della nuova generazione di politiche europee fondate sull'interdipendenza fra coesione sociale e sviluppo sull'architettura istituzionale di una *multilevel governance*. Tuttavia,

l'integrazione non può essere esclusivamente prodotta dall'alto autoritativamente, ma si configura come l'esito indiretto di azioni dei singoli soggetti volte a fare sistema, nella centralità di un disegno basato sul livello locale per il quale il convergere sulle persone innesca processi di convergenza ed integrazione sui contesti stessi e viceversa (*place and people*, Donzelot, 2003). Ciò dà spazio alla produzione di due assi, il primo fatto di dispositivi che orientano l'azione verso l'individualizzazione degli interventi e la corrispondente attivazione degli interessati facendo delle persone il punto di convergenza per l'integrazione (politiche di inclusione); ed il secondo asse fatto di dispositivi che puntano fortemente sulla territorializzazione dei livelli sia operativi che gestionali, facendo del territorio, questa volta, la leva per l'integrazione (politiche di coesione). Anche quando l'integrazione assume la forma di progetti, patti territoriali o piani sociali di zona, bisogna fare i conti con il carattere contingente ed a termine dei progetti e la natura essenzialmente circoscritta, a livello spaziale, del territorio cui queste politiche si rivolgono. Ciò evidenzia che, con molta probabilità, quello di cui effettivamente vi è la necessità, è proprio un sistema integrato di strumenti per l'integrazione in grado di sostenere il delicato rapporto fra centrale e locale. È per questo che, malgrado l'Europa sia lo sfondo dei processi di integrazione delle politiche sociali, queste potrebbero restare confinate alla scala locale dispiegando il loro potenziale democratico e ad ampia base partecipativa solo all'interno di questi contesti ristretti. Sussidiarietà, decentramento e localizzazione vanno interpretati come principi validi entro i limiti per i quali non producano disuguaglianze sociali a partire da più generali disuguaglianze politiche che minino la base dell'organizzazione sociale e democratica. Il che è evidente anche nelle parole di Attinà e Natalicchi (2007) che definiscono l'integrazione politica internazionale come "il passaggio dell'allocatione autoritativa di valori in una società da parte di più stati ad un'altra entità di natura sovranazionale. [...] trasferimento di autorità da parte di più stati nazionali ad un ente sovranazionale, il quale eserciterà poi quell'autorità" (Attinà, Natalicchi, 2007, p.15).

A parere di chi scrive, l'integrazione è il meccanismo attraverso il quale coesione ed inclusione possono muoversi insieme per creare un tessuto sociale rinnovato vicino al concetto di Europa sociale. In *primis* si può, infatti, evidenziare che il concetto di coesione è rivolto alla riduzione delle differenze economiche e sociali tra varie unità territoriali intese quali stati o anche quali comunità locali. Fatto che assume rilevanza ancora più significativa con la realizzazione di un mercato unico europeo che unisce agli effetti benefici sul commercio interno, effetti meno positivi in termini di disparità di ricchezza tra le varie aree del mercato comune, soprattutto quando queste si mostrano sottosviluppate e non pronte ad aprire i loro mercati alla concorrenza esterna. Una sorta di sviluppo non armonioso dell'economia sul territorio, lì dove la coesione concerne i territori e tende ad assicurare lo sviluppo armonioso riducendo le disparità socioeconomiche e di sviluppo fra le differenti regioni ed il ritardo di quelle meno favorite. Tuttavia, dalla Cee a 6 all'Ue a 27, le disparità economiche sono diminuite arrivando fino ad una riduzione di un terzo del divario iniziale tra Stati, pur se è vero che la disparità tra le regioni ha registrato flessioni meno accentuate dovute all'ampliamento dei divari tra regioni all'interno di alcuni Stati membri. Una sorta di effetto statistico dovuto all'imminente allargamento a 27 che porta ad un artificiale gonfiamento della popolazione e sgonfiamento del PIL procapite. Nella Strategia di Lisbona e nella programmazione 2007 – 2013, i nuovi obiettivi introdotti riguarderanno convergenza tra Stati membri

(forte avvicinamento) e tra regioni (ancora in fase embrionale), competitività regionale ed occupazione, cooperazione territoriale europea. La *multilevel governance* sembra la strategia di *governance* più consona ad uno sviluppo a tre livelli, sovranazionale, nazionale e subnazionale. Nel caso più strettamente italiano, la politica di coesione si è a lungo identificata con gli interventi strategici per il Mezzogiorno. Negli anni più recenti, ridotto il divario Nord – Sud, l'Italia ha mostrato limitate capacità di spesa in merito a coesione su fondi europei e persistenti sintomi di ritardo. Le innovazioni più significative, su questa scia, arriveranno con la programmazione strategica 2007 – 2013. In essa piani e regolamenti vengono definiti in concertazione tra Commissione europea, Stati membri e Regioni. A livello di queste ultime si colloca la responsabilità della definizione dei piani operativi nei quali rientreranno anche, in qualità di parti chiamate in causa per la loro elaborazione, le istituzioni rappresentative degli Enti locali, le parti economiche e sociali, ed ancora, cittadini, lavoratori, studiosi ed imprese. Tale partecipazione allargata darà il via ad una stagione di rinnovamento, innovazione e competitività a stretto contatto con una cultura della valutazione e della selettività, il tutto a favore di strategie integrate di *policy* e sviluppo costante e congruente della *governance*.

Con il termine inclusione sociale ci si riferisce all'obiettivo di favorire una migliore e piena integrazione della persona nel contesto sociale ed economico nel quale si svolge la sua esistenza. Ciò non limitatamente ad esclusive questioni sociali, ma ampliato al più generale esercizio dei diritti ed alle politiche del lavoro, dell'*housing*, della sostenibilità.

“È infatti essenziale la piena accessibilità ai servizi e alle opportunità create dalla crescita economica, è essenziale ai fini della sostenibilità dello sviluppo, in un'ottica di lungo periodo, che vede le persone (uomini e donne) al centro delle scelte di *policy*, non solo come destinatari di interventi o fruitori di servizi, ma soprattutto come agenti attivi dello sviluppo e della vita sociale, da cui dipende la capacità effettiva di un territorio di generare opportunità e benessere. La riduzione del disagio e la promozione dell'inclusione sociale sono dunque da considerarsi aspetti integranti dei processi di sviluppo economico territoriale. [Il diritto al lavoro per tutti è contemplato dalla stessa Costituzione italiana, ma,] nonostante sia un presupposto indispensabile all'inclusione sociale, questa non si realizza attraverso lo svolgimento di una qualsivoglia attività lavorativa [...] Di per sé, l'inserimento nel mercato del lavoro è elemento necessario ma non sufficiente per realizzare inclusione sociale. Inoltre, è opportuno tenere presente che questa riguarda le persone, ed il concetto di persona comprende, ma è più ampio, di quello di lavoratrice/tore” (Tavolo di Inclusione sociale, spunti per la discussione).

Data la natura complessa del problema inclusione e del dinamico rischio esclusione, e considerata la natura sensibile dei soggetti in questione, è necessario che tutte le azioni messe in atto seguano l'obiettivo dell'integrazione: economica, sociale e politica mediante politiche di inclusione, ma anche di coesione. L'inclusione sociale in riferimento a una serie di aspetti multidimensionali (che definiscono l'opportunità sostanziale degli individui di vivere secondo i propri valori e le proprie scelte e di migliorare le proprie condizioni) considera i vari aspetti del benessere di una persona, non solo la dimensione economica. Essa è un concetto-soglia, in quanto può indicare la capacità della società di garantire a tutti gli individui di raggiungere standard essenziali di vita in un progressivo assottigliamento della disuguaglianza in un'ottica relazionale. Pertanto può essere definita come la situazione in cui tutti gli individui e i gruppi godono degli standard essenziali, le disparità tra le persone e i gruppi sono socialmente accettabili e il processo attraverso

il quale vengono raggiunti e definiti standard, soglie e risultati, è partecipativo ed equo (Rapporto Barca, 2009). Tale definizione viene naturalmente compensata da quella di esclusione sociale, l'altra faccia della medaglia. Essa si genera nella mancanza di coordinamento tra forze sociali e di mercato e vede negati ad alcuni individui gli standard essenziali condivisi a livello sociale con il manifestarsi di una divergenza persistente tra le opportunità sostanziali e quelle ritenute socialmente accettabili. Sarebbe impossibile riportare in breve cause ed effetti di esclusione sociale, ma ciò che conta è che sia chiaro che essa non è una condizione che si genera nell'immediato, ma trascina il retaggio del passato degli individui (esclusione intergenerazionale), delle istituzioni sociali, della cultura, della politica. Forse per tali ragioni, la problematica dell'esclusione è rimasta confinata agli Stati membri, che non di rado hanno utilizzato incentivi di politica di inclusione come strumento e mezzo per ottenere consenso elettorale. Tanto è vero che una reale politica di inclusione è mancata negli interessi politici della prima Europa seppure tra gli obiettivi costitutivi del Trattato istitutivo della Comunità europea vi erano integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro e lotta contro l'esclusione sociale. Solo nel 2000, tuttavia, alcune direttive europee (n. 43 e n. 78) stabiliranno il principio del pari trattamento, con la proibizione della discriminazione basata sulla razza e l'origine etnica, nonché discriminazioni per ragioni di disabilità o età. Fondamentale anche l'Agenda di Lisbona, un programma politico per l'inclusione sociale basato su tre tipi di attività: garanzia delle risorse di base, servizi sociali e diritti necessari per la partecipazione alla società ed al lavoro, progressiva eliminazione delle forme estreme di esclusione e coinvolgimento, nel processo di progettazione e realizzazione delle politiche, di tutti i livelli di governo e di tutti gli attori rilevanti. Nel 2005 sarà varata, ancora, la Strategia quadro per la non discriminazione e la parità di opportunità per tutti per garantire l'attuazione delle norme comunitarie tramite un programma di azioni contro la discriminazione. Tale strategia intende fare dell'Europa la società più competitiva del mondo fondata sulla conoscenza, con maggiori posti di lavoro e di migliore qualità, una maggiore coesione sociale, mediante politiche capaci di declinare le esigenze della concorrenza, dell'occupazione, del progresso sociale e della sostenibilità ambientale. Di fatti, uno dei tre pilastri sui quali si fonda, è quello di una politica sociale di investimento sulle persone in grado di combattere l'esclusione sociale, pari per dignità ed importanza allo sviluppo economico, alla competitività ed alla crescita dell'occupazione. Non meno importante sarà il proseguimento, in questa stessa direzione, ribadito nell'Agenda Sociale 2005-2010. Tuttavia il campo di problematiche coperto dalle politiche per l'inclusione sociale è molto vasto, esso va dall'integrazione degli stranieri ed i dilemmi di cittadinanza che trascendono la dimensione della mera allocazione al lavoro, all'integrazione di segmenti della popolazione più deboli per definizione, come le donne, gli anziani, i minori, ma soprattutto i giovani, intorno a cui si evidenzia il protagonismo del sistema degli Enti locali e formule di attivazione come consigli comunali tematici, tavoli di co-progettazione, consulte giovanili. Evidenziati tali segmenti-bersagli, e da essi che si dovrebbe partire per ripensare le azioni di accompagnamento di una nuova cultura dei servizi di welfare. Un welfare che va sempre più diversificandosi sulle esigenze dei differenti contesti (si pensi ai Piani di Zona), ma che tuttavia necessita di regolamentazioni più ferree per una decisa ed uniforme azione sul contesto complessivo. Non vi è dubbio che le politiche di inclusione sociale abbiano un costo



oggettivo, occorre tuttavia riflettere attentamente sui costi sociali ed economici di una loro assenza.

Tirando le somme, le politiche di coesione sociale possono essere intese come dispositivi che puntano fortemente sulla territorializzazione dei livelli sia operativi che gestionali, facendo del territorio la leva per l'integrazione. Esse sono rivolte alla riduzione delle differenze economiche e sociali tra varie unità territoriali intese quali stati o anche quali comunità locali a favore di uno sviluppo armonioso e sostenibile. Puntano pertanto ad un'attivazione dinamica delle risorse di contesto. Le politiche di inclusione prevedono, invece, l'individuazione degli interventi e la corrispondente attivazione degli interessati facendo delle persone il punto di convergenza per l'integrazione. Esse intendono favorire una migliore e piena integrazione della persona nel contesto sociale ed economico nel quale si svolge la loro esistenza, un'inclusione non solo di fatto, ma di diritto ed a pieno titolo. Sono rivolte quindi all'attivazione partecipata delle risorse individuali. Infine, l'integrazione si configura come una *strategia per perseguire obiettivi comuni a diverse politiche* nel contesto di territori comuni e nell'ambito più ampio della ridefinizione di materie, competenze, accordo e cooperazione tra attori diversi dal livello decisionale a quello della messa in opera (De Leonardis O, Bifulco L., 2006). Essa è tale per cui può essere considerata un *obiettivo in sé comune a più politiche*.

In conclusione, sulla scia delle definizioni evidenziate si procederà nel capitolo che segue con il definire il piano metodologico che consenta l'integrazione dei diversi oggetti d'indagine, delle problematiche e dei metodi di studio loro associati. La finalità auspicata è relativa alla costituzione di un modello unitario che riesca a contenere i limiti di ciascun metodo utilizzato puntando all'emersione di una struttura integrata, il *complex mixed method design for social and policy analysis*.

## CAPITOLO III

### QUESTIONI DI METODO

I paragrafi che seguono hanno l'obiettivo di portare a somma unica le definizioni elaborate nel capitolo precedente al fine della costruzione di un progetto pratico-analitico di ricerca su sfondo teorico.

In particolare, si compie la valutazione dei metodi più coerenti per portare a soluzione gli interrogativi emersi nella fase di definizione degli oggetti d'analisi toccati. Si passa dalla rassegna dei metodi classici di indagine delle *policies* all'individuazione di approcci e modelli innovativi che travalichino il pensiero fuori area e si nutrano essenzialmente di interdisciplinarietà. Questo particolare connubio ha portato all'emersione, alla definizione ed alla strutturazione di un percorso interamente improntato sui *Mixed Methods*.

Nei paragrafi che seguono vi sarà, pertanto, la riesamina dei modelli classici d'analisi delle politiche ed un'introduzione dettagliata allo scenario aperto dai *Mixed Methods*. Se ne prenderanno in considerazione questioni ontologiche, epistemologiche, paradigmatiche e metodologiche, per concludere con la strutturazione teorica del disegno di ricerca sottostante lo studio viene presentata attraverso un *visual model* interamente basato sul sistema di notazione di Morse (1991) e di Tashakkori e Teddlie (1998)<sup>4</sup>.

#### 3.1. Metodi di ricerca e di analisi tra politica pubblica e politica sociale

Nelle concrete modalità di svolgimento di una ricerca empirica, non esiste una tipologia di dati in assoluto preferibile in merito agli studi di *policy*. Data la natura interdisciplinare dello studio proposto, che spazia dalla politica pubblica alle diverse forme di *network* e valutazione, si ha a che fare sia con dati quantitativi che qualitativi, individuali o aggregati, appositamente raccolti o registrati in archivi preesistenti. Più in generale, per il materiale fortemente eterogeneo di cui si può avvalere la ricerca empirica, influenze vi saranno sia nella selezione degli aspetti politici del processo analizzato, sia nelle caratterizzazioni tecniche del problema trattato. Il materiale utilizzato non sarà semplice da trattare né ordinabile gerarchicamente. Esso porta a variabili il cui numero e qualità variano a seconda dell'angolazione prescelta per l'osservazione e la definizione dell'oggetto di indagine, ma anche in base al tipo di analisi che tali implicazioni inducono a condurre. Tutto questo senza prevedibilità alcuna sulla possibilità che possano intervenire, nel ciclo considerato, variabili non propriamente politiche. Pertanto,

---

<sup>4</sup> Cfr. Punziano, 2011a; 2011b.

negli studi di *policy*, la ridefinizione del quadro osservativo costituisce la regola e non l'eccezione. Tale quadro può essere ricomposto quando si sarà certi di aver saturato il processo conoscitivo per l'apporto marginale, in termini di comprensione, che l'ultimo dato raccolto potrà fornire. La ridondanza di contenuto nel materiale analizzato restituisce confidenza nella completezza e affidabilità del processo di selezione, e va dunque ricercata anche a scapito dell'efficienza dello stesso processo, non impedendo in alcun modo il raggiungimento della chiarezza, parsimoniosità ed eleganza sul piano delle relazioni fra variabili. Queste particolarità sono tipiche degli studi condotti sul metodo comparato (molte variabili e pochi casi), il metodo sperimentale o quasi-sperimentale (valutazione), il controllo statistico (specie degli *outputs*). In essi problematico è il campionamento (nel caso in cui si adottino meccanismi di selezione puramente quantitativi), nonché il processo di selezione dei casi per numero e tipo (nel caso in cui la strategia di selezione adottata sia qualitativa). Si possono distinguere, in base ai processi di selezione, studi di un unico caso, che non possono avanzare alcuna ipotesi generalizzante per la loro intrinseca incapacità di controllare le relazioni fra variabili (Bartolini, 1986; Bruschi, 1994) e studi di più casi. Ma per la complessità dell'oggetto di studio, il rapporto di inclusione ed esclusione di casi nell'analisi, è tale per cui non sussiste un significativo incremento delle possibilità di controllo dell'ipotesi con l'aumento delle unità prese in considerazione, mentre esso comporta una sostanziale riduzione delle possibilità di approfondimento dell'analisi stessa e delle capacità di trattamento della complessità. Il problema diventa non tanto quello della complessità che rimane fuori, ma quanto riusciamo a spiegare dei fenomeni definiti da diversi gradi di complessità. Qualsiasi tentativo di generalizzazione risulta essere, in quest'ambito, più falso che mai, per il carattere intrinsecamente locale di molte delle spiegazioni nelle scienze sociali. Nell'ipotesi di un *multiple-case study*, il più delle volte, ma ancora di più nello studio che viene presentato, campioni statisticamente rappresentativi non sono realisticamente raggiungibili o si raggiungerebbero a costi troppo elevati. Si può procedere, allora, ad una selezione di questi ultimi partendo dalla loro varianza sulle variabili indipendenti o sul fatto che presentino almeno una qualche variazione sulla variabile dipendente. Ma, come noto, le politiche non sono entità reali direttamente osservabili, esse sono costrutti ad un livello di astrazione elevato, un'unità di analisi che gode di uno statuto convenzionale, e questo impone che per ogni studio di *policy* si debba obbligatoriamente definire la contestualizzazione della politica indagata, il che può condurre ad un'identificazione abbastanza stretta della politica con atti empiricamente osservabili. Sta comunque al ricercatore definire i confini della politica, chiarendo in modo non ambiguo la scelta degli indicatori atti a registrare gli andamenti nel tempo.

Ma vediamo ora, nel dettaglio, cosa i singoli modelli applicabili allo studio di *policy* possono offrire. In quello che viene definito il *modello delle decisioni* si lavora più nello specifico con un oggetto, la decisione, che indica la scelta di un corso d'azione scartando possibili corsi d'azione alternativi. Esso è di scarso interesse sul piano analitico ed inafferrabile empiricamente, poiché si forma nel processo che struttura il campo e che riduce la gamma delle opzioni disponibili. Bobbio definisce un modello decisionale come "un costrutto analitico che individua gli elementi essenziali di tale processo e le loro relazioni: il decidere, i suoi attributi cognitivi, le attività di ricerca della soluzione, le modalità ed i criteri della scelta" (Bobbio, in Capano, Giuliani, 1996, p.89). Generalmente, si può distinguere tra

diversi modelli di decisione. Il primo è quello razionale, che tenta di affinare metodi di decisione capaci di assicurare la razionalità delle decisioni stesse adottando i mezzi che permettono di raggiungere fini dati nel modo migliore possibile (più efficace e meno costoso) in un processo di massimizzazione. Ciò impone una scansione temporale del processo decisionale in fasi distinte: fissazione di obiettivi ordinati e non contraddittori, generazione di tutte le alternative idonee a raggiungere gli obiettivi prefissati, valutazione di tutte le conseguenze di ciascuna alternativa e scelta dell'alternativa che presenta gli indici massimi in termini di efficienza ed efficacia rispetto agli obiettivi assunti inizialmente. La decisione finale si riduce ad un semplice calcolo. Sono tecniche basate su principi quali programmazione per obiettivi, la *decision analysis*, analisi costi/benefici. Tutto ciò per creare uno spazio da sottrarre alla politica e ad i suoi mercanteggiamenti e trasformare la razionalità burocratica formale delle amministrazioni pubbliche rivolta alle regole in responsabilità rispetto ai risultati. Una razionalità sostanziale che si pone come antidoto alla razionalità formale. Ma l'effettiva applicabilità di un siffatto modello dipende da condizioni particolarmente restrittive, come la separazione tra mezzi e fini, la decisione senza conflitto tra attori, la disponibilità di informazioni e teorie casuali per la scelta, di risorse concrete e di tempo. È molto più probabile che qualche distorsione avvenga in un qualche punto del processo, rendendo scarsamente affidabile tale analisi, se non per decisioni di piccola portata riguardo tematiche poco controverse e in presenza di teorie collaudate. Questo è in netto contrasto con l'ambizione che guida il metodo, ovvero programmare l'azione pubblica a partire da un'ampia visione di insieme. Dalle obiezioni mosse a tale modello si cercheranno modelli alternativi come il modello cognitivo e quello incrementale. Questi rifiutano di considerare razionale nella sua totalità il modello precedentemente descritto per il carattere irrealistico e pretenzioso, fondato, per dirla con Simon (1984), sulla razionalità olimpica, o con Lindblom (1965), onnicomprensiva e sinottica. Alcuni corsi d'azione possono dimostrare che a volte può essere razionale non assumere un comportamento perfettamente razionale. Secondo i cognitivisti, essendo dotati di una razionalità limitata, in quanto esseri umani, non si è in grado di scandagliare tutte le soluzioni possibili e di considerarle simultaneamente, ma si scandaglierà in sequenza e si sceglierà la prima soluzione che appare migliore e soddisfacente rispetto al livello di aspettative proposto. Ciò a cui si è interessati, pertanto, è capire quali scorciatoie, stratagemmi ed accorgimenti, si riesce a padroneggiare per risolvere problemi complessi. Essi sono schemi interpretativi già esperiti in situazioni simili e reperibili nel ventaglio di alternative personali possedute. Tale applicazione di schemi concettuali familiari è il modo con cui il decisore reagisce all'incertezza della situazione ed ai propri limiti cognitivi. Una razionalità che risulta essere di tipo procedurale. Nel modello incrementale, invece, non solo gli attori sono singolarmente miopi, ma sono soprattutto frammentati. Le regole formali e le situazioni di fatto contribuiscono a rendere il campo decisionale popolato da una miriade di attori che dipendono gli uni dagli altri per l'effettuazione di scelte pubbliche e che analizzano i problemi separatamente senza essere sottoposti a qualche forma di coordinamento. Il garantire i diritti di libertà ed impedire la concentrazione di potere, tuttavia non risulta funzionale alla presa delle decisioni. I decisori, non essendo in grado di scegliere i mezzi sulla base degli obiettivi dati, tentano di adattare i fini a seconda dei mezzi disponibili. Il giudizio di bontà di queste decisioni sarà nei cambiamenti rilevati dalle scelte effettuate, i quali devono

essere minimi, incrementali, per poter essere gestibili. Dunque si basa sull'accordo tra i *policy makers*, un giudizio interattivo o politico che viene a sostituire un criterio tecnico. Tale giudizio fonda anche la razionalità insita in questo modello che dovrà riguardare anche il sistema delle interazioni, la distribuzione delle risorse tra attori, le loro logiche di azione, al fine di anticipare le mosse e di facilitare l'emergere di una razionalità a posteriori. Un ulteriore modello cui si può fare riferimento è quello di March e Olsen (1988), il "bidone della spazzatura" (*garbage can mode*), secondo il quale in una situazione caratterizzata da incertezza ed ambiguità, l'incertezza stessa può essere ridotta attraverso l'informazione, mentre una situazione ambigua è destinata a rimanere tale anche attraverso un maggiore afflusso di conoscenze. Il principale fattore di ambiguità è costituito dal fatto che le preferenze dei decisori sono spesso di natura endogena e prendono forma nel corso dell'azione. Non sono gli attori che guidano il processo in maniera razionale, ma è piuttosto il processo a fornire gli *inputs* in base ai quali impostare il proprio corso di azione. La partecipazione diventerà fluida ed incostante e viene messo in luce come non sia assolutamente realistico pensare che la decisione rappresenti necessariamente la risoluzione del problema. Una occasione di scelta è come un bidone della spazzatura all'interno del quale vengono gettati vari tipi di problemi e soluzioni alla rinfusa, la decisione finale sarà generata dall'incontro tra soluzioni, problemi, partecipanti ed occasioni di scelta e dipenderà dall'ordine di contatto e dalla disponibilità. La coincidenza temporale è il criterio fondamentale che regola le scelte, dominando il processo decisionale e scandendone casualmente gli esiti. Si esclude una precisa corrispondenza tra intenzioni e risultati, ma non per questo è un modello deterministico basato sulle contingenze esterne, poiché gli attori hanno tutto il potere di influenzare gli esiti del processo una volta comprese le modalità e le ambiguità.

Tab. 5: Modelli decisionali.

<b>Modelli Decisionali</b>	<b>Decisore</b>	<b>Condizioni Cognitive</b>	<b>Attività di ricerca della soluzione</b>	<b>Modalità della scelta</b>	<b>Criterio decisionale</b>
<b>Razionale sinottico</b>	Unitario	Certezza	Analisi completa delle alternative e delle conseguenze	Calcolo	Ottimizzazione e Massimizzazione
<b>Cognitivo</b>	Unitario	Incerteza	Ricerca sequenziale	Confronto rispetto ai livelli di aspettative	Soddisfazione
<b>Incrementale</b>	Decisori partigiani	Parzialità	Comparazioni limitate successive	Mutuo aggiustamento partigiano	Accordo
<b>Bidone della spazzatura</b>	Decisori variabili	Ambiguità	Nessuna	Incontro tra problemi e soluzioni	Caso

Fonte: Rielaborazione di Bobbio, in Capano, Giuliani, 1996, p. 97.

Lo studio dei processi decisionali assume finalità e profili differenti a seconda che si lavori su decisioni passate esaminate *ex post* in chiave descrittiva o decisioni future da esaminare *ex ante* in chiave normativa. Sul piano descrittivo, i modelli decisionali si fanno lenti concettuali focali; sul piano normativo, si possono suddividere in base all'ampiezza del loro campo di applicazione.

Tra la presa della decisione ed il momento finale dell'analisi delle politiche esiste un anello di congiunzione, lo *studio dell'implementazione*. L'iniziale disinteresse per

questo tema nel campo dell'analisi delle politiche pubbliche è dovuto ad una errata concezione di tale processo come una mera attività di esecuzione. L'*implementation research* nasce negli Stati Uniti e vive accompagnata da un *leitmotiv* ricorrente, il fallimento o l'*implementation deficit* di cui soffrono le politiche messe in analisi, anche perché sempre più facenti capo a politiche sviluppate nell'ambito del sociale. Le finalità di tali studi sono di natura sia analitica (ricostruzione dei processi e spiegazione delle *performance*) sia prescrittiva (indicazioni delle condizioni necessarie al successo) creando con ciò uno spartiacque con la valutazione, allargandosi dallo studio di caso agli studi comparativi. Dunque, l'implementazione presuppone che vi sia una fase precedente ad essa nella quale si prendono decisioni di carattere generale e normative che prefissano obiettivi da raggiungere in fase attuativa. L'implementazione riguarda quell'insieme di azioni dirette al raggiungimento di tali obiettivi. Ciò rispecchia un approccio tipicamente *top-down*, dove vengono assunti come parametro gli obiettivi indicati dal programma e l'analisi si focalizza sul rapporto tra obiettivi e risultati congruamente alle modalità attuative previste normativamente e quelle poste in essere nella messa in opera. La conformità dovrebbe assicurare la *performance*, il che rappresenta un problema relativo alla capacità di controllo dei decisori sui processi politici, organizzativi e tecnologici rilevanti per la *policy* attivata. Dell'eventuale scarto tra obiettivi e risultati se ne andranno a cercare le cause, all'interno del programma stesso, per spiegare eventuali insuccessi. Tuttavia, questo approccio soffre di un pregiudizio gerarchico-costituzionale per cui l'implementazione è semplice esecuzione. Supporre che i *policy markers* siano in grado di esercitare controllo stringente in fase di attuazione è fatto che non sussiste nella realtà quotidiana, e tale condizione non è neppure sufficiente per il buon funzionamento delle politiche. Gli obiettivi dei programmi sono molteplici e spesso anche in contrasto e rispecchiano i contrasti stessi tra i soggetti coinvolti nella fase di formulazione. Tali obiettivi possono essere la causa di insuccesso già in fase di programmazione poiché troppo ambiziosi o non fondati su risorse adeguate. Inoltre vi possono essere casi di attuazione anche in assenza di programmi, i quali vengono ufficializzati con funzione normativa solo in un secondo momento. Consolidato che la situazione di *deficit* è un fatto fisiologico piuttosto che patologico, si apre lo spazio ad un nuovo approccio, più disincantato, che procede in direzione *bottom-up*. La domanda di ricerca si sposta sugli esiti e sugli impatti delle politiche sul sistema di riferimento per risalire a fattori in base ai quali risultino spiegabili. Si effettua una *backward mapping*, o mappatura a ritroso dei processi, partendo dal livello più basso nel quale le azioni delle amministrazioni si intersecano con le scelte dei soggetti provati, ovvero dal problema che dà origine all'esigenza di *policy* (Elmore, 1979-80, p.604). Le variabili tipicamente utilizzate in quest'approccio riguardano l'impatto sui problemi che le politiche cercano di confrontare, il comportamento degli attori coinvolti a vario titolo e le motivazioni di tale coinvolgimento, nonché gli *outputs* politico-amministrativi. Ciò consente di cogliere empiricamente e senza condizionamenti a priori la reale influenza esercitata da fattori quali attori e componenti del programma, incluse le variabili relative alla struttura politica, economica e sociale del contesto entro cui hanno luogo i processi. Ciò consente di verificare in che misura gli esiti siano riconducibili all'azione pubblica o a fattori esogeni alla politica in esame e di valutare la *performance* anche dal punto di vista degli attori (tipicamente periferici) e dei destinatari delle politiche e la loro influenza, invece che unicamente dal punto di vista dei *policy makers*. Tale

approccio, però, finisce per sottovalutare la capacità dei decisori di influenzare obiettivi, preferenze e strategie degli attori manipolando la struttura entro cui operano grazie alle risorse che controllano. Metodologicamente, la soggettività dei parametri scelti dal ricercatore aumenta poiché non riguardano più gli obiettivi stabiliti dal programma, ma indicatori e criteri arbitrariamente selezionati, ma ha il vantaggio, operando un approccio *bottom-up*, di poter ricostruire empiricamente il *network* degli attori effettivamente intervenuti in questa fase, le loro strategie e razionalità, i ruoli, la posta in gioco e le regole del gioco stesso. Gli attori avranno determinate caratteristiche: la distanza tra politica ed amministrazione non è nella realtà netta, i *network* sono diversamente composti e campi della comunicazione e della cooperazione per il raggiungimento della *performance* fondata sulla contrattazione anziché sull'autorità. L'implementazione, più che fase esecutiva, è una fase puramente politica. In essa proseguono i conflitti iniziati in fase di formulazione. Essa è la prosecuzione della politica con altri mezzi, qui gli obiettivi dei programmi, ambigui, molteplici e spesso contraddittori, divengono precisi e concreti. La reale distribuzione del potere è realmente verificabile solo considerando l'intero processo di *policy* e, a livello di metodo, ciò pone l'esigenza di una stretta integrazione nell'analisi delle singole fasi. Queste sono logicamente sequenziali, ma non lo sono temporalmente, poiché l'intero processo di *policy* si caratterizza con continui aggiustamenti e adattamenti che portano ad apprendimento e *feedback* sia dei programmi sia della loro attuazione in relazione all'evoluzione delle circostanze.

Altro strumento metodologico di fondamentale importanza per le scienze sociali è il *trattamento classificatorio* per la sua capacità di organizzazione e resa di stabilità dei modi attraverso cui il nostro pensiero percepisce e si rapporta alla realtà (Marradi, 1987). Suddividendo l'estensione di un concetto ad un elevato livello di astrazione in concetti ad un più basso livello di generalità ci predisponiamo ad una maggiore capacità di cogliere e rappresentare la realtà. L'origine della *tradizione tipologica* all'interno dei *policy studies* è dovuta all'opera di Lowi (1964), che ribalta la classica concezione di classificazione tesa a trovare *fondamenta divisionis* per la costruzione delle classi, la determinazione degli attributi che un caso deve possedere per poter essere incluso in una determinata classe, per spostare l'attenzione sul trattamento classificatorio messo al servizio di una precisa e forte ipotesi teorica che ribalta gli assunti tradizionali: le politiche determinano la politica e non viceversa. Basandosi sul criterio della coercizione in quanto ambito di applicazione e probabilità di applicazione, egli distingue quattro classi di politiche: politica distributiva, politica regolativa, redistributiva e costituente. Tuttavia tale classificazione risulta poco operativizzabile, non rispetta il criterio della mutua esclusività e si rifà ad un criterio di prevalenza. Con diversi gradi di intensità tutte le categorizzazioni successive risentono di problematiche simili. È per questo che nell'analisi delle politiche sarebbe bene ripensare all'utilità del trattamento classificatorio ed agli strumenti metodologici che meglio possano sostenerlo.

Ed ancora, bisogna parlare di uno strumento conoscitivo estremamente rilevante per le scienze sociali ad orientamento empirico, *la comparazione*. All'interno di specifici disegni di ricerca, teoricamente motivati, analiticamente precisi, consapevoli e mirati nella selezione dei casi, delle variabili, delle misure e delle procedure di verifica delle ipotesi a fini esplicativi, la comparazione sistematica è pura conoscenza scientifica. Essa può presentarsi, da un lato, sotto la forma di modelli sperimentali o statistici, per il controllo accurato ed attendibile su variabili

dirette ed indirette, dall'altro, come studi di caso comparati nella misura in cui adottano quadri teorico-analitici di respiro generalizzante. Nel mezzo vi è il metodo comparato o raffronto ravvicinato di un numero relativamente circoscritto di casi che fa ricorso al trattamento classificatorio *per genus et differentiam* che non esclude l'utilizzo di misure quantitative. Esso può incontrare vincoli oggettivi nella disponibilità di casi e nella loro effettiva osservabilità, tanto che Lijphart (1971), parlerà di “*many variable, small N*”, una combinazione che non consente test statistici né tanto meno sperimentali. A tal proposito, il dibattito metodologico ha messo a punto una serie di criteri volti a rendere più efficace il controllo comparato su “piccoli N”: formulando concetti, classificando, aumentando le osservazioni o i casi da comparare, ecc. I vantaggi riscontrabili riguardano il fatto che lavorando con pochi casi ci si può permettere maggiore attenzione alle particolarità, ai contesti, ai fattori di tipo qualitativo, nonché di ricostruire con precisione le sequenze casuali ipotizzabili. Il metodo comparato risulta essere strutturalmente diverso da quello statistico o sperimentale. La sua logica di spiegazione è di tipo combinatorio e non necessariamente lineare, poiché si considerano specifiche combinazioni di molti fattori quali responsabili nel determinare effetti in un dato contesto spazio-temporale. Nelle ricerche di *policy* macro e micro, anche la comparazione assume andamenti differenti. Il primo genere riguarda la *comparative public policy* parte da narrazioni configurative scarsamente disciplinate per approdare alla comparazione statistica per approdare all'analisi ravvicinata dei casi comparabili ed alle comparazioni storico-qualitative. Nel secondo, visto l'interessamento alle logiche di azione, non si ricorre a controlli di tipo qualitativo ma si tende ad individuare con precisione i *comparada* ossia i processi di *policy*. Anche se la separazione tra componenti sistemiche e non dei fenomeni osservati, nonché delle cause e degli effetti, risulta complessa, il taglio micro consente l'esplorazione di variabili altamente soggettive come intenzioni, cognizioni, orientamenti di valore, ecc. Ciò di cui si necessita è l'individuazione di concetti ponte tra macro e micro e la gestione dell'indeterminatezza legata alla possibilità di controllo che richiede scelta ragionata dei casi, misurazioni *unbiased* e eventuale reputazione di ipotesi rivali. Nello studio che si presenta, viene privilegiata una prospettiva di analisi comparativa *cross-national* che prevede l'individuazione di paesi rappresentativi dei diversi regimi di welfare state. Ad ogni modo, indipendentemente dai Paesi selezionati, si tratta di contesti con storie e vicende di welfare estremamente diverse, con modi diversi di organizzazione della società in merito a problemi di riproduzione sociale, soluzioni a nuovi bisogni e domande di sicurezza sociale seppure basati su una matrice di comune appartenenza alla tradizione europea di stato sociale così come portato avanti dalla *comparative welfare state research* e la *comparative social policy analysis* (Naldini, 2007). I problemi metodologici e concettuali nello studio comparato delle politiche sociali hanno a che fare con questioni di natura concettuale e semantica (passati i confini nazionali l'ambiguità semantica e contestuale di alcuni concetti cresce a dismisura) e questioni puramente metodologiche che attengono alla corrispondenza tra differenti definizioni istituzionali e tradizioni amministrative e statistiche di raccolta, classificazione ed elaborazione dei dati. Negli studi sul welfare state, l'analisi comparata, la ricerca *cross-national* ed il metodo comparato sono stati una molla all'abbandono del provincialismo anglo-centrico contribuendo fortemente al progresso ed alla conoscenza sostantiva del welfare state. Col termine comparato si possono intendere sia comparazioni diacroniche, per le quali una singola unità viene



confrontata in due o più punti nel tempo (studio di alcune proprietà di una singola unità nelle variazioni temporali) sia sincroniche, per le quali una molteplicità di unità di analisi vengono confrontate tra loro senza tenere conto delle variazioni temporali, ciò senza presupporre un'insita convinzione per cui a confini territoriali corrisponda omogeneità culturale e politica. La scelta dell'unità di analisi è funzione dell'ambito di *policy* indagato, ed è per questo possibile riscontrare più differenze all'interno di un singolo stato che tra stati. Inoltre bisogna distinguere concettualmente comparazione e studi *cross-national*. Questi non sono sinonimi, si possono avere studi comparati non per forza al di fuori dei confini nazionali così come si possono avere studi *cross-national* senza comparazione in tutte le fasi analitiche, dall'elaborazione delle ipotesi di ricerca, all'analisi dei dati, alla formulazione di possibili teorie generalizzabili costruite sulle regolarità. I disegni ed i metodi di ricerca possono essere distinti in due approcci fondamentali:

- approccio orientato alle variabili (*variable-oriented approach*) mira a misurare il grado di relazione tra le variabili ispirandosi alla tradizione statistica ed all'analisi economica, utilizza disegni *cross-national*, comprende molti casi ed usa tecniche statistiche per testare relazioni casuali tra le variabili;
- approccio orientato ai casi (*case-centred approach*) utilizza un disegno di ricerca storica comparata esaminando molte variabili offrendo lo studio approfondito di singoli casi prestando attenzione alle condizioni ed alle sequenze storiche complesse.

I due disegni differiscono per numero di casi esaminati, per orientamento qualitativo o quantitativo ma soprattutto per le finalità. L'approccio per variabili, testando le ipotesi provenienti dalla teoria, mira a generalizzazioni probabilistiche universali basandosi sulla previsione resa possibile da una qualche variabile indipendente su una dipendente usando i casi/paesi come luoghi per la misurazione. L'approccio per casi si lascia guidare dalla teoria e riconosce la complessità degli eventi storici unici ed irripetibili pertanto non funzionali alla generalizzazione. È ovvio che i risultati cui giungeranno i diversi approcci saranno spesso divergenti se non contrastanti. Dunque, in letteratura è possibile ritrovare monografie storiche di tipo narrativo che descrivono nel dettaglio lo sviluppo dei welfare nazionali, e comparazioni statistiche e quantitative basate su indicatori nel tentativo di individuare similarità e differenze (Ferrera, 1993). Sistematiche analisi istituzionali o su specifici modelli di welfare, sono direzioni di lavoro recenti. I primi studi degli anni Settanta mostrano carattere funzionalista ed istituzionalista essenzialmente deterministico, per approdare poi alla scuola statistica di ispirazione economista centrata sullo studio delle relazioni di previsione tra variabili. A partire dagli anni Ottanta, si vive un cambio di direzione qualitativo nella ricerca comparata sul welfare con orientamento ai casi che ha permesso la specificazione ed il controllo di generalizzazioni astratte tipiche del filone statistico. Si tratta dell'unione del trattamento statistico al trattamento classificatorio, senza tralasciare casi devianti né gli indizi di genesi storica. Secondo la Naldini (2007, p.40), tendendo alla costruzione di classificazioni e tipologie, ossia a ridurre la complessità dei dati e la mole di informazione attraverso il trattamento classificatorio, l'identificazione dei tipi si è rivelata una delle più promettenti frontiere della ricerca comparata del welfare state. Parallelamente a questo filone, se ne sviluppa anche uno con indirizzo di politica sociale in chiave comparata, ricerche *cross-national* che focalizzano l'attenzione su una gamma definita di interventi, come anche sul sistema di

allocazione, le condizioni di eleggibilità, titolarità e prestazioni, sulla dimensione valutativa e sull'efficacia redistributiva, sull'equità sociale, ecc. Questi studi devono il loro successo per la tendenza a spostarsi dal generale allo specifico, dalle variabili a i casi, ma soprattutto per la disponibilità e l'aumento delle fonti di dati disponibili, dalla Commissione o dal Consiglio europeo, agli archivi Oecd o a quelli creati *ad hoc* per specifiche necessità. La fortuna e lo sviluppo di questi studi sono legati intrinsecamente alle trasformazioni del contesto politico e macro-economico caratterizzato dalle politiche di integrazione europea e dai processi di globalizzazione inerenti mercato del lavoro, famiglia, struttura demografica. Cresce l'interdipendenza tra paesi e le sfide comuni che questi si trovano ad affrontare; diviene riduttivo, quanto spesso poco fruttuoso, limitarsi allo studio di un solo paese spingendo lo studio in questo campo per la sua stessa natura endogena verso ricerca comparata sul welfare e studi di politica sociale comparata dalle quali ormai non può più prescindere.

Per parlare di approcci, metodi e costruzione di modelli, in fase di chiusura di questa lunga riesamina dei modi classici di indagine in merito alle *policy*, è essenziale fare riferimento a tre concetti fondamentali ad ogni processo analitico: efficacia, efficienze e fattibilità. La capacità di produrre l'effetto adeguato al caso viene definita *efficacia*. Essa può essere vista come il rapporto tra obiettivi ed esiti. Gli indicatori di efficacia, rispetto alla tradizione sociologica dei *social indicators*, hanno il pregio di andare oltre il monitoraggio delle condizioni socio-economiche, indirizzandosi verso una conoscenza orientata al governo delle politiche ed alla valutazione come supporto ai processi decisionali, ovvero la scoperta degli obiettivi di fatto raggiunti che possano stimolare l'apprendimento ed orientare alla razionalità sostanziale. Dunque una pianificazione nel governo delle politiche che non è mera individuazione degli obiettivi ma costruzione effettiva delle condizioni per reagire alle situazioni problematiche che si sviluppa in itinere tra prove ed errori. Vi sono diversi modelli di concezione dell'efficacia, una visione organizzativa la vede come conformità agli obiettivi (*modello dei fini*), una visione economica che la vede come abilità dell'organizzazione di acquisire le risorse scarse e di valore dall'ambiente esterno (*goal model*). Ma in condizione di obiettivi multipli, conflittuali e non cronologicamente ordinati, gli studi sull'efficacia finiscono per rimanere parziali e legati ad una visione formale di razionalità. Sarebbero auspicabili valutazioni *goal-free* che portano allo sganciamento dell'efficacia da obiettivi definiti aprioristicamente e la rendono un'area di ricerca e non una soluzione derivate dal calcolo mezzi fini. E ancora, nella teoria economica si può distinguere tra una *efficienza tecnica* ed una *allocativa*. La prima è misurata come rapporto fra il prodotto (*output*) ed i fattori di produzione (*inputs*) necessari per la realizzazione dell'*output*, essa è commisurata alla possibilità di poter calcolare costi e benefici derivanti dall'utilizzo di risorse scarse in relazione ad una gerarchia ordinata di obiettivi. Dipende pertanto dalla razionalità dei decisori, seppure non sia nota la funzione di produzione che converte *input* in *output*. La seconda si riferisce alla configurazione di risorse prodotte dagli scambi sul mercato, quando l'utilità di almeno un individuo aumenta senza intaccare quella degli altri. Tuttavia, l'economia neoclassica non considera l'utilità collettiva come la somma di quelle individuali. Né tanto meno si può pensare ad una correlazione tra efficienza ed efficacia, poiché la prima non è condizione sufficiente né necessaria per la seconda. Le condizioni di efficienza possono essere intese come il punto di equilibrio, la proprietà di una data

soluzione derivante da una struttura teorica all'interno della quale sono possibili miglioramenti in senso paretiano. Infine, una politica si dice *fattibile* se soddisfa tutti i vincoli presenti in una determinata situazione. I vincoli sono costituiti da qualsiasi fattore capace di restringere il campo delle scelte possibili. Si può avere, a seconda dei fattori in gioco, una fattibilità tecnica, economica, politica, giuridica, per cui un giudizio di fattibilità non sarà altro che la somma di tanti giudizi parziali relativi ai diversi tipi di vincolo. Si possono avere vincoli oggettivi, che non dipendono dall'obiettivo o dalle preferenze del decisore, e vincoli accettati più o meno liberamente (*policy constraints*). La possibilità stessa di modificare un vincolo dipende dall'organizzazione temporale di riferimento. Altra distinzione può essere effettuata tra vincoli di breve, medio o lungo periodo, che saranno più o meno fissi per i primi e a salire nella scala perderanno di coerenza per divenire mutevoli a seconda dell'utilità e della convenienza a farlo. Pertanto sarà opportuno ampliare il campo di scelte possibili se queste diminuiscono il costo oggettivo portando ad aumenti per utilità, in altri casi, invece sarà bene restringere il campo delle alternative possibili seguendo procedure di razionalità limitata che suggeriscono di semplificare i problemi di scelta eliminando alternative che, anche se fattibili, non soddisfano certe condizioni di semplicità e familiarità. Il concetto di fattibilità è rilevante anche per la teoria dell'implementazione, poiché è impossibile realizzare una politica che non soddisfi almeno le principali condizioni di fattibilità. Anche se è impossibile definire a priori ogni vincolo, l'implementazione può divenire il processo di scoperta dei vincoli e di adattamento agli stessi. Si tratta di immaginare una politica che in fase di formulazione si mostra come un contratto incompleto tra *policy makers*, amministratori e cittadini. Esso specifica solo gli obiettivi da raggiungere ed i meccanismi istituzionali ai quali fare ricorso per risolvere i conflitti di valutazione ed adattare il contratto a nuove situazioni. Il principale strumento giuridico delle politiche comunitarie di regolazione, la direttiva, costituisce un esempio molto istruttivo di contratto incompleto tra istituzioni europee e gli Stati membri. Essa fissa degli obiettivi ma lascia alle amministrazioni nazionali la scelta degli strumenti più idonei per conseguirli. Tuttavia, Commissione europea e Corte di Giustizia hanno il potere di giudicare l'idoneità e la congruenza delle misure nazionali di attuazione spostando l'accento da una prescrizione esplicita di cose da fare o non fare (regolamento comunitario) ad una specificazione di meccanismi di decisione e di risoluzione dei conflitti. Tale modo di concepire il rapporto tra fattibilità ed implementazione nei termini di un contratto incompleto può essere ulteriormente applicato anche alle politiche nazionali soprattutto quando decisione ed implementazione sono affidate a diversi livelli di governo.

Per concludere questo breve *excursus* metodologico inerente l'analisi delle politiche pubbliche in generale, non resta che parlare di *valutazione*. Questa si propone di analizzare i risultati di tali politiche in un orientamento indirizzato al governo delle politiche, cioè alle scelte da compiere sulla base dei risultati effettivamente raggiunti sia all'interno sia all'esterno delle organizzazioni che governano le politiche stesse. Nella valutazione non si fa riferimento prioritario ad obiettivi legislativi o a quelli delle organizzazioni pubbliche, ma si indirizza la ricerca ai risultati di fatto raggiunti senza tralasciare gli effetti impreveduti dell'azione pubblica. Primo passo sarà la formulazione di un'ipotesi di impatto della variabile indipendente (la politica pubblica) su una variabile dipendente (modifiche apportate a quella parte di realtà interessata dalla politica pubblica in questione). La logica di

valutazione risulta essere di tipo casuale ed ambisce a fornire un giudizio sul funzionamento delle politiche rispetto a che cosa ha funzionato e cosa no. Difatti, una politica è caratterizzata da un corso di azioni e non azioni di attori pubblici e privati intorno allo spazio delimitato dai problemi di *policy*. Pertanto, non ci si può limitare ad analizzare gli effetti come mero *output* pubblico, ma ciò rende un'analisi completa degli impatti finali, praticamente impraticabile ed estremamente costosa. Mentre l'impatto si riferisce al complesso delle modificazioni, inclusive di ogni possibile effetto, subite dall'ambiente, in valutazione si possono prendere in considerazione anche gli *outcome*, ovvero le modifiche del comportamento dei destinatari delle politiche. Per quanto concerne la metodologia, la valutazione viene intesa come un metodo di controllo delle ipotesi correntemente impiegato anche da altre discipline, il controllo sperimentale. Ciò in base all'idea che le politiche non si comparano, ma si sperimentano. Si costruiranno, pertanto, ipotesi casuali prendendo in considerazione gruppi di controllo per cui, per parlare di impatto o *outcome* dovranno ricorrere tre condizioni: la causa deve precedere l'effetto, essi devono essere correlati e l'ipotesi di impatto non viene falsificata dalle sfide contenute in ipotesi alternative plausibili. I campioni considerati saranno due, uno trattato con la politica e l'altro non trattato, se l'assegnazione dei soggetti ai due gruppi segue regole stocastiche si potrà parlare di controllo sperimentale, se ciò non è possibile, si parlerà di disegni quasi-sperimentali che potranno controllare solo poche ipotesi rivali chiaramente specificate. La funzione del gruppo di controllo è quella di scartare il maggior numero possibile di ipotesi rivali alternative attraverso un procedimento di "induttivismo eliminatorio" per il quale le istanze di conferma delle ipotesi casuali sono funzione del numero delle ipotesi rivali plausibili empiricamente rifiutate. La validità della relazione di impatto diviene fondamentale. Si può distinguere tra una validità interna, relativa alla relazione fra causa ed effetto, la validità statistica, la validità del costrutto teorico e la validità esterna, che misura la possibilità di generalizzare la relazione causa-effetto ad altre politiche. I disegni di ricerca sperimentali e quasi-sperimentali indirizzano la valutazione verso il controllo empirico della validità di una relazione fra la politica come causa e l'impatto, o *outcome*, come effetto, senza chiedere una spiegazione sul come la politica pubblica abbia causato i propri effetti (Radaelli, 1996, pp.423-428). Mentre gli studi sull'implementazione, come visto, cercano di capire se una politica è efficace o no, la valutazione cerca le cause del successo o della mancata efficacia dimostrandosi un metodo relativamente economico di governo delle politiche rispetto allo studio dell'implementazione. Problematica è l'operativizzazione dei concetti nella costruzione degli indicatori. Mentre gli indicatori sociali consentono il monitoraggio di fenomeni socio-economici che non sono controllabili dai *policy makers*, gli indicatori di valutazione sono solitamente sintetici, centrati sull'efficacia, pensati per stimolare processi di apprendimento e di retroazione che consentano un controllo di gestione delle politiche pubbliche. Ciò puntando alla razionalità sostanziale e ad una democrazia dei risultati dovuta ad una generalizzata partecipazione. Per questi motivi l'impatto della valutazione sui processi decisionali non è di scarsa entità. La valutazione sta dentro e fuori le arene di *policy*, è intrinsecamente politica, dato che si rifà agli obiettivi del programma, all'utilità delle strategie di riforma incrementale ed al ruolo dello scienziato sociale nelle politiche pubbliche. La valutazione diviene una risorsa di conoscenza nel processo di *policy*, un *broker* di informazioni in maniera endogena rispetto al *policy making*. Non si tratta di un calcolo razionale di

operazioni poste sequenzialmente, ma di un'argomentazione funzionale anche a processi quali compromesso, negoziazione ed apprendimento in spazi decisionali diffusi, ma anche funzionale alla critica sociale con le sue potenzialità ermeneutiche.

Questa riesamina dei differenti metodi e modelli d'analisi, serve meglio ad evidenziare uno dei limiti fondamentali nello studio empirico delle politiche pubbliche, delle politiche sociali e del welfare che è proprio il metodo di ricerca utilizzato. Essendo esso solo una delle possibili vie per analizzare un fenomeno risulta spesso o votato all'impressionismo statistico o estremamente settorializzato e relativo allo specifico caso. Tuttavia, studi metodologicamente più sviluppati, usano combinazioni di strumenti piuttosto efficaci, all'analisi documentale dei provvedimenti legislativi ed amministrativi nell'evolversi tra livello sovranazionale, nazionale e subnazionale, fanno seguire una serie di interviste ad attori privilegiati come validazione di campo dei dati raccolti dal contesto. A tal proposito, un approccio comparato di *policy* che non sostituisca ma integri la comparazione geografica potrebbe aiutare a meglio mettere in luce gli elementi peculiari connessi alla natura della *policy* indagata dagli elementi comuni con altre *policy* imputabili agli effetti istituzionali direttamente manovrati dall'attore legislativo europeo. La fase decisionale, di implementazione, di azione, di valutazione, i meccanismi messi in atto dagli attori nei concreti corsi d'azione e la definizione dei livelli di razionalità alla base di tali processi, siccome rappresentano una parte del tutto, uno studio su un ritaglio parziale di realtà, rientreranno nel modello elaborato per il lavoro di tesi che si presenta, come singoli *step* che si incastrano tra loro prima di giungere ad una visione che sia il più ampia possibile del fenomeno indagato: politiche sociali, integrazione e welfare in Europa.

Per chiudere il discorso circa il legame tra definizione concettuale e metodo di analisi si discuterà, nel paragrafo che segue, uno schema riassuntivo che prende in considerazione i principali metodi di analisi elencati e confluenti nel modello unico di *Comparative and Complex Mixed Method for Social and Policy Analysis*, per metterne in luce i principali vantaggi nonché i principali limiti che hanno spinto all'adozione ed all'elaborazione del modello citato al fine di tentare di superare i limiti dei diversi approcci trovando le soluzioni all'interno degli stessi.

### **3.2. I *Mixed Methods***

La riflessione, così indirizzata, ha portato all'adozione dell'approccio dei *Mixed Methods*, garantendo questi la possibilità di integrare diversi approcci e, con essi, diversi metodi d'analisi, non fungendo da somma degli stessi ma da approccio integrato ed integrale alla realtà indagata. I *Mixed Methods* consentono di superare i limiti degli approcci di ricerca all'analisi di *policy* (decisionale, implementazionale, classificatorio, comparativo, valutazionale) al fine di giungere ad un modello complesso, insieme contenitore ed amplificatore, dei metodi che lo nutrono, singolarmente intesi. I *Mixed Methods* possono essere considerati lo specchio della ricerca sociale poiché inglobano e superano i confini offuscati della ricerca qualitativa e quantitativa, restituendone un riflesso unitario. Il dibattito internazionale sui *Mixed Methods* (Tashakkori e Teddlie, 2003) o *Mixed Strategy* (Bryman, 2001) è assai discusso e rilevante in ambito anglosassone e tuttavia non ancora pienamente formalizzato nell'ambito accademico italiano. Infatti, nonostante in molti

riconoscano l'anacronismo della distinzione qualità-quantità e la necessità di superarla<sup>5</sup>, essa costituisce ancora il criterio con cui differenziare gli approcci di ricerca. Seppure è vero che nella prassi di ricerca la fluidità porta non di rado a smentire tale distinzione. In quest'ottica occorre, dunque, ripensare rapporto, dinamica e dialogo tra qualità e quantità e rilevarne le differenti e possibili forme di integrazione. L'efficacia di tale integrazione<sup>6</sup>, spesso accostata e per certi versi riconosciuta nella stessa triangolazione, si basa sulla premessa che le debolezze di ogni singolo metodo possano essere respinte, compensate o controbilanciate dalla forza di un altro (Rohner, 1977) portando a maggiore fiducia nei risultati; in ogni caso fornendo lenti differenti per focalizzare le medesime dimensioni ed oggetti di ricerca. Questo può essere realizzato sia in prospettiva convergente, dove l'integrazione diventa armonia, sia in prospettiva divergente, dove l'integrazione si fa innovazione verso nuove ed arricchite spiegazioni. In altre parole sia *between methods* sia *within methods* (Denzin, 1978). Quello che si sostiene è che non si tratta di controllo, convalida o conferma tra i metodi, le 3C della triangolazione, ma di complemento e elevazione dell'analisi secondo le 3P della ricerca integrata: paradigma, pragmatica e politica (Bryman, 2004). Nella pratica di ricerca, dunque, il ricercatore è portato a scegliere tra la molteplicità dei fenomeni che lo circondano, un qualcosa sul quale concentrare l'approfondimento della conoscenza, un oggetto. Esso può essere un fenomeno, una cosa, un evento, una condizione mentale, un pensiero, un sentire, estrapolato dallo sfondo della realtà come frammento di esistenza che si tenderà a delinearne nettamente. Tale determinazione può avvenire in termini qualitativi ed in termini quantitativi, attraverso un *giudizio* che determina il modo d'esistenza di un oggetto o una misurazione che ne determina, invece, la consistenza. Due modi di conoscenza differenti, tuttavia essenziali l'uno all'altro. La qualità stabilisce una determinatezza esistente che rende un oggetto tale come sé stesso e nessun altro oggetto, essa è, pertanto, inseparabile dall'oggetto tanto che senza questa l'oggetto stesso cessa di esistere. Il versante della quantità, invece, esprime la dimensione formale dell'oggetto. Stabilito uno standard quale unità di misura o calcolo, tanto più complesso è il fenomeno, tanto più sarà difficile delimitarne le dimensioni. Non può essere considerato un caso che il processo di conoscenza del mondo reale, storicamente e logicamente, lascia precedenza all'individuazioni delle relazioni qualitative e solo in una fase successiva quelle quantitative, poiché prima di misurare o contare qualcosa devo sapere cosa sto misurando o contando. La transizione da una conoscenza qualitativa ad una quantitativa implica rotture nella gradualità generale dello sviluppo della conoscenza stessa, tuttavia siamo in grado di comprendere appieno l'essenza di un oggetto solo considerando la quantità e la qualità nella loro unità, nelle loro interconnessioni. Ecco spiegate le ragioni per la scelta di una strategia *mix*. Pertanto, se si volesse fare un'analogia tra un'immagine, come può essere quella che uno specchio riflette, e la ricerca sociale, possiamo notare che, così come l'immagine, per una questione prospettica e per logica tridimensionale, necessita sia di profondità che di sfondo, allo stesso modo la ricerca

---

5 "...distinction [between quality and quantity] is not only internally incoherent and misleading, but needs eradication and replacing by more sensitive and useful distinctions" (Coxon 2004).

<sup>6</sup>Cfr., fra i tanti, Campbell, Fiske, 1959; Boudon, 1969; Denzin, 1969; Jick, 1979; Howe, 1988; Cannavò, 1989; Greene, Caracelli, Graham, 1989; Patton, 1990; Cherryholmes, 1992; Steckler, 1992; House, 1994; Reichardt, Rallis, 1994; Cresswell, 1998; Montesperelli, 1998; Morgan, 1998; Morse, 2003; Yu, 2004; Tashakkori, Yu, 2007.

sociale si nutre di elementi qualitativi, per definizione volti a cogliere la profondità dei fenomeni, ed elementi quantitativi, più spesso utilizzati come definizione di sfondo tendenti ad inferenze e generalizzazioni. Una prospettiva o approccio teorico/analitico come i *Mixed Methods* non può prescindere, secondo questa analogia, da un'integrazione armoniosa di qualità e quantità. La congiunzione di ricerca quantitativa e qualitativa è diventata sempre più frequente negli ultimi anni. Questo ha portato alcuni autori a parlare di un approccio distinto di ricerca a sé stante. Il concetto di *mix* di metodi nasce nel 1959 quando Campbell e Fiske usarono metodi multipli per studiare la validità di alcuni strumenti nel rilevare determinati tratti psicologici. In ciò aprono la strada a molti ricercatori ed allo sviluppo di un nuovo campo di interesse. Si comincia, difatti, a parlare di tre distinti approcci alla ricerca: quantitativa, qualitativa, e ciò che viene variamente chiamato *multi-methods* (Brannen, 1992), *multi-strategy* (Bryman, 2004), *mixed methods* (Creswell, 2003; Tashakkori e Teddlie, 2003), o *mix methodology* (Tashakkori e Teddlie, 1998) soprattutto inerente la ricerca valutativa (Bryman, 2006). Eppure, i disegni di ricerca integrati mancano ancora di una precisa formalizzazione, di accordo tra gli stessi fautori del metodo e le stesse riviste si specializzano sull'uno o l'altro versante per mantenere coerenza tra i metodi presentati. Tale demarcazione, però, resta un traguardo teorico continuamente messo in crisi nella pratica, tanto da lasciare intravedere una complementarità tra i metodi, piuttosto che una rivalità. Una complementarità, intesa come controllo, convalida o conferma (3C), è alla base della triangolazione. L'integrazione, invece, essendo connotata dagli effetti di paradigma, pragmatica e politica (3P), è, invece, alla base del successivo sviluppo dei *Mixed Methods*. Dunque, se la triangolazione si fonda sull'assunto che la debolezza di ogni singolo metodo può trovare un bilanciamento o una compensazione nella forza di un altro (Rohner, 1977), i *Mixed Methods* si fondano sul principio di nuova struttura non per forza convergente ma necessariamente integrata. A sorreggere ambedue le prospettive, la convinzione che se punti di vista molteplici consentono maggiore precisione - sia nella spiegazione sia nella comprensione - raccogliere dati differenti sul medesimo fenomeno può essere motivo di miglioramento della precisione dei giudizi dei ricercatori non imputabili ad artefatti di metodo. Bryman (2001) parla di orientamento generale al comportamento nella ricerca sociale, intendendo con ciò la strategia che i ricercatori adottano nel momento in cui devono affrontare una serie di domande di ricerca. I *Mixed Methods* permettono di adottare una strategia che preveda l'uso di più metodi di ricerca sia qualitativi sia quantitativi che una combinazione di metodi solo quantitativi o solo qualitativi. Lavorare con una strategia *mix* vuol dire lavorare con dati diversi, ma anche con interrogativi diversi, poiché il tutto è basato sull'applicazione di una serie di strategie di ricerca riguardanti questioni complesse dalle quali deriva un disegno di ricerca altrettanto complesso (*ibidem*). Proprio per questo i *Mixed Methods* si configurano come strategie di ricerca a lungo termine nelle quali ricerca qualitativa e quantitativa si susseguono piuttosto che camminare di pari passo.

Negli ultimi anni vi è stata un'ascesa costante della riflessione e dello sviluppo sui *Mixed Methods* con la diffusione di manuali (soprattutto quello di Tashakkori e Teddlie, 2003, e Creswell, 2004), riviste (come quella edita dalla Sage), seminari, convegni, corsi dedicati anche in scuole estive o di perfezionamento per la ricerca. Le ragioni sono diverse: opportunità per la valorizzazione delle competenze in una società della conoscenza dove forte è cresciuto il credenzialismo a comprova delle

capacità effettive del ricercatore; l'uscita dalla possibile atrofia che si rischia nel rimanere fossilizzati sull'utilizzo di un unico metodo all'interno di un'unica teoria. Tutto questo non deve però incorrere in quella che Coser (1975) ha definito classe di ricercatori con capacità di ricerca superiore ma con una netta incapacità nel ragionamento teorico innovativo e critico. L'utilizzo dei *Mixed Methods* deve, invece, incoraggiare il pensiero fuori area, che travalichi confini disciplinari senza il timore di uscire dall'identità protetta, fornita dalla propria disciplina di riferimento. Ovviamente, questo può portare problemi di destinazione dei propri lavori, poiché spesso non automaticamente collocabili in riviste accademiche specifiche (anche se questo discorso vale soprattutto per il mondo accademico anglosassone ed americano e molto meno per quello italiano). Inoltre i ricercatori devono imparare a parlare due linguaggi: le parole diventano importanti quanto i numeri e le traslazioni da quantitativo a qualitativo non possono essere trascurate. Ciò porta all'avvicinarsi della necessità di trovare ed alimentare un linguaggio comune. I *Mixed Methods* offrono, quindi, sia opportunità sia rischi. Tra le opportunità vi sono indubbiamente l'aumento della fedeltà rispetto ai risultati, la stimolazione di inventiva e la possibilità di elaborare disegni innovativi che restino comunque in equilibrio con i metodi convenzionali. Ma l'integrazione può essere utile anche a scoprire dimensioni devianti di un fenomeno e dei suoi *outliers*, producendo sia elementi che non rientrano per forza in una teoria o in un modello sia elementi che mettono a sintesi o integrano diverse teorie e modelli stessi. Fondamentale riconoscere che una strategia così fatta possa portare ad evidenti problemi in termini di riproducibilità, in quanto è nota la difficoltà di testare metodi idiosincratici di natura qualitativa. Inoltre, i metodi *mix* portano a risultati soddisfacenti solo se la macro domanda di ricerca che ci si pone li richiede, ovvero solo se il disegno che li racchiude è validamente fondato sia teoricamente sia concettualmente. L'utilizzo dell'approccio *mix* risulta di scarsa utilità se viene applicato per dimostrare la predominanza dell'uno o dell'altro metodo, o se vi sono scarse risorse, poiché dispendioso in termini di costi e tempi. Tutto questo esige ingegnosità nella raccolta dei dati ed intuitività nell'interpretazione, ma le possibilità creative per affrontare problematiche di ricerca non devono prendere il posto del pensiero creativo; la rilevanza pratica non deve sostituirsi alla rilevanza teorica. Infine, l'opportunità di apprendere nuove competenze di ricerca deve essere accolta favorevolmente così come la collaborazione interdisciplinare, ma non dovrebbe compromettere le discipline e l'importanza della teoria alla base di ogni ricerca.

### **3.2.1. Verso il pluralismo metodologico**

Se, secondo Hammerley (2005), non è possibile trovare un punto di incontro tra visioni epistemologiche, è tuttavia possibile, se non addirittura necessario, creare un dialogo tra le stesse. Una visione tecnicista, nella quale l'integrazione si mantiene a livello di scambio di tecniche e strumenti di ricerca, nei *Mixed Methods* evita la necessità di un dibattito sul metodo. Ma nel momento in cui le giustificazioni della combinazione di metodi viene ricercata in posizioni filosofiche è evidente l'importanza di definire il rapporto tra teorie, metodi e dati. Dunque, la possibilità di mescolare i metodi si basa su ipotesi di forte rilievo ontologico ed epistemologico che non hanno ricevuto sufficiente attenzione nella letteratura recente. Brewer e



Hunter (1998) ritenevano che proprio come un buon artigiano ha diversi strumenti nella cassetta degli attrezzi, così anche gli scienziati sociali hanno bisogno di strumenti diversi per fare il loro lavoro di raccolta e analisi dei dati. Ciò che è importante è essere consapevoli delle differenze tra gli strumenti ed esplorare i modi in cui tali strumenti possono realmente risultare complementari. Il concetto di ricerca nella *mix methodology* è stato oggetto di dibattito, in ambito internazionale, per un periodo considerevole di tempo e questo dibattito ha preso il nome di “Guerra di Paradigmi” (Datta, 1994; Tashakkori & Teddlie, 1998). Nel tentativo di porvi fine e per consentire alla *mix methodology* di ottenere uno *status* di parità con le scuole positivista e interpretativista, è stato sviluppato l'approccio pragmatico (Howe, 1988). Il paradigma pragmatista consente e giustifica l'uso di metodi quantitativi e qualitativi (Tashakkori & Teddlie, 1998) mettendo da parte il livello teorico per cercare spiegazioni nella pratica concreta di ricerca. Questa posizione è stata assunta, nel dibattito descritto, dai realisti che professano l'esigenza di un pluralismo metodologico il quale consenta al ricercatore di utilizzare tecniche diverse per ottenere l'accesso a diversi aspetti dello stesso fenomeno sociale. Proprio questo particolare punto è spesso messo a tacere nei manuali di metodologia che finiscono per presentare l'approccio qualitativo e quello quantitativo come sentieri inconciliabili. Ciò perché, a dominare la scena nell'analisi sociale, a lungo vi è stata un'epistemologia ispirata all'empirismo, secondo la quale il mondo è costituito da 'fatti' che parlano da soli, ignorando per certi versi la complessità del mondo reale e la parzialità ed incompletezza dei dati che è possibile raccogliere. Una ulteriore posizione è rappresentata dal costruzionismo, approccio che sostiene che tutti gli oggetti sociali siano un elemento transitivo, ovvero socialmente costruiti (Burr, 1995): la loro definizione e anche la loro visibilità dipende, cioè, dalle lenti che indossiamo quando li visualizziamo. Il realismo critico, invece, si presenta a metà strada tra l'empirismo e il positivismo da una parte, e l'antinaturalismo e interpretativismo dall'altra. Il realismo, che deriva invece dalla matrice pragmatica, confronta simultaneamente le connotazioni principali delle sfere naturale e sociale e ritiene che il mondo esista indipendentemente dal nostro pensiero e sia direttamente osservabile: ciò porta ad accettare la fallibilità del nostro sapere e la possibilità di sbagliare. Esso prende in considerazione gli strumenti qualitativi, valorizzando la loro profondità interpretativa dei meccanismi causa degli eventi osservati. Così, empirismo e realismo si sono dimostrati agli antipodi: la posizione empirista risulta essere alquanto confusa e fuorviante, dal momento che i *Mixed Methods* hanno bisogno di una epistemologia più integrata; la posizione realista propone un approccio metodologico pluralistico alla ricerca. Ma un certo pluralismo di teorizzazione è necessario per accompagnare il pluralismo di metodo; pertanto l'approccio metodologico pluralista è relativamente impegnativo e non consente semplificazioni ma è l'unico punto di vista teorico in grado di consentire la coniugazione del divario qualità-quantità. Mingers (2003) rivela come, per quanto l'idea di utilizzare *mixed methods* sia attraente per molti, sopravvivono diversi ostacoli su questa strada, primo tra tutti la differente visione del mondo a monte dei diversi metodi, che le fa sembrare incompatibili. Vi sono, infatti, barriere culturali, come la predominanza della ricerca qualitativa o quantitativa nei diversi contesti, e psicologiche, come la padronanza su un metodo e le elevate possibilità di successo, che tutt'oggi continuano a pregiudicare l'esplorazione e l'applicazione congiunta di metodi diversi.

### 3.2.2. Dall'integrazione ai fattori della strategia mix

In un percorso di analisi dati, siano essi qualitativi o quantitativi, creare un *database* non basta a definire un tipo di analisi quantitativa, così come raccontare una storia non basta a definire un tipo di analisi qualitativa. Con lo sviluppo dei software attuali, la matrice dati non può più essere definita quale discriminante tra i tipi di analisi, poiché la tendenza è organizzare ogni tipo di informazione in forma matriciale. Si possono, difatti, ottenere matrici di dati derivanti da informazioni qualitative, di pari dignità, se non maggiore, rispetto alle matrici che contengono numeri in quanto unità di misure o di conto, a maggior ragione se parliamo di ricerca sociale. Tuttavia, è chiaro che, al fine di generare conclusioni che trasformino i dati grezzi, di qualunque natura essi siano, in nuova conoscenza bisogna adottare processi analitici rigorosi ed efficaci in ogni fase di ricerca. Ma, così come un software d'analisi dati quantitativa è un buon organizzatore di dati ed elaboratore, che necessita delle conoscenze del ricercatore per dare significato a quanto genera, allo stesso modo i software di gestione ed analisi dei dati qualitativi sono ottimi archivi ed elaboratori di valori numerici dei dati inseriti, ma non possono in alcun modo generare senso. Organizzano e classificano insiemi di dati, ma non possono agire nel processo di trasformazione dei dati in risultati realmente significativi. In questo ragionamento non è discriminante neppure il fatto che un numero possa essere un'etichetta affidata al dato o se questo abbia piena significatività numerica. Nel panorama dell'analisi dati, a fare realmente la differenza tra un tipo d'analisi e l'altra, con le possibilità di evoluzione concesse dagli sviluppi raggiunti dai due differenti metodi analitici, vi sono, piuttosto, quelli che possono essere definiti i modi di traslazione. I modi di traslazione possono, difatti, lasciar trasparire qualitativamente l'importanza dei dati quantitativi e quantitativamente la rilevanza dei dati qualitativi. Questi modi sono pienamente rispecchiati dall'ambiguità linguistica che viene a crearsi nelle definizioni attribuite, tanto da rendere possibile accostare parole quali dati o modelli all'approccio qualitativo, ad esempio.

L'integrazione rappresenta sia il fine da raggiungere sia la spinta al cambiamento. Essa può essere realizzata, come già accennato, sia in prospettiva convergente, dove l'integrazione diventa armonia, sia in prospettiva divergente, dove l'integrazione si fa innovazione verso nuove ed arricchite spiegazioni. In altre parole sia *between methods*, sia *within methods* (Denzin, 1978). Tuttavia bisogna considerare sorpassata la prospettiva che vede nelle forme di combinazione dei metodi una sorta di complementarità volta al controllo, alla convalida o alla conferma tra i metodi (3C), tipica della triangolazione ai suoi esordi. L'integrazione è invece da intendersi quale elevazione dell'analisi secondo le 3P della ricerca: paradigma, pragmatica e politica (Bryman, 2004). Queste 3P rivelano tre diversi orientamenti del ricercatore. In quanto a paradigmi, è coinvolto il positivismo quanto l'interpretativismo, il livello macro quanto quello micro. La tendenza è stata quella di collegare metodi quantitativi con una scienza naturale, positivista, e metodi qualitativi, con una scienza sociale, interpretativista (Mingers, 2001). Tali paradigmi di base sarebbero risultati incompatibili tra loro fino alla fine della "Guerra di Paradigmi" (Datta, 1994; Tashakkori & Teddlie, 1998) che ha portato alla possibilità di parlare di *Mixed Methods* come nuovo scorcio tra quantitativo e qualitativo (Howe, 1988). In quanto a pragmatica, la scelta del metodo appropriato alla domanda di ricerca è

particolarmente problematica: è raro, infatti, che un ricercatore lavorando su un progetto se ne ponga una sola. Ogni fase della ricerca, con molta probabilità, comprenderà un complesso di domande tali per cui è giustificabile un approccio *mix*. Mantenendo una visione paradigmatica del mondo, il ricercatore sarà più interessato alle idee che guidano la ricerca e agli ideali su cui la ricerca dovrebbe essere fondata. La preoccupazione del pragmatista sarà rivolta all'aprire il mondo della ricerca sociale e, quindi, ad essere meno purista in termini di metodi e di teoria. Esso sarà inoltre orientato alla produzione di risultati di ricerca che cerchino un collegamento tra fini pratici e politici (Hammersley 2000). È per questo che una razionalità pragmatica con più facilità può abbracciare un insieme di metodi se le domande di ricerca ed il contesto pratico di ricerca lo suggeriscono. In quanto alla questione politica, il comportamento del ricercatore si avvicina più alla natura pragmatica che paradigmatica, differenziando non tanto sull'appartenenza di un metodo ad un approccio ma sul modo in cui questo metodo viene utilizzato e messo in pratica.

Il paradigma sottostante i *Mixed Methods* è, tuttavia, ancora nella sua fase di sviluppo e, quindi, relativamente poco conosciuto e fonte di confusione per molti ricercatori. In generale, implica quel tipo di ricerca nella quale la raccolta, l'analisi e l'interpretazione dei dati quantitativi e qualitativi avviene in un singolo studio o in una serie di studi che indagano lo stesso fenomeno sottostante. La ricerca *mix* si sviluppa su un *continuum* che va dai disegni *single-methods* a quelli in parte misti fino a quelli *multi-methods* puri. Le principali differenze sono riscontrabili nella natura degli obiettivi di ricerca, nella tipologia dei dati e dalle operazioni svolte, nel tipo di analisi condotta, nelle inferenze possibili, ed in ogni caso, più che somma dei risultati prevede il coinvolgimento di ogni fase di ricerca.

Le modifiche apportate dall'approccio *mix* al disegno di ricerca sono, pertanto, molte e difficilmente classificabili. A tal proposito Greene (1989, p. 259), distingue tra:

1. Triangolazione: per corroborare e trovare convergenza e corrispondenza tra risultati di metodi diversi;
2. Complementarità: per valorizzare, illustrare e chiarire i risultati di un metodo con un altro;
3. Sviluppo: cerca di utilizzare i risultati di un metodo per aiutare a sviluppare o informare l'altro metodo;
4. Iniziazione: cerca il paradosso e l'emergere di nuove prospettive o quadri, attraverso la riformulazione delle domande o dei risultati di un metodo con le domande ed i risultati all'altro;
5. Espansione: mira ad estendere l'ampiezza e la gamma delle componenti indagate utilizzando diversi metodi di indagine, ed è forse questa la formula più comune di *mix*.

Altre classificazioni, invece, sono nate per raggruppare le motivazioni che spingono a ricorrere ad un approccio *multi-strategy* (Bryman 2007), e proprio per questa particolarità risultano più dettagliate e volte a cogliere anche i piccoli frammenti della gamma di motivazioni. La ricerca *multi-strategy* porta ad una tale ricchezza di dati che gli stessi ricercatori ne scoprono le potenzialità nell'uso effettivo che ne fanno piuttosto che nelle previsioni di utilizzo fatte a monte. Onde evitare spreco di tempo, risorse e ridondanza dei dati, è buona prassi per il ricercatore esplicitare chiaramente il motivo per cui si adotta un approccio *mix*, ma, ancora di più, esplicitare il perché della scelta di un particolare percorso applicato di tale

combinazione. Nelle ricerche pratiche però non è difficile rilevare una disgiunzione tra le motivazioni adottate e la pratica seguita, non fosse altro per la nota differenza che passa tra approccio qualitativo e quantitativo. Infatti, la ricerca qualitativa è spesso raffigurata come una strategia di ricerca a tempo indeterminato e che produce molto spesso sorprese, cambi di direzione e nuove intuizioni. La ricerca quantitativa, dal canto suo, non è affatto una applicazione meccanica di strumenti neutrali che non si traduce in nessuna nuova intuizione. L'applicazione originale ed innovativa delle tecniche, infatti, può portare a nuove dimensioni di comprensione dei risultati. Se i due approcci vengono prodotti in *mix* il potenziale - e le possibilità - di esiti impreveduti si moltiplicano senza precedenti. Tuttavia, il peso assegnato alla componente qualitativa ed a quella quantitativa nei disegni di ricerca effettivi resta, il più delle volte, imputabile ad una componente soggettiva che fa riferimento al ricercatore o all'*equipe* di studio. Non esistono, di fatto, metodi che possano accertare tale rilevanza. L'approccio *mix* risulta efficace in situazioni di convergenza, la quale da sola fa crescere notevolmente la fiducia nei dati e nel fatto che non derivino da artefatti metodologici. In caso contrario, si può, secondo Jick (1979), ricorrere al concetto di "differenze significative", ovvero a quel principio che interviene nel momento in cui la mancata registrazione di convergenza tra i metodi, porta all'emergere di risultati inattesi o invisibili ai fattori contestuali. Questi derivano, per l'appunto, dalla pura divergenza e possono anche dimostrarsi spinte per una migliore comprensione e spiegazione del fenomeno indagato. Lo stesso Weiss (1968) ritiene che questo gioco di pesi null'altro sia che la capacità del ricercatore di organizzare i materiali in un quadro, una composizione, quantomeno plausibile che ancora una volta lascia ogni responsabilità ad un certo 'sentire' del ricercatore.

Possono, difatti, essere distinte due diverse correnti che pervadono l'approccio *mix*: convergente e divergente. Esse spaziano attraverso diversi tipi di triangolazione. Una triangolazione *between (or across) methods* che prevede la convalida incrociata di due o più metodi distinti che risultano congruenti nel fornire dati comparabili. Si tratta di metodi multipli per analizzare la stessa dimensione di un interrogativo di ricerca fornendone una rappresentazione che sembrerebbe essere più certa del fenomeno in questione. Vi è poi una triangolazione *within methods* che prevede la verifica incrociata dei metodi e della loro coerenza interna. Quest'ultimo potrebbe apparire come un test di affidabilità della triangolazione *between methods* sul grado di validità esterna utilizzato per giungere ad un ritratto completo, olistico e contestuale del o delle unità oggetto di studio e recuperare dettagli che altrimenti potrebbero essere trascurati dai singoli metodi. I metodi qualitativi svolgono, in questo vuoto strutturale, la loro massima funzione (de Lillo, 2010), ovviando alla cecità cui un approccio basato esclusivamente sui dati può portare. In questo senso, la triangolazione può essere utilizzata non solo per esaminare lo stesso fenomeno da più prospettive ma anche per arricchire la comprensione, consentendo a nuove dimensioni più profonde di emergere (Denzin, 1978).

La compresenza degli approcci presuppone che il ricercatore possieda entrambi i *set* di competenze e che non smetta mai di interrogarsi sulle problematiche, che il *mix* implica, durante tutte le fasi di ricerca. Nella valutazione dei *Mixed Methods* fondamentale è la traduzione dei criteri quantitativi in criteri qualitativi e viceversa, che presuppone il lavorare tenendo tali criteri distinti o il cercare nuovi criteri specifici e convergenti simili ad un nuovo linguaggio (ad esempio per il criterio di validità del quantitativo sostituito da quello di verità nel qualitativo).

Essenzialmente, i disegni di ricerca sono identificabili attraverso tre caratteristiche basilari: livello nel quale intercorre la fusione dei metodi, orientamento temporale (sequenziale oppure concomitante), predominanza o pari dignità degli approcci. Dalla combinazione di queste caratteristiche secondo Leech e Onwuegbuzie (2005) sono distinguibili fino a otto tipi diversi di disegni *mix*. In questi disegni il ricercatore raccoglie e analizza dati, integra i risultati e trae conclusioni utilizzando entrambi gli approcci qualitativo e quantitativo (Tashakkori & Creswell, 2007). Particolare attenzione, inoltre, va posta nella definizione dei quattro fattori della strategia *mix* (Creswell, 2003; Tashakkori e Teddlie, 2010) che permettono la corretta impostazione del disegno di ricerca in tutte le sue fasi:

1. La sequenza di implementazione (*implementation*);
2. La scelta di priorità tra approcci nella raccolta dei dati (*priority*);
3. La fase ed il livello al quale avviene l'integrazione (*integration*);
4. Il ritorno alla teoria (*theoretical perspective*).

In quanto a priorità tra approcci, i metodi possono essere combinati sia all'interno del paradigma qualitativo che quantitativo. È per questo che si possono distinguere tre tipi di studi diversi nei *Mixed Methods*:

1. Studi in cui la componente quantitativa ha la predominanza e la precedenza. I risultati quantitativi guideranno la selezione di studi di caso ad ulteriore conferma della validità dei gruppi d'analisi considerati, procedimento definito *nested* (Lieberman, 2005; Collier, Brady, e Seawright, 2004).
2. Studi in cui la componente qualitativa ha predominanza e precedenza. L'analisi quantitativa fa da sfondo anche attraverso analisi secondaria, mentre quella qualitativa detta tempi e modalità di analisi.
3. Studi in cui le componenti hanno pari dignità ma quella quantitativa parte solo dopo e sono rivolti all'evidenziare dati contestuali, mappature, recensioni di letteratura, etc.

In quanto a sequenza di implementazione possono essere distinte tre procedure nello sviluppo di un disegno *mix* che fanno prettamente riferimento alla caratteristica della temporalità dello studio:

1. Sequenzialità, elaborazione o esplorazione dei risultati di un metodo con quelli di un altro.
2. Concomitanza, raccolta, analisi ed interpretazione contemporanea dei dati quantitativi e qualitativi al fine di giungere ad un'analisi globale del problema di ricerca trattato.
3. Trasformazione, utilizzo di un obiettivo teorico come prospettiva generale che guidi la costituzione di un disegno che contenga sia dati qualitativi che quantitativi.

La scelta di una di queste tre strategie nell'approccio *mix* implica diversi modi di procedere in molte fasi di analisi, a partire dalla revisione della letteratura alla stesura dei risultati. Ad esempio, in uno studio sequenziale, ogni fase avrà la sua ricognizione teorica, in uno studio concomitante con estrema probabilità la ricognizione teorica sarà fatta una sola volta nelle premesse del disegno e ripresa nelle conclusioni in fase di ritorno alla teoria dopo l'analisi dei dati. Inoltre, l'applicazione concreta di queste tre strategie porta a distinguere ulteriormente i disegni *mix* a seconda della finalità: esplorativa, caratteristica di fasi iniziali di studio, oppure esplicativa, caratteristica di fasi di conferma di ipotesi già elaborate.

Pertanto, sono essenzialmente due i contesti del processo di ricerca in cui le considerazioni metodologiche relative all'applicazione di una strategia di ricerca *Mixed Methods* possono prendere forma (Brannen, 2005). Il primo riguarda il *contesto della scoperta*, meglio noto come fase di progettazione della ricerca. In questa fase sono sviluppate le domande di ricerca ed è la loro natura ad indirizzare la scelta dei metodi da adottare, sempre tenuto conto delle basi epistemologiche e filosofiche della ricerca nonché degli scopi particolari che la stessa si pone. I metodi e le ipotesi sono poi riformalizzati in quello che viene definito il *contesto di giustificazione*, dove i dati sono analizzati e interpretati. È in questa fase che è impossibile non scontrarsi con le differenze dei dati prodotti dai diversi approcci in termini sia anche di validità, ma soprattutto attinenti alle questioni ontologiche, epistemologiche e teoriche. È pensabile che mentre la scelta *mix* può iniziare già in fase di disegno di ricerca, negli aspetti pratici può essere deviata l'intenzione originale. Il criterio da tener sempre presente è la capacità di governo delle procedure che questo approccio implica da parte del ricercatore e del suo eventuale *team* (Brannen 1992).

Quando si è di fronte ad un disegno che ingloba in sé un alto livello di complessità e si riconosce l'esigenza di un disegno *mix*, ci si può trovare nella necessità lavorare su più dimensioni per rispondere allo stesso interrogativo di ricerca oppure ad interrogativi estremamente correlati tra loro ma gerarchicamente integrati nel medesimo disegno. È questo il caso su cui verrà portato, nel paragrafo conclusivo, un esempio specifico di costruzione e sviluppo di un disegno *mix*. In particolare ci si riferisce ad un *Complex Mixed Methods Design*. Esso prevede il superamento delle necessità teoriche di indagine e delle questioni tecniche di analisi, a favore di un'elevazione dell'analisi stessa ad un obiettivo più ampio ed astratto: un sistema generale di classificazione. Questo nasce e si sostanzia nell'interpretazione congiunta di dati qualitativi e quantitativi raccolti in maniera sequenziale interconnessa prevedendo, pertanto, un disegno in *step* successivi che si nutro l'uno dei processi dell'altro (*nested*) muovendosi dal particolare al generale, dalla qualità alla quantità, e viceversa in un andamento costante e ciclico.

### **3.2.3. Il *Complex Mixed Methods Design* e i fattori della strategia *mix***

Prima di addentrarci nel vivo della questione spinosa dei “decisioni del sociale” tra livello sovranazionale e subnazionale, in questo paragrafo saranno messe in evidenza questioni più squisitamente metodologiche inerenti la costruzione e lo sviluppo del disegno di ricerca sottostante l'intero percorso d'analisi. Per meglio entrare nei dettagli delle fasi elencate e delle procedure descritte, per ora ancora solo a livello teorico, si vuole adesso presentare l'applicazione dei *Mixed Methods* al disegno di ricerca sottostante il lavoro che si presenta. Difatti, il *Complex Mixed Methods Design*, è un disegno che presenta i tratti della sequenzialità (in parte esplorativa ed in parte esplicativa) e l'esamina di livelli multipli in un disegno *nested* che non si limita ad una semplice interpretazione dei risultati, ma punta all'elevazione dell'analisi ad un sistema generale di classificazione. Esso nasce dall'integrazione dei ragionamenti sulle definizioni degli oggetti d'analisi e sui metodi analitici ad essi connessi. Il risvolto di tale procedura porta all'adozione dei *Mixed Methods* relazionati alla necessità di studio dei metodi per l'analisi delle Politiche Sociali alla

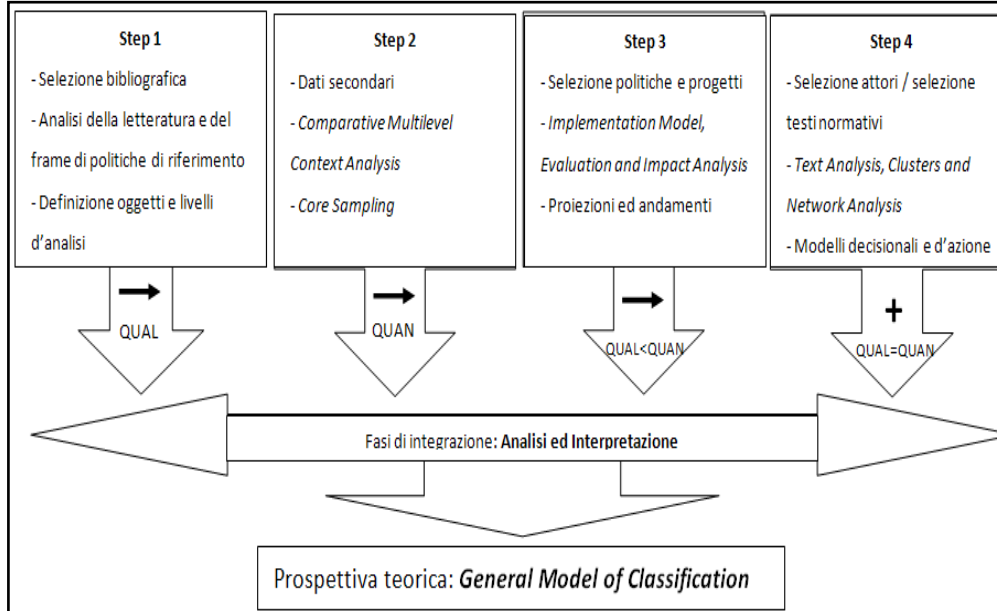
luce dell'introduzione dell'uropeizzazione, dell'attivazione e del concetto di integrazione nelle stesse, rivoluzionando in quest'ottica le vecchie strutture e classificazioni dei sistemi di welfare e puntando all'emersione di una nuova tipologia di cui variabile discriminante possa essere considerata l'integrazione (Graziano, 2004). Si parte dall'assunto di base secondo il quale è limitativo utilizzare un approccio unico su un campo vasto come quello delle politiche sociali, a maggior ragione se il territorio di indagine considerato è vasto, per dimensioni e retaggio storico-culturale, quanto l'Europa. Si evince, quindi già un piano di analisi su due livelli, uno concettuale e l'altro territoriale. Dunque, lo schema d'analisi in questione si compone di *step* sequenziali in successione e costruiti l'uno dentro l'altro come sub-disegni all'interno di un disegno complesso (*nested*). Si spazia dal macro al micro, da qualità a quantità in un ritorno che è costante e ciclico. Il primo *step*, qualitativo, avrà finalità definitorie, procedendo attraverso la riesamina della letteratura inerente le politiche pubbliche, politiche sociali, il welfare, al fine di meglio definire il proprio oggetto d'analisi ponderando in base a questo la selezione dei metodi e delle procedure d'analisi più coerenti e che consentano la minore perdita di informazioni e complessità; un affondo teorico volto allo sviluppo delle ipotesi di base. Il secondo *step*, quantitativo, prevede l'analisi multivariata e multilivello in ottica comparata dei dati secondari relativi ai contesti sociali d'indagine, dal livello europeo sovranazionale, a quello nazionale, a quello subnazionale, con lo scopo di compiere una prima scrematura e definire un chiaro piano di campionamento; una fase esplorativa di contesto in prospettiva longitudinale comparata. Il campionamento così effettuato prevede l'iniziale individuazione di cinque nazioni (nel concreto del disegno poi per esigenze pratiche diminuite a due) che presentino differenze significative su "l'indice di integrazione", un indice ottenuto dall'unione di più indici relativi alla complessità contestuale (ad esempio quello di sviluppo umano e sociale, HDI di Sen, 1999), indici di coesione sociale ed indici di inclusione sociale. Il terzo *step*, qualitativo per la selezione e quantitativo per il tipo di analisi svolta, prevede l'attuazione di uno studio di implementazione e di valutazione di alcuni progetti specifici inerenti politiche sociali, quali coesione (*place*) ed inclusione (*people*), all'interno dei contesti precedentemente selezionati; una fase di implementazione del modello previsionale in prospettiva di mutamento. Il quarto *step*, qualitativo per lo strumento (interviste a testimoni privilegiati, testi normativi) e quantitativo per l'analisi (*text analysis* e *network analysis*), prevede l'individuazione delle reti di attori nel tessuto locale e dei loro spazi d'azione nati da possibili vuoti o incongruenze normative o dalla conformazione delle reti stesse; ciò nell'intento di individuare i meccanismi di mediazione e conflitto risultanti a livello decisionale per la gestione del controllo, del potere e delle risorse, in merito a politiche sociali. Dunque i quattro sub-disegni riguarderanno: questioni definitorie e di metodo (fase di affondo teorico e sviluppo di ipotesi); visione longitudinale comparata (fase esplorativa di contesto); prospettiva di mutamento (fase di implementazione del modello "previsionale") e affondo su attori e territorio (fase di approfondimento delle reti nel tessuto locale). Il mix tra livelli di analisi, metodi analitici ed oggetti d'indagine, relativamente ad obiettivi ed interrogativi di ricerca incontrati nelle strutture dei diversi sub-disegni, portano alla costituzione di uno schema generale di analisi che parte dalla definizione di un *complex mixed method* per giungere, passando al vaglio l'analisi dei contesti sovranazionale, nazionale e locale, nonché la loro analisi congiunta, ad un *general model of classificaion*, nel quale la variabile

discriminante per la definizione dei nuovi sistemi di welfare, alla luce della profonda europeizzazione ed attivazione che pervade il campo delle politiche in generale e di quelle sociali in particolare, sia l'integrazione e non principi monetari, familisti o legati all'intervento statale più o meno pervasivo. La struttura della strategia di ricerca *mix* sottostante, ritornando ai quattro fattori dell'analisi *mix*, permette di individuare anche il perché della collocazione di questo disegno tra i *Complex Design*. Innanzitutto, per quanto attiene il primo fattore, ovvero la strategia di implementazione, il disegno presentato è chiaramente sequenziale, nel primo e nel secondo *step* esplorativo, nel terzo esplicativo; la raccolta dei dati avviene separatamente per ogni fase sul versante qualità o quantità. Eppure nell'ultimo *step* la raccolta si fa concomitante e *nested*, il tutto secondo una strategia chiaramente trasformativa. Il secondo fattore, che attiene la scelta di priorità tra approcci, non vede una scelta netta ma costruita *step by step*; seppure è vero che si inizia con la qualità, non è tuttavia vero che a questa venga data predominanza anche se è vero che ad essa si ritornerà nel sistema di classificazione, sistema che tuttavia si nutre allo stesso modo anche di elementi quantitativi. Pertanto sarà possibile individuare la priorità della qualità nel primo e nel quarto *step*, e della quantità nel secondo e nel terzo, il tutto in un gioco di ruolo senza vincitore. Il terzo fattore, che consiste invece nell'individuazione della fase nella quale avviene l'integrazione, vede il predominio della fase di interpretazione; ambo due i linguaggi verranno tradotti in un codice comune ad entrambi che consentirà la costruzione del *General model of Classification* cui si punta. Ciò sarà possibile traendo dal primo *step* le definizioni degli oggetti d'analisi, dal secondo la classificazione secondo l'indice di integrazione europea, dal terzo la proiezione degli andamenti dei progetti pratici, dal quarto gli effettivi *clusters* di azione; ognuno di questi elementi sarà funzionale alla definizione degli elementi base che sostanziano i diversi tipi derivanti dal modello. Dati qualitativi e dati quantitativi saranno trasformati in caratteristiche ed attributi che potranno convivere, senza particolari problematiche ontologiche ed epistemologiche, in un modello *multi-methods*. L'ultimo fattore resta quello inerente il ritorno alla prospettiva teorica, ed è evidente, in questa fase del percorso, che se si è partiti dalla convinzione della necessità di uno studio *mix* dovuta alla coesistenza di più livelli d'analisi in un unico disegno, la conclusione dello studio non può che rivelare il perfetto adattamento di tale disegno alla realtà studiata, una realtà complessa che necessita di un *Complex Design*. L'ultima fase di costruzione di un modello *mix*, prevede, al fine di semplificare e rendere accessibile lo studio nella sua totalità, l'elaborazione di mappe o *Visual Model* che contengano le scelte compiute in base alla strategia *mix* adottata seguendo il sistema di notazione di Morse (1991) e di Tashakkori e Teddlie (1998) che contribuiscono a creare quel linguaggio comune tra qualità e quantità cui l'approccio *mix* auspica. Dunque, oltre ad evidenziare gli *step* della ricerca con loro specifiche procedure di campionamento, raccolta dati, analisi ed interpretazione, si metteranno in evidenza le scelte compiute sui quattro fattori della strategia *mix*. Inerenti a questi, nel sistema di notazioni un più sta a significare concomitanza, una freccia sequenzialità e la predominanza dell'approccio viene indicata con caratteri maiuscoli (fig. 4). Per concludere questo percorso bisognerà valutare e spiegare la congruenza o l'incongruenza tra i risultati ottenuti dai dati. È in questo che la triangolazione ritornerebbe utile qualora lo scopo principale della strategia *mix* adotta fosse il controllo. Tuttavia, l'integrazione cui il modello appena delineato porta, è un'integrazione che auspica alla complementarità paradigmatica,



pragmatica e politica e che si mantiene perfettamente in linea con tutti i principi appartenenti all'approccio *Mixed Methods*.

Fig. 4: *Visual Model for Complex Mixed Methods Design: Analyze Social Policies trough Europe*



Fonte: ns. elaborazione.

I *Mixed Methods*, come si vuole dimostrare, si prestano perfettamente a disegni di ricerca che prevedono più obiettivi correlati ed interconnessi al fine di ottenere un risultato coerente e valido sia rispetto al livello macro sia rispetto a quello micro. Il punto di forza di questo approccio è l'evoluzione di tale coerenza in un sistema integrato che riesca a rendere l'unione di qualità e quantità senza deturpare o snaturare il potenziale dei risultati ottenuti attraverso i metodi inseriti nel disegno e singolarmente intesi. Il sistema di classificazione tipologico cui si giungerà attraverso l'applicazione del disegno presentato avrà, pertanto, il respiro di un'analisi svolta sui sistemi internazionali di welfare ed il dettaglio di un'analisi svolta sui casi selezionati nei contesti locali. Il suo vantaggio sarà quello di diventare, prima che risultato, strumento stesso di traduzione ed accoglienza dei risultati e dei linguaggi connaturati ai diversi approcci, ma con vita e caratteristiche proprie.

### 3.3. Conclusioni

Attraverso la riflessione sugli oggetti d'analisi ed i metodi per la costruzione di un disegno integrato, nascono gli assi della tipologia sottostanti il *general model of classification*, operazione, come accennato, puramente qualitativa e volta ad estrapolare gli effetti influenti al fine della costruzione degli assi stessi. Successivamente le diverse fasi implicate nel disegno produrranno attributi da proiettare nello spazio tipologico così ottenuto. Coerentemente all'approccio *mix* adottato, un *approccio comparato di policy* che non sostituisca ma integri la *comparazione geografica* contribuisce meglio a mettere in luce gli elementi peculiari connessi alla natura delle *policy* indagate dagli elementi comuni con altre *policy*

imputabili agli effetti istituzionali direttamente manovrati dall'attore legislativo europeo marcando nettamente la suddivisione dei differenti livelli analitici. Difatti, le considerazioni mosse fino a questo punto, spingono a coprire due piani, uno semantico e l'altro territoriale, nel tentativo di indagare una realtà a più livelli.

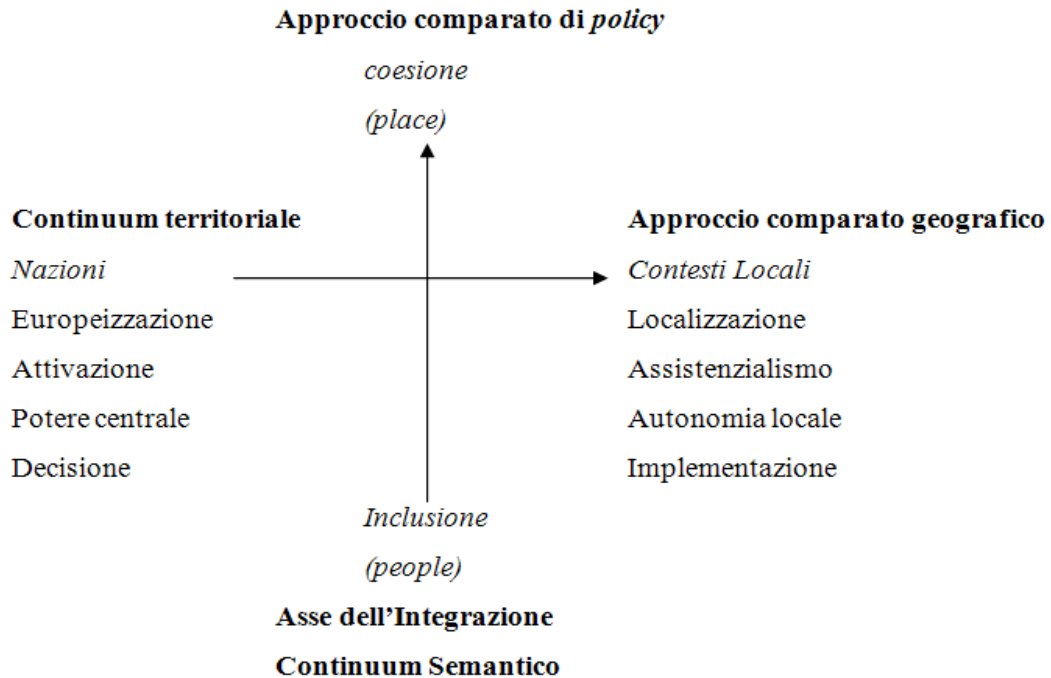
Dal versante concettuale, come visto, si è partiti, sul *continuum semantico* che discende dal generale al particolare, col definire il contesto di indagine generale nel quale si inserisce il lavoro definendo cosa è la politica pubblica in quanto famiglia dalla quale discendono le politiche sociali. Essa, con i suoi cicli, le sue dinamiche, le sue configurazioni, raccoglie tutte le caratteristiche fondamentali e cardine per una corretta comprensione delle politiche sociali che, essendone un'appendice, le riproducono con la maggior parte delle loro caratteristiche. Un particolare settore di indagine all'interno delle politiche sociali è il welfare. Dunque va ben distinto da esse e trattato come porzione del tutto e non identificandolo con esso. Ed, infine, si hanno i diversi settori specifici di *policy*: essi si configurano come nicchie all'interno di famiglie di *policy* più ampie e si definiscono in esse come ambiti che si muovono con una certa autonomia e specificità rispetto alla più ampia famiglia di appartenenza. Nel nostro caso i settori specifici di *policy* indagati riguardano la coesione, e quindi gli interventi rivolti al territorio ed allo sviluppo prima economico e poi sociale, e l'inclusione sociale, con interventi rivolti alle persone e a piena finalità sociale. La dimensione territoriale ed umana, dunque, che si pongono come estremi di un unico *continuum* rappresentato da quello che può essere definito come *asse dell'integrazione*. In sintesi, si impongono questioni terminologiche che discendendo nella scala di generalità e che vanno rispettate e chiarite in termini di definizioni per non perdere il senso della continuità rilevata, ma soprattutto per indagare con giusta cognizione le problematiche metodologiche che ognuno di questi oggetti d'analisi, singolarmente presi, porta con sé.

Il secondo *continuum* inerisce la questione *territoriale* che si dipana tra attore sovranazionale, Europa, attori nazionali e attori subnazionali, i contesti locali. Una questione non meramente logistica, ma che fa capo a problemi di rilevanza più ampio che sono quello di *governance* e quello normativo. Proprio per questa caratteristica di duplice connotazione tale *continuum* va a sovrapporsi su altri due assi che si incrociano con questo, secondo non precise né stabili dinamiche. Si tratta dell'asse "potere centrale – autonomia locale" e dell'asse "decisione – implementazione". Ed ancora, per la sua particolarità di sviluppo geografico, tale asse racchiude in sé anche i principali sviluppi intervenuti in merito a politiche sociali ed ai *focus* che queste, all'interno dei diversi territori, sviluppano. Si tratta dunque di estrapolare ulteriormente gli effetti dei *continuum* minori che rappresentano le opposizioni tra *europizzazione – localizzazione, attivazione – assistenzialismo*.

La possibilità di giungere ad una classificazione univoca trae origine, pertanto, da questi due *continuum* e due assi intersecanti che sono la base di partenza di tutto il disegno. La riflessione teorica, che da essi parte, difatti, porta allo sviluppo dei due assi tipologici sui quali sarà costituito l'intero *general model of classification*. In particolare, si è lavorato sugli oggetti d'analisi in modo tale da trarre dalla letteratura esistente una definizione univoca ed associare a questa le relative problematiche metodologiche d'analisi. Questo ha portato congiuntamente, da una parte, all'emersione dell'approccio *Mix*, precedentemente descritto, dall'altra, all'emersione di principi che sostanziano gli assi in questione.

Volendo, a questo punto, estrapolare l'effetto del metodo (analisi comparata di *policy* vs. analisi comparata geografica), i *continuum* intersecanti (semantico vs. territoriale) e le principali trasformazioni intercorse in merito a politiche sociali (europeizzazione vs. localizzazione; attivazione vs. assistenzialismo; convergenza vs. autonomia locale; centro vs periferia), gli assi cui giungiamo per la costituzione della base della nostra tipologia possono essere così rappresentati:

Fig. 5: Assi tipologici risultanti dal primo *step* incrociato su questioni di definizione e di metodo



Fonte: ns. elaborazione.

Con gli assi, così ottenuti, si compie il primo passo verso il *general model of classification*. Sarà possibile, difatti, da questo punto in poi, trattare i risultati delle altre tecniche presenti nel disegno *mix* come caratteristiche ed attributi da far rientrare nella tipologia complessiva al fine di verificare l'ipotesi iniziale di discriminare dell'integrazione rispetto alla disposizione ed agli sviluppi degli attuali sistemi di welfare.

## CAPITOLO IV

### PENSARE AL WELFARE IN EUROPA: MODELLO COMPARATO MULTILIVELLO

Nel capitolo che segue viene presentato lo sviluppo di un modello *multilevel* sugli indicatori sociali, modello finalizzato ad ottenere una selezione ragionata dei contesti con lo scopo di evidenziare l'incisività decisionale del livello nazionale o subnazionale nella costituzione delle politiche sociali in Europa.

In particolare, sarà messa in luce la prevalenza delle Regioni o delle Nazioni alla guida del modello stesso a partire dai livelli di *performance* sociali da questi contesti ottenute sugli indicatori considerati. Questo al fine di evincere una prima classificazione in base alla variabile discriminante che traina la scissione dei sistemi di welfare ipotizzata, l'integrazione, all'interno degli assi tipologici sviluppati nel primo *step* del disegno *mix*.

L'analisi condotta ha portato alla realizzazione di tre modelli disgiunti, uno nazionale completo, uno nazionale ridotto e uno regionale (costruiti in base alla regressione *PLS-PM*, regressione *OLS*, *Rebus-PLS* e *cluster analysis*) e un modello congiunto, multilivello. Questo allo scopo di valutare l'incidenza dell'indice di integrazione nel costituire realmente un discrimine nella disposizione di gruppi di nazioni o regioni nella prefigurata nuova tipologia dei sistemi di welfare.

Nello specifico, gli indici utilizzati per questo tipo di analisi sono indici compositi derivati dall'unione di indicatori sociali selezionati *ad hoc* dall'indagine *Eu-Silc* e dalle *Regional Statistics on Social Cohesion*. Gli indici costruiti sono quattro, uno di complessità territoriale, uno di coesione sociale, uno di inclusione sociale ed uno di integrazione comunitaria. Essi saranno esposti in dettaglio nei paragrafi che seguono e la loro analisi congiunta porterà al passaggio dall'analisi di contesto puramente quantitativa, alla selezione dei casi d'analisi su un piano più squisitamente qualitativo, consentendo in ciò il passaggio dall'analisi macro a quella micro, senza perdere la possibilità di fare inferenza. Il che è possibile grazie allo schema teorico che è dietro tutta l'analisi, ovvero quello relativo ai *Mixed Methods* che consente di trattare i risultati delle analisi che seguono come caratteristiche ed attributi da inserire nell'incrocio degli assi tipologici già ottenuti nello stadio precedente (conseguenza questa dovuta alla particolarità del *Complex Design* che si presenta come *nested* e per anto con obiettivi inglobati nei differenti *step*<sup>7</sup>).

---

<sup>7</sup> V. par. 3 capitolo III.

#### 4.1. Dalla teorizzazione di Titmus all'Europa a 27

Parlare di welfare in Europa implica il rifarsi ad un'ampia gamma di politiche che risentono di una forte influenza contestuale, storica e culturale (Naldini, 2007). A livello europeo queste politiche mostrano un relativo sottosviluppo dovuto a quelle quasi insormontabili differenze tra culture e politiche nazionali. Essere restano, pertanto, confinate alla competenza nazionale, e, quand'anche il livello sovranazionale promuova iniziative in merito, lo farà sotto la spinta di progetti più ampi, come quelli relativi alla Moneta o al Mercato unico. Questo anche perché le politiche sociali rappresentano un esiguo capitolo di spesa nel bilancio comunitario rispetto a ciò che gli stati singolarmente spendono in welfare, ponendo la Ue a svolgere un ruolo regolativo più che distributivo o redistributivo. Il limitato interesse in merito è dovuto, nella fase che va dagli anni '50 agli anni '60, al boom economico, grazie al quale si è ritenuto che la crescita economica avrebbe portato con sé un benessere diffuso ed un restringimento delle disuguaglianze sociali, tanto da concepire una politica sociale coordinata a livello europeo solo come funzionale al mercato comune. Tuttavia, con la crisi degli anni '70, l'urgenza di interventi in campo sociale risuonava come un eco straziante e numerosi furono i provvedimenti approvati, dai vertici di Parigi del '72 – '74, al Libro Bianco del 1993 o alla Strategia europea per l'Occupazione del 1997 che sanciva la necessità per gli Stati membri di raggiungere nuovi obiettivi quali occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità. Il tutto giovato dall'affermarsi del Metodo aperto di coordinamento stabilito dal vertice di Lussemburgo del 1997 che sancisce un modo di procedere dell'Unione in merito a politiche sociali, come *soft law making* in quanto non implica imposizione di norme vincolanti e di sanzioni per eventuali inadempimenti da parte degli Stati membri. Inoltre, esso ha l'obiettivo di far convergere le politiche nazionali al fine di realizzare certi obiettivi comuni e viene applicato in ambiti che rientrano nella competenza degli Stati membri quali l'occupazione, la protezione sociale, l'inclusione sociale, l'istruzione, la gioventù e la formazione. Sarà nel Consiglio di Lisbona del 2000 che si stabilirà l'ambizioso e al quanto inverosimile obiettivo, in dieci anni di programmazione, di fare dell'Europa l'economia della conoscenza più competitiva al mondo, perseguendo sviluppo economico sostenibile ed alto livello di coesione sociale, così come previsto dal Modello sociale europeo tenendo saldi gli obiettivi di prosperità e solidarietà da raggiungere tramite occupazione e pari opportunità. Obiettivo naturalmente evaso, ma comunque linea-guida per la programmazione 2007-2013 la quale mostrerà la più piena apertura finora avuta dall'Unione verso le problematiche più strettamente sociali, di coesione e di integrazione.

Storicamente, il processo di formazione del *welfare state* lo vede configurarsi come quella *risposta data dai governi ai problemi connessi alla modernizzazione, al bisogno di sicurezza ed uguaglianza sociale ed economica che esplose a partire dalla seconda metà del XIX secolo in tutta Europa* (Flora e Heidenheimer, 1981). Un concetto storicamente evolutivo e territorialmente differenziato, come già spiegato in precedenza. Pertanto, nel caso di un'analisi comparata congiunta territoriale e di *policy*, diventa non solo complesso gestire questi due livelli separatamente - compresenza di politiche differenti e sviluppi nazionali non sempre coerenti - ma anche inservibile in termini di restituzione di senso.

Nell'*approccio socialdemocratico* allo studio del welfare state, Briggs (1969) si riferisce al welfare in quanto *Stato che tenta di dirigere le forze sociali e di mercato per garantire ad individui e famiglie un reddito minimo di base indipendentemente dal loro ruolo attivo nel mercato riducendo le insicurezze dovute a malattia, vecchiaia e disoccupazione ed assicurando l'offerta, senza distinzioni di classe o status, dei migliori standard di prestazioni sui servizi sociali condivisi*. Nel 1993, la definizione di Ferrera raccoglierà i principali punti richiamati per arrivare a definire il welfare state come *“insieme di interventi pubblici connessi al processo di modernizzazione, i quali forniscono protezione sotto forma di assistenza, assicurazione e sicurezza sociale, introducendo tra l'altro specifici diritti sociali nel caso di eventi prestabiliti nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria”* (Ferrera, 1993, p.49). Ma se è vero che il welfare può sostenersi sulle politiche sociali, non è vero il contrario. Le politiche sociali, pur esistendo, non generano naturalmente sistemi di welfare. Il benessere dei cittadini va così configurandosi come *risultato di complesse azioni messe in atto da molteplici attori*, siano essi pubblici, privati o no-profit, spostando l'attenzione *dal welfare state al welfare mix* in quanto gioco di relazioni instaurate tra attori in continuo dinamismo per composizione e sviluppo (Naldini 2007, p. 21).

Secondo la definizione fornita dal Dizionario di politica e scienze sociali a cura di Riccardo Marchese e Bruno Mancini (1991), welfare state, tradotto in italiano come stato sociale o stato del benessere o stato assistenziale, *“allude al carattere che gli Stati democratici hanno progressivamente assunto a partire dagli ultimi decenni del XIX secolo, e che consiste sia nel riconoscimento del diritto di ogni cittadino a un livello di reddito minimo garantito, alla salute, al nutrimento, all'istruzione, all'abitazione, sia in una serie di interventi economici, per sostenere una crescita altrimenti impossibile”* (Marchese e Mancini, 1991, p. 937). Tra gli strumenti di cui si avvale lo stato sociale vi è la politica fiscale (finalizzata ad una redistribuzione del reddito) e la politica della spesa che nasce come teorizzata e segue le impostazioni keynesiane. Secondo questi autori, si può parlare di welfare state solo nel secondo dopoguerra, esattamente quando, nel 1942, il Parlamento inglese approva il piano Beveridge (nome dell'economista e politico che lo propose) quale insieme di misure per l'organizzazione di un servizio sanitario nazionale gratuito ed un sistema pensionistico. Dunque, si tratta di un *welfare state* che *non* si configura come *semplice assistenzialismo ma come “modo nuovo di impostare i rapporti tra Stato e società*, è l'insieme delle politiche economiche che hanno posto fine al *laissez faire*, è lo Stato democratico contemporaneo, continuazione e superamento [...dello] Stato liberale” (ivi, p. 937). In tale modo viene meno la linea di separazione che nell'Ottocento aveva tenuto separati Stato e società civile, con l'allargamento del suffragio universale, la formazione dei partiti ed il compimento della piena cittadinanza dovuta all'approdo dai diritti civili a quelli politici fino a quelli sociali. La legislazione bismarkiana del 1883-1889 relativa ad assicurazione contro malattie, infortuni sul lavoro e pensionistica, si pone come elemento innovatore dell'intero sistema, rendendo l'assicurazione obbligatoria, e non più su base volontaria, e tendenzialmente universale per la quantità di cittadini cui si rivolgeva. Lo Stato cominciava ad assumersi responsabilità dirette nell'economia in particolare dei Paesi dove il ritardo nel processo di industrializzazione era davvero evidente. La Prima guerra mondiale, ma soprattutto il dopoguerra, accelerarono queste tendenze rendendo evidente l'impossibilità in tale clima di stabilire accordi internazionali per il ritorno al *laissez faire* e l'esigenza di un massiccio intervento statale nell'economia.

Lo stesso capitalismo richiedeva per il funzionamento del sistema produttivo nel suo complesso una serie di interventi di sostegno che andavano dalla qualificazione professionale della forza lavoro, all'assunzione di rischi in settori d'avanguardia, regolamentazione dei traffici e delle aree urbane, salvataggi e gestione pubblica delle aziende in crisi, etc.. Ma la crisi del '29 impose la svolta decisiva. Lo Stato intervenne nell'economia monopolizzando le leve del credito e divenendo attore insostituibile nel ciclo economico. Ciò con tempi e modalità differenti per i diversi Paesi europei, poiché, se la crisi negli Usa assunse un carattere di tipo prettamente economico, in Europa la crisi fu più ampia e dilagò nel tessuto sociale già provato dal conflitto. Tali politiche di intervento statale nelle economie verranno definite keynesiane. Esse prevedono fini congiunturali, per cui lo Stato deve intervenire per sostenere una domanda troppo debole mediante spesa aggiuntiva della quale il *deficit* di bilancio fungerà da moltiplicatore. Il fine sarà la risoluzione della congiuntura negativa, la piena occupazione ed il ripristino dell'equilibrio. Da intervento congiunturale, ciò assunse, durante e dopo il secondo dopoguerra, un carattere stabile. In quanto *garante della crescita e del benessere*, lo Stato comincerà a *ricercare legittimazione tra imprese e cittadini nel binomio politica e potere* che con la sua crescita trascina con sé anche la dimensione decisionale.

Dall'incontro tra *Stato regolatore* che interviene nell'economia per indirizzarne i processi e *Stato sociale* o assistenziale che si fa carico della questione sociale in termini di previdenza e prestazione di servizi, *nasce il welfare state*. Esso sarà politica economica dello Stato associata a pratiche di intervento sociale, compromesso tra capitale e lavoro, fino a che, negli anni '70, l'impalcatura dello Stato sociale non entra in crisi.

La *spiegazione neo-liberale* interpreta tale crisi come l'induzione nelle parti sociali di aspettative crescenti da parte del welfare, favorendo l'emergere di una *cultura all'assistenza*. La crisi del welfare finisce per configurarsi come *crisi della democrazia* dovuta ad un'inflazione e ad un sovraccarico di domanda politica, di partecipazione ma anche di prestazione. Il potere finisce per spostarsi al di fuori delle sedi istituzionali poiché lo Stato non riesce a sostenere le incombenze ed il ruolo di mediatore tra organizzazioni sociali. Le spese sociali crescono più delle entrate causando crisi fiscali, lentezza burocratica, insoddisfazione. Tuttavia, *oggi lo Stato non può che essere sociale, pena la perdita della legittimità*, ma il punto di equilibrio tra competenze e gestione delle questioni che vi rientrano è difficilmente raggiungibile. È per questo che si fanno spazio nel campo sociale *iniziativa privata, attività comunitaria non orientate al profitto* e simili, per le quali lo Stato viene ad assumere una non credibile funzione di orientamento (Voce welfare dal Dizionario di politica e scienze sociali, 1991, p. 941).

In accordo con quanto sostenuto da Marchese e Mancini (1991) rispetto alle origini del welfare, ma compiendo un passo indietro rispetto a questi, Naldini (2007), riprendendo Rimlinger (1971), afferma che il welfare possiede una sua "preistoria". Essa riconduce alle prime *Poor Laws* inglesi del 1601, un'assistenza ai poveri caratterizzata da interventi occasionali, residuali e discrezionali su base locale, destinata a persone che la società riteneva immeritevoli poiché usufruendo di tali interventi queste venivano emarginate politicamente e socialmente. La riforma del 1834 portò all'istituzione di veri e propri sistemi semi-carcerari, le *workhouses*, sorvegliate e gestite dal governo centrale. Tale assistenzialismo dalla natura repressiva e stigmatizzante si attenuò nel corso del XIX secolo con l'introduzione

delle assicurazioni sociali obbligatorie. L'assistenza sociale si configurava come fornitura di protezione ai segmenti più svantaggiati della popolazione attraverso interventi pubblici mirati a specifici *target* di beneficiari o a categorie particolarmente bisognose. Tali prestazioni sono subordinate alla "prova dei mezzi" risultando per questo selettive (rispetto a condizioni di bisogno e reddito) e residuali (puntando ad autosoccorso individuale e assistenza familiare) (Ferrera, 1984). Il decollo del welfare state si avrà con la *rottura liberale* del XIX secolo e la trasformazione dello stato assoluto in democrazia di massa col conseguente abbandono delle precedenti forme di intervento pubblico e sviluppo del *moderno stato sociale*. Capofila sarà il caso tedesco per l'introduzione dell'assicurazione sociale obbligatoria nel 1883 sotto il regime monarchico-autoritario di Bismark, contro le malattie, gli infortuni (1884), la vecchiaia e l'invalidità (1889). Tali interventi ebbero risonanza internazionale e furono la via che negli anni immediatamente successivi percorreranno tutti i paesi europei. Il carattere innovativo risiede nell'*imposizione del principio contributivo rendendo obbligatorio il finanziamento del sistema di protezione sociale*. Con l'assicurazione contro la disoccupazione vi fu l'abbandono totale delle idee liberali e conservatrici, rivalutando la disoccupazione non come incapacità individuale ma come rischio sociale generato dalla società e dal mercato. Altro elemento innovativo risiede nell'affrontare il tema della *responsabilità* e delle *dipendenze familiari* (Saraceno, 2005) con l'introduzione delle leggi di maternità e gli assegni familiari.

La situazione italiana segue temporalmente e sostanzialmente il modello bismarkiano e comunque congiuntamente alla mobilitazione politica dei lavoratori, all'emersione dei partiti socialisti ed all'affermarsi della democrazia di massa. Nei regimi monarchico-autoritari, la stessa costituzione di un partito operaio spinse le élite conservatrici al governo a concedere l'assicurazione a fini di controllo sociale e di autoregolazione in un percorso *top-down* di concessione delle classi dominanti ai gruppi sociali svantaggiati (Germania, Austria, Finlandia, Svezia e la stessa Italia). Nei regimi parlamentari si dovette invece attendere che il partito operaio la includesse nei suoi programmi politici in un percorso *bottom-up* (Gran Bretagna, Francia, Belgio, Olanda). Sarà tuttavia la "*via inglese*" a contribuire allo sviluppo di un'idea fondamentale, quella di *sicurezza sociale* (Rei, 2004) con la generalizzazione dei servizi sociali a tutti i cittadini, compresi i non lavoratori. In particolare Beveridge, nel 1942, varerà un Rapporto che porterà all'istituzione in Inghilterra di un servizio sanitario nazionale, una forma di intervento imperniata sul criterio della cittadinanza, una cittadinanza comunque ancora limitata da una chiara divisione di genere ed una ben definita idea di famiglia centrata sulla figura del *male breadwinner*. Seguirà la Svezia, che nel 1946 introdurrà la "pensione popolare", non contributiva e a somma fissa, fruibile da tutti i cittadini. La sicurezza sociale si andava pressoché imponendo come schema di protezione sociale minimo avente copertura universale e prestazioni uguali per tutti (Naldini, 2007, p.28). Nella quasi totalità dei paesi europei fino al 1914 la più rilevante forza sociale e politica per lo sviluppo dei primi schemi assicurativi rimase la classe lavoratrice. L'estensione in termini di nuovi paesi coinvolti e nuovi rischi sociali coperti si ebbe tra le due guerre, ma solo alla fine del secondo conflitto mondiale tutti i paesi dell'Europa occidentale godranno di assicurazioni di tipo universalistico basate su solidarietà nazionale. Esping-Andersen (1990) definirà, pertanto, il dopo guerra come "*l'epoca d'oro*" del *welfare* poiché porterà all'istituzionalizzazione del capitalismo del benessere.



Come visto, le spiegazioni dello sviluppo massiccio ed omogeneo del welfare state, pur nelle sue differenti caratterizzazioni, sono diverse. Si può rintracciare una *spiegazione funzionalista* che, secondo Alber (1995), prevede lo sviluppo del *welfare state* come *risposta dello stato alla crescita dei bisogni dei cittadini*. Vi rientrano studi guidati dalla teoria della modernizzazione, di ispirazione marxista o statalista.

Wilensky (1975), nell'ambito della *teoria funzionalista*, si sofferma sulla relazione tra espansione dello stato sociale e crescita economica del paese. Al progresso, allo sviluppo e alla logica dell'industrializzazione, il welfare risponde come meccanismo di riparazione dell'*integrazione sociale* distrutta dalla stessa logica di modernizzazione.

Ginsburg e Gough (1979), seppure ispirati da *matrice marxista*, vedono nel welfare una struttura funzionale al *mantenimento del sistema capitalista* contribuendo al miglioramento delle condizioni sociali dei lavoratori. Le politiche sociali pertanto esistono perché il capitale ne ha bisogno.

Questi due orientamenti, però, sottovalutano i fattori politici e sostengono una *ingenua idea di convergenza dei paesi* senza riuscire tuttavia a *spiegare le differenze* nei sistemi di welfare di paesi che possiedono il medesimo grado di sviluppo economico.

Altre correnti subiscono un'influenza *conflittualista* basata sulla teoria della mobilitazione delle risorse di potere, secondo la quale il welfare state si può spiegare in base alla distribuzione delle risorse politiche tra le classi sociali o i gruppi di interesse. Le *variazioni tra i sistemi di welfare* nasceranno dalla *diversa capacità degli attori politici e collettivi di articolare, politicizzare e rispondere alle domande sociali* (van Kersbergen, 1995).

Secondo Esping-Andersen (1985), Korpi (1978) e Castles (1978) le variazioni transnazionali nei sistemi di welfare sono spiegabili con la *variabile politica*. In particolare la forte presenza di sindacati e la forza dei partiti di sinistra contribuiscono alla crescita di programmi sociali che limitano la vulnerabilità economica e sociale di chi percepisce un salario ed accrescono la solidarietà tra i lavoratori (Naldini, 2007, p.33). Ciò porterà allo sviluppo del *modello socialdemocratico scandinavo*. Ma il nesso casuale tra solidarietà, movimenti dei lavoratori e sviluppo del welfare nelle social-democrazie sembra comunque fallace, perché limita la spiegazione degli attori che intervengono nelle differenti fasi di sviluppo tralasciando, in tal modo, la fondamentale logica *top-down*. Infine, si può trovare una *lettura centrata sullo Stato* nelle *teorie istituzionaliste*, in base alle quali le *istituzioni operano in modo alquanto indipendente dalle pressioni politiche e sociali dei gruppi di interesse e dei partiti politici*, così come sostenuto da Heclo (1974), Skocpol (1985) e Pierson (1996).

Gli approcci dominanti allo studio del welfare state e le tipologie a cui questi giungono sono un'altra questione di fondo da chiarire. Sicuramente uno dei nodi più delicati riguarda il non aver affrontato per un lungo periodo le modalità attraverso le quali le politiche sociali hanno considerato i *diritti sociali* delle categorie di *soggetti non inclusi nel mercato del lavoro*, quali donne, bambini, anziani. È per questo che la ricerca empirica sul welfare si è focalizzata su *interventi diretti ad erogazioni monetarie* piuttosto che *sui servizi*.

Ciò è evidente già dal primo complesso, macchinoso e pionieristico tentativo classificatorio mosso da Titmuss nel 1974. Egli distingue tre modelli o funzioni

contrastanti della politica sociale che altro non sono che tre diversi *orientamenti dello stato sociale*:

- *modello residuale*, nel quale lo Stato compie limitati interventi minimi e temporanei rivolti a bisogni individuali che non trovano naturale risposta nel mercato o nella famiglia per una loro crisi momentanea,
- *modello del rendimento industriale o remunerativo, o meglio, modello occupazionale*, nel quale i programmi pubblici di welfare si pongono a complemento del sistema economico nella misura di livelli di prestazione offerti in funzione del rendimento lavorativo,
- *modello istituzionale redistributivo*, guidato dal cammino verso una cittadinanza sociale basata su interventi di carattere universalistico indipendenti dal mercato e dal reddito.

La *titolarità al diritto* di prestazione si basa su condizioni particolari, assumendo il carattere di bisogni per il modello residuale, di lavoro e meriti lavorativi per il modello occupazionale e di diritti universali per il modello istituzionale. Ciò richiama una sequenza evolutiva in termini normativi e storici che evidenzia la vicinanza del primo *modello a quello assistenziale* del XVII-XIX secolo, del secondo a quello *assicurativo bismarkiano* degli ultimi decenni del XIX secolo e del terzo a quello basato sulla *sicurezza sociale* dell'Inghilterra post-Beveridge.

Tab. 6: Tipologia di Titmuss (1974).

<b>Tipologia dei modelli di welfare state di Titmuss</b>			
	<b>Residuale</b>	<b>Remunerativo</b>	<b>Istituzionale-redistributivo</b>
<b>Criterio</b>	Bisogno	Lavoro	Cittadinanza
<b>Destinatari</b>	Poveri	Lavoratori	Cittadini
<b>Copertura</b>	Marginale	Occupazionale	Universale
<b>Finanziamento</b>	Fiscale	Contributivo	Fiscale
<b>Ruolo dello stato</b>	Minimo	Complementare	Sostitutivo
<b>Requisiti</b>	Prova dei mezzi	Partecipazione/assicurativa	Cittadinanza/residenza
<b>Livello di spesa</b>	Basso	Medio	Elevato

Fonte: Naldini (2007)

Un altro dei lavori più influenti sullo studio e la classificazione dei sistemi di welfare è quello di Esping-Andersen (1990). Il suo modello, nato dall'approccio delle *risorse di potere*, combina due variabili per misurare l'impatto delle politiche sociali nei diversi sistemi di welfare: la *cittadinanza sociale* e la *stratificazione sociale*. La prima è vista nell'ottica della demercificazione, ovvero della sottrazione del cittadino lavoratore dalla dipendenza dal mercato. La seconda si stabilisce sull'asse segmentazione/integrazione della popolazione. Dalla combinazione di questi due fattori, l'autore trae una tripartizione di regimi di welfare in una prospettiva che assegna a mercato, stato e famiglia (seppure quest'ultima in maniera assai più limitata) il ruolo di settori di distribuzione e redistribuzione di risorse. Si tratta di:

- *regime liberale*, tipico dei paesi anglosassoni, nel quale il welfare si basa sulla prova dei mezzi con modesti programmi di trasferimento a carattere universale o occupazionale,
- *regime conservatore-corporativo*, tipico dell'Europa continentale, nel quale il welfare si basa su una tradizione statalista, sulla dottrina sociale della Chiesa e sull'articolazione per categorie dello stato sociale che tendono ad essere preservate ottenendo trascurabili effetti redistributivi,

- *regime socialdemocratico*, tipico dei pesi scandinavi, basato sulla costante espansione del welfare state in sostituzione di mercato e famiglia per promuovere l'uguaglianza degli standard di vita e dell'accesso alle prestazioni di alto livello e qualità.

La capacità di demercificazione cresce al passaggio da un regime all'altro fino a raggiungere il suo massimo nel regime socialdemocratico.

Tab. 7: Tipologia di Esping-Andersen

<b>Tipologia dei modelli di welfare state di Esping-Andersen</b>			
	<b>Liberale</b>	<b>Conservatore-corporativo</b>	<b>Socialdemocratico</b>
<b>Copertura</b>	Universale/occupazionale	Marginale	Universale
<b>Ruolo dello stato</b>	Minimo	Complementare	Sostitutivo
<b>Requisiti</b>	Prova dei mezzi	Statalismo, Chiesa	Cittadinanza
<b>Livello di spesa</b>	Basso	Medio	Elevato

Fonte: ns. elaborazione

Ferrera (1993), si interroga, invece, sui *destinatari degli interventi* di protezione e rileva tre risposte possibili: poveri, lavoratori e cittadini. La *copertura degli interventi* diviene la variabile cruciale, poiché è da essa che dipende la forma organizzativa assunta dalle politiche sociali, dalla quale dipende a sua volta l'impatto complessivo dello stato sociale. Secondo questa visione, il *modello di assicurazione sociale* si è basato su *due modalità di copertura*: un *modello occupazionale* basato sulle *performance lavorative* ed un *modello universalista* basato sul principio di *cittadinanza*. Sono tipi polari e puramente elaborati a scopo analitico ma fondamentali fattori per la spiegazione dello sviluppo del welfare e delle differenziazioni nazionali. Difatti, dal secondo dopoguerra, tali tipi si differenziano in quattro specie particolari: occupazionale puro ed occupazionale misto, universalistico puro e universalistico misto all'interno dei quali i paesi sono collocabili in base alle storie specifiche dello sviluppo del welfare nazionale. Paesi come l'Italia, che presentano forte carattere occupazionale, per interventi quali l'introduzione del servizio sanitario nazionale, finiranno per collocarsi sul versante universalista.

Tab. 8: Tipologia di Ferrera (1993).

<b>Tipologia dei modelli di welfare state di Ferrera</b>			
<b>Occupazionale puro</b>	<b>Occupazionale misto</b>	<b>Universalista puro</b>	<b>Universalista misto</b>
Francia	Italia	Svezia	Gran Bretagna
Belgio	Olanda	Norvegia	Canada
Germania	Svizzera	Danimarca	Nuova Zelanda
Austria		Finlandia	

Fonte: Naldini (2007)

La formulazione proposta da Ferrera si fonda sull'individuazione di innumerevoli analogie e affinità che supportano la liceità di una ripartizione in aree dei diversi sistemi di welfare sociale. La divisione in aree, pur non riferendosi a specifici contesti nazionali, offre la possibilità di identificare spazi e linee comuni di evoluzioni, malgrado l'inevitabile rischio di generare semplificazioni eccessive (Ferrera, 1998). Sulla base di tali presupposti l'autore identifica le "*quattro europe sociali*", ovvero quattro principali *configurazioni istituzionali in cui si articola lo stato sociale europeo contemporaneo* a seguito di svariati percorsi evolutivi rispetto a quattro parametri (le regole di *accesso alla protezione*, le formule di *finanziamento*,

le formule di *prestazione*, gli *assetti organizzativo-gestionali*). I suddetti elementi consentono di individuare quattro diverse configurazioni che contraddistinguono altrettante *famiglie “geo-sociali” europee*:

1. *modello scandinavo*: comprende paesi quali Svezia, Finlandia e Danimarca. Tale modello identifica la protezione sociale come un diritto di cittadinanza, pertanto la copertura è altamente inclusiva e universale e comprende anche l'indennità per malattia e maternità – concessa in Svezia e Finlandia anche a chi non partecipa al mercato del lavoro. I lavoratori, tuttavia, ricevono prestazioni integrative tramite schemi professionali obbligatori altamente inclusivi. La protezione sociale è primariamente finanziata tramite il gettito fiscale; le erogazioni consistono in somme fisse e di importo generoso automaticamente erogate al momento dei vari rischi, tuttavia sono stati compiuti alcuni passi per estendere il ruolo dei contributi sociali. I sistemi di welfare scandinavi si distinguono per la presenza di un sistema altamente sviluppato di servizi all'infanzia, ai disabili e agli anziani bisognosi di sostegno alle famiglie che permettono di tutelare i soggetti più vulnerabili del mercato del lavoro quali donne, genitori single e lavoratori disabili. L'unico settore che resta al di fuori delle prestazioni è l'assicurazione contro la disoccupazione che è a carattere volontaria ed è gestita dalle organizzazioni sindacali a differenza delle altre forme di assicurazione gestite, invece, dalle autorità pubbliche e locali.
2. *modello anglosassone*: comprende paesi quali Regno Unito e Irlanda. Tale modello si caratterizza per il carattere inclusivo, tuttavia l'universalità è riferita solo alle prestazioni sanitarie. I cittadini che guadagnano meno di un certo importo non sono coperti dalla *National Insurance* e non pagano i relativi contributi. A differenza dei paesi scandinavi il finanziamento delle prestazioni assistenziali è a forma mista: la sanità è interamente fiscalizzata, mentre le prestazioni in denaro sono finanziate tramite contributi sociali. Il quadro organizzativo è fortemente integrato poiché le parti sociali svolgono un ruolo secondario essendo totalmente gestito dall'apparato amministrativo pubblico.
3. *modello continentale*: definito anche modello corporativo, comprende i paesi che occupano la zona centrale del continente europeo e include la Germania, la Francia, il Belgio, il Lussemburgo, l'Austria e la Svizzera. In quest'area la tradizione bismarckiana – che prevede un collegamento fra posizione lavorativa (e/o stato di famiglia) e prestazioni sociali - è ancora molto influente tanto nel settore della garanzia del reddito quanto nel settore sanitario. In pratica solo l'Olanda e la Svizzera hanno parzialmente ibridato tale tradizione introducendo alcuni schemi a carattere universalistico. Le formule di prestazione (proporzionali al reddito) e di finanziamento (tramite contributi sociali) in larga misura rispecchiano logiche di natura assicurativa con discipline spesso diverse a seconda dei gruppi professionali. I sistemi assicurativi, o sistemi Bismarck si basano su un sistema di assicurazioni sociali obbligatorie e sulla costituzione di fondi che, alimentati in varia misura da enti pubblici e imprese private servono a coprire le spese sostenute in caso di malattia degli iscritti (Borzaga, 2005). Questo approccio di impronta fortemente occupazionale si riflette anche nei moduli organizzativi e gestionali. I sindacati e le associazioni dei datori di lavoro partecipano attivamente al governo degli schemi assicurativi di categoria. La gran parte della popolazione

risulta coperta dalle assicurazioni sociali, tramite diritti propri o derivati. L'obbligo assicurativo scatta automaticamente con l'inizio di un'occupazione produttrice di reddito. In questi paesi chi scivola al di sotto delle maglie assicurative può ricorrere ad una rete di protezione assistenziale di base abbastanza robusta, anche se meno standardizzata che in Scandinavia e nelle isole britanniche.

4. *modello mediterraneo*: comprende i paesi dell'Europa meridionale. Italia, Spagna, Portogallo e Grecia. Si tratta di welfare state contraddistinti da gradi di maturazione, anche istituzionale, non del tutto omogenei. A tal riguardo, ad esempio, il sistema di protezione italiano può dirsi ampiamente maturo pur presentando una forte differenziazione tra Nord e Sud del Paese, mentre il sistema spagnolo, ed in particolare quelli greco e portoghese, non hanno ancora raggiunto una piena maturazione. Il dibattito comparato ha sinora teso a considerare questi sistemi come appartenenti alla famiglia continentale, ossia al regime di welfare "conservatore corporativo". Le ragioni che giustificano il loro raggruppamento in una famiglia separata sono almeno due. La prima è che quest'area appare caratterizzata da una configurazione istituzionale sui generis in riferimento alle quattro dimensioni sopra indicate. Da un lato, infatti, nei paesi sud europei troviamo sistemi di garanzia del reddito di impronta bismarckiana, altamente frammentati lungo demarcazioni occupazionali e con formule di prestazione molto generose, come in campo pensionistico. Tuttavia, a differenza di quanto accade nell'Europa continentale, nell'Europa del Sud manca un'articolata rete di protezione minima di base. Questa anomalia ha recentemente dato qualche segnale di attenuazione grazie all'introduzione di forme di reddito garantito a livello locale in Italia, Spagna e Portogallo. Ma le lacune di copertura restano per ora assai vistose. Dall'altro lato tutti e quattro i paesi hanno istituito nel corso degli ultimi 15 anni dei servizi sanitari nazionali a vocazione universale, basati cioè sui diritti di cittadinanza. In realtà l'universalizzazione dell'accesso e la standardizzazione delle prestazioni può dirsi compiuta solo in Italia, dove a cavallo tra gli anni '70 e '80 il vecchio sistema mutualistico a frammentazione occupazionale è stato interamente sostituito con un servizio sanitario nazionale. Anche Spagna, Portogallo e Grecia hanno formalmente introdotto dei servizi sanitari nazionali, ma la transizione dalle vecchie mutue categoriali al nuovo assetto è tutt'ora in corso. In sostanza, la protezione sociale sud-europea è caratterizzata da un orientamento misto: gli schemi occupazionali e le parti sociali giocano un ruolo importante nel settore delle prestazioni economiche, ma non più nel settore della sanità dove inoltre il gettito fiscale sta sostituendo i contributi sociali come fonte di finanziamento. La seconda ragione che giustifica il raggruppamento dei quattro sistemi di welfare latini in una famiglia a sé stante, - secondo Ferrera - è l'elevato "particolarismo" che caratterizza il loro funzionamento, sia sul versante delle erogazioni, con l'assai frequente corollario di manipolazioni clientelari, frodi etc., sia sul versante del finanziamento. Ambito, quest'ultimo, nel quale si registrano evasioni contributive di vasta scala di fatto tollerate dall'amministrazione e, di tanto in tanto, sanate con condoni e scudi fiscali. Nel Sud Europa, in pratica, non è solo il welfare ad avere una configurazione sui generis, ma è anche lo stato. Si tratta, infatti, di uno stato assai poco "weberiano", largamente infiltrato e

facilmente manipolabile dagli interessi organizzati e, in particolare, dai partiti politici. Insomma, il basso grado di “statualità” dei sistemi latini è un tratto che isola decisamente questa famiglia di nazioni dalle altre presenti in Europa (Ferrera, 1998).

Nella sua analisi dei modelli europei di protezione sociale Ferrera mette in evidenza che nel corso degli anni si è resa necessaria una ridefinizione del *concetto di selettività* e, dunque, in riferimento alle limitazioni di accesso alle prestazioni, si è paventata la necessità di individuare (in maniera più selettiva) quanti si trovano nella condizione di bisogno – in virtù di nuove preoccupazioni relative ai costi e all’efficacia delle politiche sociali – evitando sprechi di risorse. L’ applicazione del metodo selettivo attraverso la verifica dei mezzi, ha caratterizzato il modello residuale anglosassone. Universalità e carenza di requisiti minimi sottolineano la natura del modello svedese che anche di fronte ad eventuali tagli preferisce misure generalizzate piuttosto che modulare la protezione in base alle specifiche condizioni di bisogno. Nei paesi continentali la selettività può essere praticata solo in maniera *escludente* e non *inclusente*, poiché si può solo cercare di escludere i più agiati da determinate coperture assicurative o schemi occupazionali. Nell’Europa mediterranea l’introduzione di una logica della selettività risulta molto più complessa poiché si tratta di sistemi di protezione misti con meccanismi differenziati di selezione a seconda della natura universalistica o meno del servizio offerto.

Anche il genere ed i rapporti di genere sono stati valutati quali variabili fondamentali per creare una classificazione dei sistemi di welfare. Tuttavia, nell’ottica comparata attraverso la quale si sono sviluppati questi studi, la discriminazione all’accesso non incideva sulle prestazioni offerte ai potenziali beneficiari. Entra in gioco la distinzione tra lavoro retribuito e lavoro non retribuito o di cura, per cui il criterio di distinzione tipologico si fonderà sulla forza maggiore o minore del *male breadwinner regime* proposto da Lewis e Ostner (1994). Idealmente tale regime dividerebbe i ruoli di genere tra ruolo di procacciatore e ruolo di riproduzione, composizione sulla quale si basa l’assetto ideale della famiglia. Quest’assunto avrebbe prodotto differenze nella titolarità ai *benefits* delle donne, livello di salario sociale, spesa pubblica per i servizi e partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Quattro differenti *outcomes* che portano a tre differenziazioni di struttura del welfare:

1. *strong male breadwinner*, come Germania, Inghilterra e Paesi Bassi, dove sono portate avanti politiche sociali attive in sostegno al *male breadwinner* per cui i diritti sociali delle donne sono derivati in virtù del loro *status* di dipendenti dal marito, il loro ingresso e permanenza nel mercato del lavoro non è particolarmente incoraggiato e si tendono a rafforzare le obbligazioni familiari;
2. *moderate male breadwinner*, come in Francia, dove il ruolo delle donne come lavoratrici e madri è riconosciuto con politiche sociali a sostegno delle responsabilità genitoriali;
3. *weak male breadwinner*, come nei paesi scandinavi, dove è promosso un modello di divisione del lavoro nella famiglia e nel mercato basato sulla doppia partecipazione lavorativa dell’uomo come della donna.

Non sono mancate le critiche a tale approccio, tanto è vero che criteri alternativi sono emersi, come quello presentato dalla Orloff (1993) che avanza la proposta di guardare al *grado in cui i diversi regimi di welfare contribuiscono a rendere le persone capaci di creare e mantenere una famiglia autonoma senza doversi*

*obbligatoriamente sposare*. Un criterio suggestivo, ma che non regge nella spiegazione delle più ampie relazioni familiari al di fuori di quelle di genere.

Da *demercificazione* si è proposto anche il concetto di *defamilizzazione*, che indica i termini e le condizioni entro i quali si è impegnati in attività familiari e la possibilità di venire fuori da essi, ovvero la misura in cui uno stato sociale garantisce autonomia e benessere indipendentemente dalla posizione della persona all'interno della famiglia in relazione al problema del *caring* o *care-giving* (cura o lavoro familiare non retribuito). Saranno autori come la Saraceno (1996) a spostare il punto focale dell'attenzione dalle relazioni di genere alle dipendenze ed interdipendenze familiari.

Ecco spiegato perché la tendenza a generare tipologie è molto allettante per qualunque studioso intenda semplificare il reale e comprendere. Il pericolo è allargare le maglie dei tipi fino ad includervi elementi troppo particolari che finiscono per perdere importanti specificità e vedere gonfiate caratteristiche forse irrilevanti per quel caso particolare. È il caso dei paesi del Sud Europa (Grecia, Italia, Portogallo, Spagna ed a tratti anche la Francia) i cui sistemi di welfare hanno seguito una propria logica di sviluppo piuttosto che un ritardo rispetto agli altri paesi. Ciò per la presenza di politiche sociali residuali e rudimentalmente sviluppate, della Chiesa cattolica e del suo principio di sussidiarietà, dei continui interventi a sostegno della responsabilità familiare. Caratteristiche fondamentali sono: elevato ricorso a prestazioni monetarie (pensioni), sistema sanitario universale, privati che forniscono servizi, basso grado di penetrazione del welfare state e delle istituzioni, analogia nel sistema dei valori. Autori influenti in questo senso sono stati Paci (1994), Ferrera (1996), Moreno (1997), Leibried (1992).

Difatti profonda ristrutturazione, crisi e ripresa sono le fasi che i sistemi di welfare europei affrontano costantemente e che ne determinano modifiche, nuovi assetti e traiettorie di sviluppo. Come supposto in precedenza, ciò che si cerca di mostrare è che *le più generali trasformazioni e direzioni di sviluppo della politica pubblica sostanziano e, sotto certi versi, generano i mutamenti di welfare*. Con questo non si intende stabilire un primato casuale, ma semplicemente evidenziare una sorta di dipendenza/influenza. I *processi di integrazione europea* ne sono un'evidenza, difatti l'Europa, con i suoi interventi di tipo regolativo, ha influenzato gli assetti di welfare con norme, dispositivi regolativi e direttive, nello specifico intento di rendere armoniose le legislazioni nazionali fissando standard comuni. Altra evidenza è rappresentata dal "*Metodo aperto di coordinamento*", che rispetto alla rigidità della strategia di intervento della Comunità europea, fatta di vincolanti norme sovranazionali, si configura come approccio morbido ed attento alle specificità nazionali. La finalità ultima non è rappresentata dal raggiungimento di politiche comuni ed omogenee, ma dall'individuazione dei criteri sotto i quali i contesi nazionali differenti possono *guardare ad obiettivi comuni* in maniera coordinata. Ed ancora si potrebbe tirare in ballo un'evidenza, quella relativa a criteri più strettamente economici, il rispetto delle norme di bilancio nazionali sul livello di deficit sostenibile ed accettabile stabilito dalle raccomandazioni ed indicazioni di Maastricht. O un'evidenza più sociale che pone enfasi sullo sviluppo di una "Europa Sociale" fondata sui principi di attivazione, sussidiarietà e decentralizzazione (Bifulco, 2005).

In particolare, l'idea dell'*attivazione*, che ha il suo estremo nel modello di *workfare* degli Stati Uniti da cui trae sempre più ispirazione la Gran Bretagna, non è

nuova in Europa. Barbier (2002), difatti, sostiene che, in quanto principio presente nelle diverse strategie nazionali con modalità e caratteristiche proprie, l'attivazione non si limita all'inserimento nel mercato del lavoro, ma mira al coinvolgimento dei beneficiari nella vita della comunità. In ciò si configura come strumento per l'acquisizione di cittadinanza funzionale alla partecipazione sociale. Da metà degli anni novanta, il modello scandinavo applicherà il principio di attivazione alle politiche comunitarie del lavoro per garantire la piena occupazione degli uomini come delle donne, di chi ha più competenze come di chi ne ha meno, rendendo a tale principio un carattere "universale". L'obiettivo condiviso a livello comunitario resta quello di attivazione attraverso la partecipazione al mercato del lavoro è così che alla guida di politiche del lavoro, politiche contro l'esclusione e più in generale nel processo di ristrutturazione dell'intero welfare, l'attivazione diviene una idea-guida nel dirigere l'*European Employment Strategy*. L'abilitazione dell'individuo deve adesso passare attraverso l'inclusione nel mercato del lavoro passando da misure di demercificazione a misure di mercificazione forzata, da *benefit* incondizionati a condizionati all'accettazione di programmi formativi o del lavoro. Questo rappresenta un tentativo di portare fuori dalla crisi e in un certo senso salvaguardare la persistenza di uno stato sociale in Europa. Ciò a favore della crescita economica e della competizione basata su un allargamento della base contributiva, che può essere generato solo dalla crescita del numero totale di occupati sul totale della popolazione. Si sfaldano i tradizionali confini tra politiche del lavoro e politiche assistenziali, tra previdenza ed assistenza e l'inserimento diviene una strategia di fondo che attraversa tutte le politiche sociali, non solo destinate ai singoli individui ma rivolte ad una generale trasformazione del sistema che dovrà diventare *employment friendly*. Altra idea-guida dell'Europa sociale è la *sussidiarietà*. Essa si caratterizza per una duplice connotazione, verticale, tra livelli di governo e tra territori, ed orizzontale, tra attori sociali e settori, tipo pubblico e terzo settore. Tale concetto contribuisce a definire il crescente processo di localizzazione che ha accompagnato lo sviluppo delle politiche sociali nel campo dei servizi e non solo. Tuttavia, porta con sé il peso di essere un concetto mutuato dalla dottrina sociale della Chiesa e quindi non generalmente condiviso in tutti i paesi europei. Inoltre, la sua duplice connotazione, se da una parte contribuisce a salvaguardare specificità sempre nel rispetto dei livelli inglobanti, dall'altra indebolisce al contempo lo stato-nazione sia verso l'alto (dinamiche di transnazionalizzazione) che verso il basso (processi di decentramento ed emersione di regioni e contesti locali). Il *processo di decentralizzazione*, infatti, interessa, con diversi gradi di intensità, seppure in maniera generalizzata, tutti i settori delle politiche sociali dai servizi alla persona alle politiche di inserimento sociale. Questi principi portano ad un ripensamento del concetto di cittadinanza sociale. Da *status* in accezione marshalliana si impone come contratto fatto di diritti e responsabilità, astraendosi sempre di più dalla semplice relazione tra lavoro e welfare verso un'inclusione generalizzata in tali diritti e responsabilità.

Sordini (2006) tenta di definire e scindere i concetti di politiche attive e politiche di attivazione sulla scia dell'influenza europea esercitata a livello nazionale. Riprendendo la definizione di politica pubblica come scelta di agire o non agire motivata da un disegno più o meno esplicito, tolleranza, assenza di programmazione reale, l'autore mette in luce la produzione di fenomeni sociali di secondo livello che alimentano a loro volta il ciclo di causa-effetto dei problemi sociali oggetto di politica. In essi, il confine si situa nel punto in cui si decide di oscurare la rilevanza



di effetti e cause ulteriori per indagare quanto messo in luce. Si aprono, così, spazi di interdipendenza per i quali frequentemente si identificano politiche attive con politiche di azione, quelle che in principio sono state identificate con politiche di occupazione e politiche per l'occupabilità. Tuttavia reinterpretare le politiche attive come politiche di attivazione non può prescindere dalle caratterizzazioni fondamentali di formazione e motivazione, quanto piuttosto ripensarle in modo più consoni ai requisiti di libertà e varietà su cui si basa una moderna società della conoscenza. Questo significa riorientare le politiche dell'attivazione su variabili di contesto invece che agire sugli individui. Naturalmente, solo con l'integrazione delle politiche un tale obiettivo risulta quanto meno perseguibile e la coesione sociale diviene non solo l'obiettivo, ma anche il concetto che meglio esplica i cambiamenti in seno alle dinamiche di sviluppo degli attuali sistemi di welfare. In effetti, il concetto di coesione sociale può essere considerato come una variabile collettiva e relazionale che concerne un territorio, un ambito, un contesto e non un individuo, caratteristica attribuibile a tutti i soggetti che vivono il dato territorio o a nessuno di essi, mostrandosi per autoevidenza (fiducia, comunicazione) o per argomentazione retorica (tenore di vita, innovazione) (Sordini, 2006, p. 18).

Ferrera (1998) sostiene, inoltre, che per sopravvivere le *istituzioni* dovranno *adattarsi*, così come i *programmi di welfare* dovranno *rinnovarsi*. La crisi del welfare europeo può essere considerata la crisi delle assicurazioni sociali sotto gli aspetti di insostenibilità finanziaria ed l'incongruenza con l'adattamento ai mutamenti che nel frattempo pervadono famiglia, mercato del lavoro e mondo produttivo. Sottile passa dietro questi la trappola maggiore, costituita dalla trasformazione delle assicurazioni sociali in istituzioni che danno vita ad una serie di circoli viziosi che tendono a mantenere lo *status quo* distributivo e ad ostacolare ogni tentativo di cambiamento per via politica. Negli ultimi due decenni nei paesi europei i bisogni sociali espressi sono mutati per intensità e tipo. La causa di ciò è riscontrabile nell'invecchiamento demografico, che ha comportato tre seri problemi per i sistemi di protezione sociale nazionali: aumento della domanda in campo pensionistico, sanitario e dei servizi sociali; maggiori oneri finanziari per sostenere tale domanda e quantità di lavoratori attivi costante se non in diminuzione. Ciò va acuendosi in aggiunta alle trasformazioni dei rapporti familiari, che vedono la famiglia europea diventare un istituto assai meno stabile e protettivo che in passato, il che porta inevitabilmente all'aumento del rischio di povertà, dipendenza, esclusione. A questi si può affiancare l'incremento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la nuova domanda di sostegno collettivo alla famiglia e di revisione di tutti quegli istituti che, direttamente o indirettamente, penalizzano le donne che si trovano ad interrompere la propria carriera per assolvere a responsabilità di cura. Ed ancora, il funzionamento delle economie europee sempre più legato a tecnologizzazione, terziarizzazione e globalizzazione, ha visto il declino costante della richiesta di occupazione e l'aumento di disoccupazione tra giovani ed ultracinquantenni, sottolineando la necessità di produttività, mobilità, flessibilità, precarizzazione e specializzazione. Ciò che attualmente alimenta gli strumenti delle politiche attive per l'occupazione, come formazione, informazione, servizi per l'impiego, sostegni alla mobilità. Da questo si origina l'*incongruenza dei sistemi di protezione*, che continuano a coprire *rischi "classici"* ed ignorano per mancanza vuoi di risorse, vuoi di iniziativa, i "*nuovi*" *rischi* nati dai cambiamenti della sfera sociale. Gran parte degli ostacoli rilevabili sono tuttavia da considerare di natura

endogena, ovvero connessi alle logiche di funzionamento del welfare come autonoma sfera politico-istituzionale. Si tratta di vincoli di bilancio, per cui la protezione sociale costituisce la voce più consistente della spesa pubblica contribuendo ai *deficit* ed agli squilibri che tale spesa perennemente mostra. Una soluzione potrebbe essere una riallocazione interna che veda lo spostamento di risorse dai vecchi ai nuovi rischi, dai gruppi sovraprotetti a quelli sottoprotetti, scelte queste, che suscitano tensioni ed ire in tutto il tessuto politico e sociale, ma tuttavia sostenute dalla necessità di integrazione europea. Altro vincolo riguarda la globalizzazione dei mercati e la liberalizzazione del commercio internazionale che innesca nelle sue relazioni con il welfare un altro concetto fondamentale, la competitività come risultante di più fattori (tecnologia, capitale umano, infrastrutture, ecc.).

Dagli anni novanta in poi sono riscontrabili tendenze generali e comuni come tentativi di aggiustamento a tutti i problemi sollevati dal welfare. Ad esempio, per quanto riguarda l'ambito delle pensioni, vi è stato l'innalzamento dell'età pensionabile ed il passaggio da un *sistema retributivo* ad un *sistema contributivo* (in Italia con la riforma Dini del 1995). Per la sanità sono stati fissati tetti di spesa e bilanci definiti, è stato riorganizzato il personale e le strutture, sono stati aumentati i controlli sulle tecnologie, i prezzi, l'operato dei medici, si sono avviate manovre di introduzione della logica di mercato all'interno della sanità stessa, con relazioni contrattuali tra finanziatori e fornitori dei servizi, nonché l'introduzione di ticket e budget di cura come forme di compartecipazione finanziaria da parte degli utenti. Sul versante della disoccupazione e dell'incapacità di lavorare sono stati resi stringenti i controlli contro le frode ed inaspriti i vincoli ad accettare offerte occupazionali, il che ha portato al passaggio dalla tradizionale logica compensativa per sussidi alla disoccupazione (*ammortizzatori passivi*) ad una nuova logica di promozione dell'occupazione (*politiche attive*) rivolta a specifiche novità, quali obblighi alla formazione, il lavoro in compartecipazione, forme parzialmente privatizzate di assicurazione obbligatoria contro malattia, infortuni ed invalidità. Nel campo della famiglia, dell'assistenza e dei servizi sociali, precarizzazione ed erosione della tradizionale solidarietà familiare sono più evidenti nell'Europa centro-settentrionale che meridionale. Specchio ne sono le tipologie di azioni scelte a sostegno della famiglia, che nel primo caso cercano di sganciarsi da questa idea per la ripartizione delle spettanze, nel secondo caso si legano sempre più alle dimensioni dei nuclei ed al reddito familiare, assicurando sostegni efficaci all'attività di cura in favore dell'occupazione femminile, delle pari opportunità e per combattere l'esclusione sociale. Per quest'ultima sono state generalizzate le tendenze verso l'introduzione di un reddito minimo garantito con nuovi incentivi alla reintegrazione sociale e lavorativa dei beneficiari, come sottolineato anche dalla raccomandazione n. 441 del 24/07/1992, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale Ce del 26/08/1992. Per quanto concerne, invece, le modalità di finanziamento, le tendenze riscontrabili sembrano essere due, il ridisegnamento dei carichi contributivi e la riequilibratura razionale e la maggiore trasparenza tra *finanziamento contributivo* e *finanziamento fiscale*, cercando di alleggerire equamente contribuenti e Stato. Tutto questo, secondo Ferrera (1998), porta ad un riadattamento incompleto che si fonda su un inseguimento reattivo fatto di aggiustamenti più o meno originali, ma comunque *ex post*, piuttosto che basarsi sull'adozione di una logica di anticipazione preventiva. Tra le trappole interne individuabili nei sistemi di welfare europei vi sono molteplici

fattori, tuttavia legati al concetto di istituzione intesa come insiemi di pratiche sociali che con una qualche persistenza modellano e costruiscono le interazioni fra individui e collettività. Essa è disciplinata per lo più da regole formali ma senza distaccarsi da specifici presupposti normativi e cognitivi. Criterio analitico per la valutazione di tali istituzioni sarà il grado di corrispondenza fra pratiche istituzionalizzate, comportamenti sociali effettivi e vincoli ed opportunità del contesto circostante. Ma, nell'ambito della *teoria neoistituzionalista*, le istituzioni non devono necessariamente ed obbligatoriamente adattarsi al contesto, se non nella fase di genesi. Difatti, con ciclo di istituzionalizzazione si definisce il progressivo disancoraggio di queste dal contesto che le ha generate per assumere vita e regole proprie. Si perderà il carattere dell'istituzione che diventerà autoreferenziale, ostile al nuovo, vittima di un pregiudizio dell'insuccesso di nuove sperimentazioni e vittima del vincolo tradizionale che fonda il comportamento verso l'istituzione stessa anche quando presenti evidenti incongruità con l'ambiente esterno. Col passare del tempo le istituzioni si fanno sempre più conservatrici e rigide con adattabilità all'ambiente in perenne declino. Ciò può innescare decadimento, ma anche processi di aggiustamento. È per questo che si può pensare al sistema assicurativo come ad una delle trappole interne del welfare. Caratterizzato da applicazioni su larga scala, obbligatorietà e condivisione di oneri contributivi tra lavoratori, datori di lavoro e stato, nasce sulla definizione di rischi di infortunio, malattia e disoccupazione, ma finisce per scontrarsi con il rallentato processo di invecchiamento della popolazione, il calo della natalità, l'aumento della precarizzazione e della disoccupazione unito allo sviluppo postindustriale. Il passaggio dal *sistema contributivo* a quello *retributivo*, adottato come nuovo strumento di risposta al rischio sociale della prevenzione, tuttavia non frena ma acuisce gli scompensi di spesa e si trova di fronte, poste a freno, le categorie svariate di *insiders* con specifiche rivendicazioni distributive e alleanze sindacali. Questo non fa che avvicinare il sistema al possibile collasso finanziario rendendolo incapace di pagare le prestazioni degli *outsiders*, la creazione di nuovo lavoro regolare, acuendo l'ancoraggio ai sistemi di solidarietà familiare che si fa chiaro ostacolo alla mobilità ed alla disponibilità al lavoro.

La *logica istituzionale*, però, è andata sempre più fondendosi con le *logiche politiche e della competizione elettorale* creando uno stretto collegamento tra giochi di potere e di solidarietà soprattutto per quanto concerne il conciliare i controlli di spesa e il consenso allargato. La politica sociale nasce con intento redistributivo per poi trasformarsi in *politica distributiva* con forte asimmetria fra benefici e costi, fondata non su una società piramidale (pochi ricchi, molti poveri) ma su una *società a diamante* dove la "massa media" (Wilensky, 1975) diviene la principale protagonista del welfare state. Tutto ciò è essenzialmente effetto di una sovrabbondanza di risorse dovuta alla crescita economica degli anni settanta, all'adozione di tecniche di finanziamento capaci di nascondere i costi immediati dell'intervento pubblico, alla frantumazione della domanda sociale da classi a categorie ed agli interessi che ciò può comportare nella competizione elettorale in sistemi pluralisti. A partire dagli anni ottanta e dal trattato di Maastricht, le crisi delle finanze pubbliche e le sfide della globalizzazione hanno portato in luce i costi del welfare e l'impossibilità di basare tale sistema su spettanze. La sua riforma per via politica ha trovato ostacoli nella stessa trappola istituzionalista ed è stata presentata come un doloroso sacrificio in vista del risanamento. Negli anni novanta si è di fronte ad una *politica sociale sottrattiva* fatta di perdite e cancellazioni di spettanze

considerate inalienabili il che ha innestato, come atteso, forti turbolenze tra gruppi sociali e governi. La nuova politica sociale sottrattiva disloca le sedi del conflitto e le riporta all'arena elettorale interessata alla competizione per il votante medio ed all'arena governativa ed amministrativa rendendo i margini di manovra dei leader europei veramente esigui. Mentre la malattia fiscale del welfare però sembra risanarsi con queste manovre, resta la malattia istituzionale implicita nella qualità della politica democratica.

Se queste distinzioni e caratterizzazioni del welfare e i cambiamenti intervenuti in merito a politiche sociali hanno potuto mantenere una linea di coerenza e sono risultate la spiegazione più efficace al fenomeno descritto, alla luce degli sviluppi attuali e dell'ingresso del livello europeo come titolare e responsabile dell'applicazione coerente e dello sviluppo armonioso ed armonizzato delle politiche sociali sul territorio comunitario, queste cominciano a vivere una crisi di ristrutturazione e a far emergere la necessità di una *nuova chiave di spiegazione possibilmente uguale per tutti i sistemi e più astratta del concetto di intervento economico statale o familiare*. È proprio alla luce di questa necessità che si spinge verso l'introduzione del *concetto di integrazione quale variabile discriminante per la classificazione e la comprensione del welfare dell'uropeizzazione*.

Quello cui si vuole giungere nei paragrafi che seguono è l'individuazione di una spiegazione teorica al cambiamento intervenuto nei diversi sistemi di welfare nazionali nonché della variabile che possa discriminare tali differenze.

#### **4.1.1. Welfare europeo o net-welfare locali?**

Nel valutare le prospettive di sviluppo storiche dei sistemi di welfare, le differenti spiegazioni a queste associate e gli sviluppi e le innovazioni in materia di politiche sociali, Ferrera, in *Le trappole del welfare* (1998), sottolinea che il secondo secolo di vita del welfare si sviluppa in condizione di crisi ed incertezza in un contesto caratterizzato da modi di produzione postindustriali, crescente globalizzazione, dinamiche di integrazione sovranazionale, risvegli localistici e generale ripensamento dei ruoli e dei compiti dello Stato.

Nello studio che segue il *focus* dell'attenzione sarà posto essenzialmente sulle dinamiche di integrazione comunitaria sovranazionale ed i risvegli localistici, proprio perché queste due tendenze portano alla conformazione dei due modelli di sviluppo di welfare essenzialmente differenti. Da una parte abbiamo un *welfare europeo o dell'uropeizzazione* fondato sulla piena convergenza delle Nazioni in un modello unico ed integrato, dall'altra abbiamo la nascita di tanti *net-welfare locali* come piccoli centri di gravitazione decisionali dai quali parte la spinta per l'autonomizzazione delle caratteristiche di sviluppo dei differenti contesti, pur mantenendo saldo l'obiettivo fondamentale della convergenza nei risultati di sviluppo economico-sociale raggiunti. In quest'ultima conformazione, il ciclo di istituzionalizzazione del welfare evidenziato da Ferrera (1998), perde il suo carattere di decontestualizzazione in vista di una programmazione che guardi nel lungo periodo al globale, per acquistare una prerogativa micro centrata sull'immediato.

Ci sarebbe da chiedersi, a questo punto, se un *welfare state comunitario* possa essere possibile. Ferrera (1998), ritiene che la risposta sia *lentamente*. Troppi i vincoli e gli ostacoli posti dai governi nazionali seppure limati dalla promozione

della solidarietà e della coesione sociale figuranti tra gli obiettivi dell'Europa unita. La mancanza di un sistema fiscale unico, di tutele all'ingresso al lavoro e della salvaguardia delle pari opportunità, impediscono, di fatto, la mobilità dei lavoratori stessi impedendo la risoluzione occupazionale. Il *dramma del modello europeo di welfare* risiede proprio qui, in una *crescita senza occupazione*, ed è per questo che per unificare promozione e sostegno all'occupabilità bisogna tenere ben presenti cinque pilastri: una protezione sociale amichevole verso il lavoro, un mercato del lavoro più equo e flessibile soprattutto nelle opportunità di ingresso, servizi per l'impiego efficaci ed efficienti, una strategia di investimento sociale che punti sull'istruzione e la formazione e politiche di produzione, sostegno ed incentivo della mobilità. Le nuove sfide del welfare, dovrebbero riguardare, a tal proposito, una redistribuzione del lavoro esistente, una ridefinizione delle assicurazioni sociali e degli obblighi e dei benefici a queste connesse.

Il nodo centrale della questione viene a costituirsi attorno all'asse *europizzazione vs. localizzazione*. Pertanto, nel definire le traiettorie di sviluppo del welfare in particolare, ma delle politiche sociali e pubbliche in generale, importante è la prospettiva delineata da Lavinia Bifulco (2005) e da Carlo Donolo (2006). In contrasto con Esping-Andersen (1996) ed il suo concetto di carattere "congelato" del welfare per il quale viene mostrata una continuità dei riassetti odierni dei sistemi nazionali dovuti alle traiettorie istituzionalizzate nell'Europa occidentale, Bifulco sostiene la posizione di Palier (2000), Geddes e Le Galès (2001) secondo la quale sono in atto cambiamenti interni ai sistemi di welfare tali per cui lo spazio europeo subisce dei riassetti dovuti alle incidenze del *policy making*, della decentralizzazione e della *governance* delle politiche sociali. Difatti Unione europea e "locale" (de Leonardis, 2003) assumono crescente importanza negli sviluppi dei rapporti tra i livelli sovranazionale, nazionale e subnazionale nell'ottica di una *governance* multilivello (Leibfried, Pierson, 1995). Nel quadro sovranazionale l'Europa si trova ad interagire con diverse organizzazioni internazionali che esercitano spinte adattive di *policy* coerentemente alle trasformazioni di una società globalizzata. A sua volta l'Unione esercita sui paesi membri una spinta armonizzatrice verso l'ideale di un "modello sociale europeo" (Gullièn, Palier, 2004). L'Europa si pone in questa doppia spinta come un filtro che media fra le pressioni globali e le strutture nazionali (Palier, 2000). Da ciò prende forma il processo definito di *europizzazione delle politiche sociali*, che coinvolge in *primis* le politiche pubbliche per definizione di proprietà discendente. Questo processo si esplica per influenza sia diretta (legislazione *core*, es. Direttive) sia indiretta (legislazione *soft*, es. Libri Bianchi). Ma lo strumento principale di influenza dell'Unione Europea è il "Metodo aperto di coordinamento" nato nel 1997 per le politiche del lavoro e successivamente esteso alle politiche sociali. Esso propone la conciliazione dell'armonizzazione delle politiche europee ed il rispetto delle specificità nazionali e regionali sul principio di decentralizzazione, ma ancora di più sui principi di cooperazione e sorveglianza reciproca fra i paesi membri come procedure incrociate di monitoraggio e valutazione. Il vocabolario di base del progetto di "Europa sociale" si compone di concetti che sono trasformati in altrettanti obiettivi, sostenibilità, coesione sociale, attivazione e sussidiarietà. Inizialmente vengono definite due linee guida centrali: *coesione sociale e sostenibilità*, pilastri che mettono in auge la volontà dell'Unione di confrontarsi sia con i problemi economici introdotti dalla competizione globalizzata sia con le *nuove e vecchie sfide sociali*. Necessario sarà trovare una forma di conciliazione alla

competitività economica ed alla coesione sociale, dunque si parla di *sostenibilità* come parametro volto a ridurre, compensare ed evitare squilibri soprattutto nel contesto sociale più ampiamente inteso facendo leva sulle possibilità che le politiche sociali hanno di sviluppare un tessuto sociale includente. A quest'*asse sostenibilità-coesione* che definisce il carattere stesso dell'*europizzazione* si affianca un obiettivo altrettanto importante del progetto di Europa sociale, l'attivazione ed il passaggio da politiche passive a politiche attive. Nello specifico, secondo Bifulco, riprendendo van Berkel e Møller (2001), "l'attivazione sposta l'accento dall'inclusione intesa come risarcimento di uno svantaggio attraverso sostegni al reddito, all'inclusione intesa come partecipazione alla vita sociale, prioritariamente, anche se non esclusivamente, attraverso il lavoro" (Bifulco, 2005, p. 16). La spesa sociale sarà considerata un investimento in funzione dell'inclusione sui destinatari (per lo sviluppo di competenze e capacità per l'inserimento sociale e/o lavorativo) e sui contesti locali (per la valorizzazione di potenziali di interazione cooperativa). Infine vi è il concetto di sussidiarietà intesa come coordinamento e sorveglianza reciproca a livello verticale ed orizzontale tra attori che costituiscono e generano le dinamiche tra Europa e contesti locali sotto l'impulso del *processo di decentramento territoriale*. Tale idea chiave genera un ulteriore asse di europeizzazione definito dai programmi e dalle iniziative di finanziamento per la conciliazione di interventi in materia sociale e non solo, per promuovere forme integrate di azione e di governo su problemi per i quali le linee di azioni tradizionali, settoriali e categoriali, hanno mostrato la loro inadeguatezza. L'innovazione passa per l'assegnazione di centralità ai contesti locali, per gli *official and silent stakeholders* e per l'adozione di pratiche amministrative volte al risultato nell'ottica del rafforzamento di processi di *institution building*. La tendenza alla *localizzazione* agisce da terzo asse che rafforza il rapporto tra il livello europeo e quello locale nel doppio movimento da Europa a contesti locali. Tuttavia, va precisato che esistono comunque dinamiche dalle quali tale movimento non può prescindere, come: i processi di filtraggio del livello nazionale sugli indirizzi stabiliti a livello europeo, le dinamiche di potere tra gli attori amministrativi e gli *stakeholders* coinvolti nei processi, il conflitto tra attori economicamente orientati che si ispirano a soluzioni di mercato ed attori socialmente orientati che giocano la loro influenza facendo leva sul rinforzo tra coesione sociale e crescita economica. Secondo Ota de Leonardis (2003), è la coesione sociale stessa che può essere letta nella sua ambiguità secondo due prospettive di intervento, una che pone al centro le disuguaglianze sociali quali problema sul quale agire e l'altra che vede gli squilibri sociali come minaccia all'ordine sociale, come un problema di sicurezza in senso stretto. L'ambiguità è da leggere come tratto comune e di fondo delle politiche sociali stesse trascinate dalle spinte all'individualizzazione che caratterizzano la società odierna (Castel, 2003; Paci, 2004) e gli effetti di traslazione in quanto dinamiche attraverso le quali un disegno o un indirizzo di *policy* viene tradotto in pratiche concrete.

"Il processo di europeizzazione delle politiche consiste nel trasferimento di regole e modelli di iniziative, tanto nella diffusione di istituzioni comuni quanto nella riformulazione dei quadri cognitivi degli attori coinvolti" (Cremaschi, 2006). L'europeizzazione delle politiche porta con sé diverse caratterizzazioni. Anzitutto essa ha innestato dinamiche di cambiamento anche nei nuclei ideali e normativi radicati a livello nazionale amplificando le tensioni col globale. Il ricorso alle "scelte di valore" (Hecló, 1981), che aveva dato vita alla costituzione dei regimi di welfare

ed era stato accantonato a favore di scelte tecniche nel trentennio glorioso, ritorna attualmente in auge. L'ideale visione comune, condivisione di finalità e prospettive per la costituzione dell'Europa sociale, risuonano come la volontà primaria di realizzare una società più giusta, egualitaria, libera e sicura. Una società che sappia gestire le politiche sociali sulla base dei diritti fondamentali di cittadinanza sociale come garanzia all'accesso piuttosto che di protezione sociale come gestione delle dinamiche di potere allocativo e decisionale. Una messa a fuoco sulla dimensione culturale ed istituzionale, cognitiva e normativa, delle politiche sociali, che sia la scia sulla quale rifondare il welfare stesso. Una seconda dinamica di europeizzazione è legata al rapporto fra pubblico e privato e, nello specifico, al passaggio da un monopolio pubblico-statuale nella produzione, erogazione e decisione di beni e servizi sociali all'affermazione di assetti variabili di *welfare mix*. In particolare ciò è sostenuto dal passaggio da *government* a *governance*, da assetti di mercato nella commercializzazione di beni e servizi sociali, all'introduzione nel *policy making* di una pluralità di attori ed organizzazioni pubbliche e private organizzate a seconda del contesto nazionale secondo il modello guidato dalla domanda o dall'offerta. È chiaro che sotto queste problematiche si muova la trasformazione del rapporto fra politiche sociali e politica, ma soprattutto della stessa definizione dello statuto pubblico delle politiche sociali difficile da mantenere.

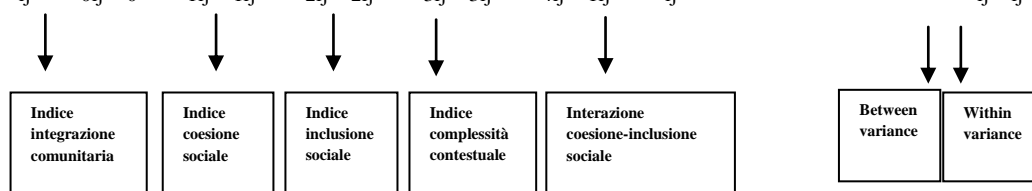
Dal versante opposto dell'europeizzazione si colloca il *processo di decentramento e localizzazione*. Pur non essendo un fatto nuovo, l'autonomia territoriale dei contesti locali di azione e di governo cresce ovunque in tutta Europa trascinando con sé cambiamenti potenziali nella sfera delle architetture istituzionali, degli attori, delle materie di azione. Lo stesso processo di *institutional building* viene a rappresentare un elemento di dinamizzazione del disegno e dell'implementazione delle politiche sociali dei contesti locali ad alta densità istituzionale dove le decisioni verranno assunte attraverso sistemi di interazione di tipo contrattuale. Ma la localizzazione è elemento fondante anche di attivazione e integrazione poiché il locale è lo spazio dove i problemi sociali si cumulano seguendo traiettorie specifiche, e dove le risorse e gli attori per affrontarli possono essere mobilitati ed integrati (Bifulco, 2005, p.32). Questa particolare configurazione mostra in tutta la sua essenza che la localizzazione procede insieme all'emergenza di materie che meglio si prestano ad essere localizzate senza, tuttavia, assumere un carattere restrittivo. Piuttosto si punta alla dilatazione dei confini ed al riconoscimento dell'interdipendenza fra problemi, così come al riconoscimento degli attori direttamente interessati, in *primis* i cittadini che, attraverso l'ancoraggio al locale, vedono sempre più spinto quel processo di inclusione nei meccanismi decisionali reso possibile da una base allargata di partecipazione.

Il mito della localizzazione urta però contro problematiche altrettanto ampie come il rischio della segmentazione e della disuguaglianza su base territoriale, il rischio di miopia indotto dalla rispazializzazione delle politiche che lasci in ombra fattori che prescindono da contesti locali ma che su questi incidono pur essendo parte del contesto più ampio, ed, infine, il rischio che le strategie perseguite localmente subordinino l'obiettivo dell'inclusione sociale a quello della competizione economica. Caratteri di ambiguità insieme positivi e negativi, risorsa che favorisce l'autonomia, autoapprendimento flessibilità, ma allo stesso tempo minaccia di una decisa frammentazione.

È alla luce di queste considerazioni che, al fine di riempire i quadranti derivanti dagli incroci dei nostri assi tipologici, si è sviluppato un modello micro-macro multilivello su un sistema di indicatori di *performance* sociali. Questo modello si genera nell'analisi congiunta dei due livelli di variazione considerati - nazioni (livello di aggregazione dato territoriale nuts0<sup>8</sup>) e regioni (livello di aggregazione dato territoriale nuts2<sup>9</sup>) – ed ha l'intento di spiegare l'influenza della varianza territoriale sulla formazione di un *welfare europeo o di tanti net-welfare locali*. In particolare, il modello adottato consiste in una *Hierarchical structure with cross-level interaction for ecological effect* (Hox, 2002, pp. 11-168). Dunque una struttura gerarchica che prenda in considerazione l'interazione tra nazioni e regioni all'interno delle medesime nazioni tenendo sotto controllo gli effetti ecologici derivanti dalla natura dei dati stessi utilizzati (fallacia ecologica o effetto curvilineare, per menzionarne qualcuno). Nello specifico viene elaborata un'equazione multilivello che si sviluppa nei termini che seguono:

Eq. 1: *Multilevel structure of regression.*

$$Y_{ij} = b_{0ij}X_0 + b_{1ij}X_{1ij} + b_{2ij}X_{2ij} + b_{3ij}X_{3ij} + b_{4ij}X_{1ij}*X_{2ij} + \text{termini di varianza } u_{ij} \text{ e } e_{ij}$$



Gli obiettivi che ci si propone con tale modello e le domande cui si cerca una risposta analitica riguardano essenzialmente alcune esigenze connaturate allo sviluppo stesso di un modello *multilevel*, ovvero:

1. *Campionare*, anche se nel nostro caso trattandosi di un'analisi che si sviluppa e matura all'interno di un approccio *mixed methods*, diventa piuttosto selezionare: Quali sono i territori che fanno la differenza?
2. *Modellare i dati con una struttura complessa*: Regioni *nested* – contenute in Nazioni.
3. *Modellare l'eterogeneità*: l'integrazione varia da nazione a nazione?
4. *Modellare i dati che ne dipendono*: le regioni nella stessa nazione tendono ad avere andamenti simili?
5. *Modellare la contestualità*: relazioni micro e macro → L'integrazione dipende dalle caratteristiche delle regioni e delle nazioni?

Nello svolgimento pratico della nostra indagine multilivello sul sistema di indicatori sociali che meglio riescano ad evincere il carattere di integrazione e convergenza degli stati membri alla politica sociale comunitaria, si sono selezionati

<sup>8</sup> Ci riferiamo alla nomenclatura delle unità territoriali statistiche, in acronimo NUTS (dal francese *nomenclature des unités territoriales statistiques*) che identifica la ripartizione del territorio dell'Unione europea a fini statistici. L'Eurostat ha ideato tale suddivisione nel 1988 basandosi l'unità amministrativa locale e sull'entità della popolazione residente in ciascuna area e fornendo uno schema unico di ripartizione geografica, a prescindere dalle dimensioni amministrative degli enti degli Stati. Nello specifico, il livello nuts0 prevede l'indicazione statistica per i 27 Stati Nazionali europei.

<sup>9</sup> Tale livello territoriale prevede 271 unità tra le quali le regioni italiane, le Comunità autonome in Spagna, le regioni e le DOM francesi, le province belghe e olandesi, i Länder austriaci, le Regierungsbezirke tedesche, etc.



domini, dimensioni ed indicatori di diverso livello e li si è sintetizzati al fine di creare un sistema sintetico di indici da inserire nel presentato sistema multiplo di regressione. Prima di entrare nel merito dell'analisi condotta è, però, fondamentale discutere della rilevanza di analisi di *policy* comparate geograficamente e condotte con l'ausilio di indicatori sociali. In particolare si evidenzierà la scelta del *framework* di riferimento, dei *database* selezionati come fonte di raccolta dati e degli indicatori selezionati quali domini semantici rilevanti nella costruzione degli indici compositi creati per il nostro modello. Ma prima di passare alla specificazione del modello e delle analisi a questo connesse, nel paragrafo che segue viene presentato, in breve, quello che è stato lo sviluppo dell'utilizzo degli indicatori sociali soprattutto per quanto concerne l'analisi di *policy* comparata a livello europeo (pertanto comparata anche geograficamente, così come evinto dagli assi emersi dal primo *step*).

#### **4.2. Indicatori sociali nello sviluppo dell'analisi di *policy* comparata europea**

Lo sviluppo di indicatori sociali strettamente connesso ai meccanismi costitutivi di *agenda* sociale europea è legato all'individuazione dei punti di forza e di debolezza dei sistemi sociali al fine di promuovere le buone pratiche all'interno degli Stati membri e consentire la comparabilità nella valutazione dei risultati sociali cui si giunge. Dunque, essi si configurano quali strumenti importanti per valutare i livelli di sviluppo sociale di un paese e l'impatto della politica; adottati da molti degli Stati membri, tali indicatori si sono fatti carico anche della promozione della dimensione sociale Europea.

Quello che è stato definito il "movimento degli indicatori sociali" e che ha preso corpo a partire dal 1960, ha visto la partecipazione attiva di organismi internazionali quali Oece, Oms, Unicef, Undp, la stessa commissione europea nei lavori dell'Eurostat, finalizzato inizialmente alla costruzione di un sistema di contabilità che facilitasse il sistema di conti nazionali ed il bilancio sociale attraverso l'utilizzo di indici parsimoniosi che coprissero un'ampia gamma di problematiche sociali.

Fondamentali passi avanti sono stati compiuti con la costruzione di due dei fondamentali indici sociali che contengono al loro interno indicatori di sviluppo di ampio respiro. Questi sono l'Indice di Sviluppo Umano, composto da tre componenti, longevità, conoscenza e qualità della vita, e l'Indice di Povertà Umana che combina longevità, analfabetismo, tasso di povertà e disoccupazione di lungo termine. Si arriva così alla concezione secondo la quale vi sia la necessità di legare alcuni concetti fondamentali quali qualità della vita, coesione sociale, capitale sociale ed inclusione/esclusione sociale. Questo a controbilanciare ciò che è stata la politica sociale agli albori della Comunità europea, ovvero poteri limitati più spesso utilizzati come mezzi per raggiungere altri obiettivi. Fu solo nel 1970 che la dimensione sociale prese peso in termini di politiche tanto che nel 1974 la Commissione europea varò un Programma di azione sociale concordato con i Paesi membri che ha beneficiato prima di un Fondo Sociale e poi di un Fondo di sviluppo regionale. Nel 1989 fu ancora sancita la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali e sviluppato in forma il principio di sussidiarietà che regola l'intervento della Comunità nella politica sociale dei Paesi membri soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dai questi, concedendo il via allo sviluppo di welfare nazionali se non più strettamente

locali. Nel 2000 il Consiglio europeo di Lisbona stabilirà per l'Europa un obiettivo strategico di rilevante ambizione, diventare l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica basata sulla coesione e l'inclusione sociale. Per arrivare a tale obiettivo (cosa che realisticamente non si è verificata come auspicato) si è avviato un metodo aperto di coordinamento per aiutare gli Stati membri a sviluppare progressivamente le proprie politiche, il che implica la definizione di orientamenti per l'Unione, la definizione di indicatori quantitativi e qualitativi da applicare in ciascuno Stato membro ed il monitoraggio periodico.

Ed è in questo punto che la questione relativa allo sviluppo degli indicatori sociali prende il massimo dell'attenzione. Tuttavia dietro ciascun indicatore si trovano questioni di definizione, sia relativa al calcolo ed alla struttura (tassi, normalizzazioni, standardizzazioni), sia relativa ai significati assunti in diverse realtà culturali, seppure è vero che le direttive europee tendono sempre più ad appianare problemi di mancata convergenza in questo senso. In ogni caso, lo sviluppo di studi e ricerche nazionali pongono seri problemi di comparabilità e talvolta di copertura, intesa come inesistenza di alcuni dati su alcuni anni per determinati paesi.

Gli indicatori fondamentalmente hanno alcuni principi applicabili ad i singoli indicatori ed altri comuni da rispettare. I principi applicati ai singoli indicatori sono essenzialmente sei. Il primo principio riguarda il fatto che un indicatore debba individuare l'essenza del problema ed avere una interpretazione chiara e accettata normativamente. Devono presentarsi come una traduzione degli obiettivi della politica in misure quantitative concentrandosi su alcuni aspetti del problema con la necessaria e conseguente esclusione di altri. Inoltre, gli indicatori devono avere validità intuitiva anche per i destinatari ed i soggetti ultimi coinvolti. Il secondo principio ritiene che un indicatore deve essere robusto e statisticamente valido. I dati impiegati devono essere considerati come statisticamente affidabili, i metodi adottati devono, invece, ridurre al minimo gli errori derivanti da domande ambigue, definizioni fuorvianti, pregiudizi derivanti dalle non-risposte e errori di codifica imputabili agli intervistatori. Il terzo principio inerisce la proprietà di un indicatore a dover essere sensibile alle politiche di intervento efficaci, ma non suscettibile a manipolazioni da parte delle forze politiche nazionali a fini propagandistici. Il quarto principio ritiene che un indicatore deve essere misurabile in modo sufficientemente comparabili tra Stati membri e comparabile, per quanto possibile, con gli standard applicati a livello internazionale dalle Nazioni Unite e l'Ocse (a ciò si deve lo sforzo di armonizzazione<sup>10</sup> compiuto da molti organismi di raccolta dati internazionali quali Eurostat, Ocse, Lis, ecc.). Il quinto principio riguarda le proprietà di un indicatore ad essere tempestivo, recente e suscettibile di revisione. Il sesto principio è che la misurazione di un indicatore non dovrebbe imporre un onere troppo gravoso per gli Stati membri, alle imprese o sui cittadini dell'Unione. EU-SILC<sup>11</sup>, in particolare,

---

<sup>10</sup> L'armonizzazione della metodologia statistica tra Stati membri consente la creazione di un servizio informativo statistico di elevata qualità e eccelsa comparabilità tra Paesi e regioni. Essa consente di creare la possibilità di combinare dati provenienti da fonti eterogenee in un prodotto informativo non ambiguo, consistente ed integrato in una modalità trasparente e semplice per l'utente (Humboldt WP3, 2007).

<sup>11</sup> Eu-Silc è la banca dati che raccoglie i risultati dell'indagine europea sul reddito ed il benessere dei cittadini. In essa di particolare importanza sono la dimensione del campione e le aree di copertura. La dimensione del campione è particolarmente significativo, dal momento che molti degli indicatori sociali in esame si riferiscono a sottogruppi della popolazione, con disegni *panel* a rotazione e *cross-*

diventerà la fonte di riferimento dell'Ue per le statistiche sul reddito e l'esclusione sociale con il suo *panel* europeo sulle famiglie e le sue statistiche sul reddito e le condizioni di vita su un campione a rotazione di un quarto su quattro anni.

I principi applicabili all'intero portafoglio di indicatori sono, invece, tre. Secondo il primo principio, il portafoglio di indicatori dovrebbe essere equilibrato tra le diverse dimensioni. Nessun insieme di indicatori sarà considerabile come esaustivo ed una selezione deve essere compiuta nella garanzia che tutte le principali aree di interesse siano coperte e tengano conto delle differenze tra gli Stati membri. Nel loro insieme mostreranno una valutazione di quali sono le preoccupazioni principali che pervadono l'Europa. Per il secondo principio, gli indicatori devono essere reciprocamente coerenti e il peso dei singoli indicatori in portafoglio deve essere proporzionale. Il principio finale ritiene che il portafoglio di indicatori dovrebbe essere quanto più trasparente e accessibile possibile ai cittadini dell'Unione europea. I nove principi sopra elencati dovrebbero costituire la base per la costruzione di indicatori per l'inclusione sociale nell'Unione europea.

Da tenere ben presenti sono le proprietà degli indicatori stessi e la loro capacità di differire se siano raccolti a livello individuale piuttosto che familiare, posso essere espressi in forma relativa o assoluta (poiché ogni indicatore deve essere letto ed interpretato in base ad uno standard, si pensi al dibattito sulla lettura del tasso di povertà in base a precise soglie<sup>12</sup>), ed ancora possono essere statici o dinamici (basati su dati d'archivio o misure predittive e *trends*), possono essere di natura unidimensionale (come il Pil) o di natura multidimensionale (si pensi al dibattito circa la multidimensionalità della povertà, non considerabile esclusivamente come monetaria, ma per la natura multidimensionale dei meccanismi che la coinvolgono, necessita di un quadro di strategie piuttosto complesso sia per definirla sia per contrastarla), o ancora possono essere soggettivi o oggettivi, rilevati tenendo conto delle fondamentali differenze regionali e locali, dunque territoriali. C'è da dire, inoltre, che la costruzione di indicatori sociali è necessariamente un compromesso tra la definizione teorica e la traduzione empirica.

Ciascun Paese membro contribuisce in maniera rilevante allo sviluppo degli indicatori sociali, essi difatti differiscono nel grado in cui hanno fissato obiettivi specifici per la lotta contro l'esclusione sociale. Nel giugno del 2001, tuttavia, sono stati presentati alla Commissione dei Piani di Azione Nazionali per l'Inclusione Sociale e l'Integrazione (PAN) in cui si indicavano i progressi cui mirano le politiche nazionali e l'elenco gli indicatori utilizzati per valutare i progressi al fine di rendere possibile per l'Ue il coordinamento e la definizione degli indicatori stessi. Questi riguardano essenzialmente sei campi d'intervento: finanziamenti, istruzione, occupazione, salute, alloggio e partecipazione sociale. Tale strumento è diventato obbligatorio ed a cadenza biennale svolgendo una vera e propria opera di convergenza sullo studio e la definizione dei fenomeni stessi che contempla.

Essenzialmente dovrebbero essere distinti tre livelli di indicatori da utilizzare nel processo di monitoraggio dell'Unione europea. Un primo livello composto da 'indicatori di piombo o guida' (una decina) che rispecchino settori principali, quali deprivazione materiale, mancanza di istruzione, salute, alloggi. Un secondo livello

---

*sectional*, mantenendo alta la priorità di una dimensione trasversale, il che, senza dubbio, rendere i risultati più direttamente confrontabili con quelli provenienti da fonti nazionali.

<sup>12</sup> Sulle soglie di povertà e la lettura di statistiche sulla povertà vedi Atkinson A.B (2000) *La povertà in Europa*, Il Mulino, Bologna; (1998) *Per un nuovo welfare state*, Roma, Laterza.

fatto di ‘indicatori di sostegno’ volti a fornire maggiori dettagli e a descrivere diverse dimensioni del problema in questione. Un terzo livello degli indicatori degli inclusi dagli Stati membri nei loro piani di azione nazionali che evidenziano alcune specificità in particolari settori ed aiutano fundamentalmente ad interpretare il primo ed il secondo livello di indicatori (Atkinson, Cantillon, Marlier, e Nolan, 2002). Gli indicatori aiutano a fornire una sorta di graduatoria di livello di prestazioni su una determinata questione dei territori indagati. Ciò perché l’obiettivo della politica è di migliorare determinate prestazioni e, idealmente, portare tutti i paesi ad uno standard elevato. Tuttavia non basta una semplice sommatoria per ottenere graduatorie complessive. Secondo Micklewright (2001), l’aggregazione di indicatori ha il compito di riassumere il quadro complessivo e evincerne il potenziale comunicativo. Un esempio possono essere l’Indice di Sviluppo Umano e di Povertà Umana prodotti da Anand e Sen nel 1997. Dunque aggregazioni pesate per componenti. La disaggregazione, invece viene più spesso utilizzata per confrontare sottogruppi della popolazione di riferimento, ad esempio in base a fasce d’età o genere, ma ancora di più in base a livelli territoriali differenti (nuts<sup>13</sup>). Gli indicatori, nell’influenzare lo sviluppo dell’agenda sociale, sono in stretto rapporto con la politica e non più semplici misure di *performance* in campo sociale. La Commissione, a sua volta, grazie a questi indicatori, è messa in grado di valutare la relazione tra le politiche messe in atto e gli obiettivi fissati nei piani di azione nazionali sull’integrazione sociale, al fine anche della preparazione della Relazione congiunta sull’integrazione sociale. *Col progressivo ampliamento comunitario oltre ai problemi di inclusione si farà sempre più leva su problematiche di coesione sociale dell’Unione nel suo complesso nonché problemi complessi rivolti alla volontà di perseguire la convergenza.*

Va però evitata, nella logica di massimizzazione dell’informazione attraverso un numero limitato di indicatori, la convinzione secondo la quale questi possano essere sufficientemente esaustivi per la comprensione e la comparazione delle principali dimensioni rilevanti per la qualità di una società (Saraceno, 2006). Chiudere su un sistema di indicatori rischia di bloccare il processo di approfondimento e arricchimento della rilevazione delle informazioni, che da solo può fornire buone analisi di sfondo o predittive, tuttavia da associare necessariamente ad altri strumenti e metodi d’indagine per ottenere quadri più completi delle situazioni indagate.

Gli indicatori sociali nascono e si sviluppano nella comunità di *policy makers* e si espandono a tutte le decisioni di politica, anche sociale, nella convinzione di una programmazione basata su dati solidi ed oggettivi. Essi diventano da subito una questione prima politica e solo dopo sensibile anche sul piano teorico e metodologico, sul quale la sfida viene giocata su tre livelli (Saraceno, 2006): uno inerente i *dati* (disponibilità e qualità in prospettiva di analisi locali, nazionali, comparate); uno inerente le *domande cognitive* e le *ipotesi toriche* (che guidano la scelta e la legittimazione dei domini e dei relativi indicatori); uno inerente il *punto di osservazione* (individui, famiglie, gruppi o intera società). Il loro difetto sostanziale, inoltre, sta nel fatto che in ogni caso gli indicatori sono costruiti in modo da rilevare essenzialmente gli *output* e non gli *outcomes* né tanto meno i *processi* (Bezzi, 2006), racchiudendo un valore descrittivo ed esplicativo limitato. Pertanto, lavorare sugli indicatori presuppone una chiarificazione a monte degli obiettivi dell’esercizio

---

<sup>13</sup> V. nota 8.

applicativo senza pretese di onnicomprensività e consapevoli della possibile insidia delle scelte politiche, valoriali o di senso comune a monte della costruzione degli indicatori stessi.

Gli indicatori sociali hanno essenzialmente due funzioni di base, misurare e monitorare il benessere sociale e la qualità della vita nei loro processi di evoluzione, ma soprattutto hanno il compito di creare e fornire conoscenza per la continua autoriflessione della società. Essi devono rispettare essenzialmente quattro criteri: completezza, coerenza, non-ridondanza e parsimonia. Ciò si rende necessario col processo di integrazione europea che crea il bisogno di informazioni costanti e comparabili sulla struttura sociale e le condizioni di miglioramento della qualità della vita. Esistono tuttavia diversi approcci alla formazione degli indicatori che possono essere centrati sui dati, sulle *policy* o sui concetti. L'approccio centrato sui dati prevede un passaggio lineare tra dati, indicatori, classificazione degli indicatori (es. Eurostat); quello centrato sulle *policy* prevede invece il passaggio tra strategie di *policy*, obiettivi di *policy*, indicatori e dati (es. *EU – Social Protection Committee*); infine quello centrato sui concetti prevede invece una discesa tra concetto, dimensione da misurare, indicatori e dati (es. *EUSI - European System of Social Indicators*), ed è quest'ultimo approccio di cui si terrà conto nelle pagine a seguire.

Per la stretta correlazione tra le funzioni degli indicatori sociali (di misurazione della qualità della vita e monitoraggio generale delle tendenze sociali) e gli obiettivi della società specifici (politica), tali indicatori assumono una forte connotazione normativa tanto da trasformarsi in veri e propri strumenti di misurazione delle *performances* sociali dei Paesi considerati. Con lo sviluppo di un sistema europeo di indicatori sociali, si è sentita, pertanto, la necessità di un quadro concettuale che guidi e gestisca le scelte in merito a dimensioni di misurazione e indicatori stessi. Fondamentale è la definizione a monte delle dimensioni obiettivo da raggiungere nello sviluppo del welfare in Europa e dunque del 'benessere', della qualità della vita e della società, della sostenibilità. Ma ancora più importante la volontà di armonizzare la raccolta e l'analisi dei dati per creare un sistema comparabile europeo come definito anche nei trattati di Roma, 1957, Maastricht, 1992, Amsterdam, 1997. Innanzitutto c'è da chiarire la diversità dell'approccio alla definizione del benessere. Fino al 1960 inteso meramente come ricchezza materiale e successivamente connotato di multidimensionalità con l'accostamento al concetto di qualità della vita di cui la ricchezza diventa una sola delle possibili dimensioni. Queste visioni si rispecchiamo chiaramente nell'approccio scandinavo, il quale pone l'accento su criteri oggettivi delle condizioni di vita dove l'attore si gioca le sue possibilità tra capacità e risorse (Sen, 1993; Noll, 1999), e nell'approccio americano, il quale, a sua volta, sottolinea il benessere soggettivo percepito dalle persone in termini di soddisfazione e felicità (Argyle, 1996). È tedesca l'idea di *mixare* ambo due le visioni (Zapf, 1984) secondo la quale la concomitanza di buone condizioni di vita e percezione di elevato benessere soggettivo corrispondono al concetto di benessere fondamentale per le analisi di welfare.

Nel seguente capitolo sono stati presi in considerazione indicatori di *performance* sociali chiaramente connotati per normativa e politicamente centrati per la costruzione dell'*agenda* Sociale dell'Ue. Potenzialmente essi hanno un grande valore in quanto puntano a significativi problemi sociali, e, insieme, un portafoglio di indicatori ci permette di trarre conclusioni in merito al progresso di carattere sociale. Ma non possiamo aspettarci che siano una rappresentazione completa dello stato

della società. Essi restano semplicemente un'indicazione. La natura di tale indicazione dipenderà dalle scelte operate in materia di definizioni e i dati disponibili. Differenti indicatori sottolineano differenti aspetti di problematiche sociali, suggerendo differenti priorità in termini di politica di intervento. Dunque, nella fase attuale del processo, col principio di sussidiarietà, le politiche per l'inclusione sociale sono di competenza nazionale, ma strettamente legate attraverso il metodo aperto di coordinamento, che impone obiettivi ma lascia ampio spazio di manovra in merito alla scelta dei metodi da adottare, di fatti gli indicatori nascono per misurare i risultati sociali degli obiettivi preposti (pertanto permettono comparabilità) e non per valutare i mezzi con cui essi sono raggiunti (cosa che interesserà un affondo più qualitativo e successivo dello studio che si presenta).

#### **4.2.1. *Frame work, database e scelta degli indicatori per la costruzione del modello.***

Nello svolgimento pratico dell'indagine multilivello che si presenta sul sistema di indicatori sociali che meglio riescano ad evincere il carattere di integrazione e convergenza degli stati membri alla politica sociale comunitaria, si sono selezionati domini, indici ed indicatori di diverso livello al fine di creare un sistema sintetico di indici. Naturalmente si è adottata la stessa fonte di dati per tutti i paesi, l'indagine EU-SILC (*European Survey on income and living conditions*) e le *Regional Statistics*<sup>14</sup> a garanzia della comparabilità dei dati raccolti. Nello specifico, la banca dati EU-SILC, operante dal 2003<sup>15</sup>, è uno strumento che mira a raccogliere microdati trasversali e longitudinali in maniera tempestiva ma soprattutto di modo da rendere possibile la comparabilità su fattori multidimensionali quali il reddito, la povertà, l'esclusione sociale e le condizioni di vita nell'Unione europea. In particolare, con questa rilevazione si cerca di coprire gli aspetti oggettivi e soggettivi di questi temi, in termini monetari e non monetari sia per le famiglie sia per gli individui<sup>16</sup>. I dati sono raccolti dagli Stati Membri sotto il coordinamento dell'Eurostat, che ne gestisce anche la raccolta e l'armonizzazione al fine di fornirne sintesi periodiche. Le principali rilevazioni che contempla sono due: longitudinale, su dati relativi ai cambiamenti a livello individuale che intercorrono nel tempo e che sono osservati periodicamente su un periodo di quattro anni; *cross-sectional*, o trasversali, rilevazioni su dati relativi a un momento preciso o ad un determinato periodo di tempo con variabili sul reddito, povertà, esclusione sociale e altre condizioni di vita. La popolazione di riferimento in EU-SILC include tutte le famiglie e i loro componenti residenti nel territorio dei paesi al momento della raccolta dei dati. La dimensione minima del campione varia invece in base al tipo di rilevazione, nelle indagini longitudinali vi è un campione di intervistati pari a circa 100.000 famiglie e 200.000 persone al di sopra dei 16 anni, mentre per le trasversali il campione è di circa 130.000 famiglie e 270.000 intervistati. Tra gli indicatori che contempla tale

---

<sup>14</sup> Le due banche dati afferiscono alle rilevazioni gestite e promosse dall'Eurostat.

<sup>15</sup> Per la regolamentazione della banca dati EU-SILC si veda il sito ufficiale [www.eurostat.com](http://www.eurostat.com)

<sup>16</sup> I risultati EU-SILC sono prodotti in conformità con i relativi sistemi di classificazione internazionali. Le principali classificazioni utilizzate sono: CITE 1997 per il livello di istruzione, ISCO 88 (COM) per l'occupazione e la NACE (Rev. 1.1 e Rev. 2 dal 2008) per l'attività economica [www.eurostat.com](http://www.eurostat.com)

rilevazione vi sono quelli stabiliti dal Consiglio europeo di Laeken nel dicembre 2001, si tratta di indicatori statistici comuni di esclusione sociale e di povertà che sono soggetti ad un continuo processo di affinamento. Tali indicatori sono un elemento essenziale del metodo aperto di coordinamento per monitorare i progressi degli Stati membri nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. Il Consiglio europeo ha successivamente adottato nel marzo 2006 un nuovo quadro per la protezione sociale e l'inclusione sociale per il quale, mentre i paesi dell'UE hanno politiche diverse in materia di inclusione sociale, pensioni, sanità e assistenza a lungo termine, congiuntamente tali Stati hanno concordato obiettivi comuni in questi settori, nonché indicatori comuni in modo da poter confrontare le migliori pratiche e misurare i progressi. Un insieme di 14 indicatori primari è integrato da indicatori specifici relativi a tre aree principali: povertà e esclusione sociale, pensioni e salute nel lungo periodo. L'elenco degli indicatori è stato approvato nel 2006 e aggiornato con i concetti relativi a deprivazione materiale e questione abitativa nel 2009. Inoltre tale progetto di indicatori sociali viene ripreso dalla strategia di Europa 2020, la quale prevede tre priorità chiave per la crescita sostenibile e l'occupazione: conoscenza e innovazione, sviluppo verde ed un'economia competitiva e sostenibile per una società inclusiva ad alto tasso di occupazione. Per il monitoraggio di queste priorità, attenzione verrà posta sui tassi di occupazione, gli indicatori di lotta contro i rischi della povertà, quelli per la promozione dell'invecchiamento attivo o per l'aumentare le competenze<sup>17</sup>. La copertura di tali dati si è ampliata nel tempo a partire dal 2003 con Belgio, Danimarca, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Austria e Norvegia, fino al 2007 a comprendere tutti gli Stati membri (Eu 27), più l'Estonia, la Norvegia e l'Islanda.

Nel meccanismo di *policy driven*, preso in considerazione dallo studio descritto in queste pagine, lo sviluppo di indicatori di qualità della vita, benessere e sviluppo economico-sociale, a fronte di un elaborato *frame* teorico di riferimento, mostra il passaggio dal concetto di welfare usato come sinonimo di ricchezza materiale, economica e tassi di crescita quali criteri principali per valutare il progresso sociale, alla sua concezione arricchita che accoglie anche componenti immateriali e qualitative di sviluppo verso uno spostamento da benessere a qualità della vita. Qualità della vita intesa come comprensiva delle dimensioni del benessere materiale e immateriali come la salute e relazioni sociali. Quella che è stata definita come percezione del benessere soggettivo dei singoli cittadini (Argyle, 1996). Pertanto è possibile definire, attraverso l'incrocio della dimensione di *condizioni obbiettive di vita* e *percezione soggettiva di benessere*, quattro possibili andamenti di welfare rilevabili nel momento in cui si decide di tenere unite le due componenti.

Tab. 9: Tipologia delle posizioni di Welfare

<i>condizioni obbiettive di vita</i>	<i>percezione soggettiva di benessere</i>	
	+	-
+	Benessere	Dissonanza
-	Adattamento	Deprivazione

Fonte: Traduzione e rielaborazione da Zapf, 1984 p. 25.

Essendo l'obiettivo analitico del lavoro che si presta quello di giungere ad una tipologia alternativa di sistemi di welfare attraverso l'elaborazione di una strategia *mix* e avendo già definito nel primo *step* la natura e l'incrocio degli assi tipologici, la

<sup>17</sup> rif. [www.eurostat.com](http://www.eurostat.com)

parte di analisi che si presenta in questo capitolo è volta a definire una classificazione delle Nazioni e delle Regioni europee per proiettare nello spazio di attributi creato per la tipologia le caratteristiche che scaturiscono da questa classificazione.

La classificazione cui si auspica nasce dall'incrocio di diverse tecniche e dallo sviluppo del modello multilivello cui si è in precedenza fatto riferimento. In particolare, si parte dallo sviluppo di una regressione basata sul *Pls - Path Modelling* disgiunto per Nazioni e Regioni al fine di valutare l'ipotesi di discriminazione basata sull'indice di integrazione per passare in una fase successiva alla definizione dei gruppi sottostanti questa ipotesi (funzione *Rebus*) e all'elaborazione del complessivo modello *multilevel* che prevede un'analisi congiunta.

Pertanto, sui livelli territoriali evidenziati, quello nazionale e regionale, sono stati selezionati differenti tipi di indicatori con le relative dimensioni cui fanno capo, in vista della loro sintesi in indici compositi e sintetici. Si tratta, nel dettaglio di:

- a. Indicatori di *integrazione alla politica comunitaria* sia sulle nazioni sia sui contesti locali; integrazione intesa quale risultato della combinazione delle convergenze all'interno delle dimensioni che afferiscono a globalizzazione (nelle sub-dimensioni di *business and capital, people, responsibility, technology*), politica (governo e legislazione), economia (pil e occupazione) e società (*immigration, health, policy*), finalizzate al miglioramento della qualità sociale ed economica della vita concepita non tanto come un nuovo concetto di benessere, ma piuttosto come uno sforzo per integrare le idee di coesione sociale, inclusione/esclusione sociale e sviluppo umano in una prospettiva politica comune volta a dirigere l'attenzione dei responsabili delle politiche sulla *dimensione sociale del processo di integrazione europea*.
- b. Indicatori di *inclusione sociale* sia sulle nazioni sia sui contesti locali; inclusione intesa come integrazione rivolta alle persone ed alla possibilità di queste di non essere escluse dal tessuto di opportunità e relazioni sociali. Un concetto relativo che presuppone un gruppo o una popolazione di riferimento o confronto, ma anche un concetto che presuppone sia una prospettiva di status (essere o non essere inclusi) sia una prospettiva processuale (passaggi dall'essere al non essere inclusi). Per poter parlare di esclusione sociale deve sussistere il fallimento di uno o più dei seguenti quattro sistemi inseriti quali dimensione nella costruzione dell'indice di inclusione: il sistema democratico e di diritto che promuove l'integrazione civica; il mercato del lavoro che promuove l'integrazione economica; lo stato ed il sistema di welfare che contribuisce alla definizione dell'integrazione sociale; il sistema famiglia e della comunità che promuove l'integrazione interpersonale (Berghman 1998, pp. 258-259). Si possono distinguere componenti dimensionali quali mercato del lavoro, rischio povertà, immigrazione, *housing*, istruzione /abbandono e deprivazione materiale.
- c. Indicatori di *coesione sociale* sia sulle nazioni sia sui contesti locali; coesione sociale intesa come integrazione rivolta ai territori ed alla possibilità che questi, attraverso le loro caratteristiche, riescano a fornire un tessuto sociale includente. Cinque dimensioni sono state identificate (Jenson 1998, p. 15) nel considerare la coesione sociale: appartenenza/isolamento, che significa valori condivisi, identità, senso di impegno; inclusione/esclusione, che riguarda le pari opportunità di accesso; partecipazione/non coinvolgimento; riconoscimento/rigetto, che affronta il problema del rispetto e tolleranza delle



differenze in una società pluralista; legittimità/illegittimità rispetto alle istituzioni che agiscono come mediatore nei conflitti di una società pluralista. Gli obiettivi cui fanno capo tali indicatori sono quelli della rilevazione effettiva della riduzione delle disparità regionali, la promozione delle pari opportunità, la promozione della partecipazione sociale e politica, la formazione e il rafforzamento delle relazioni sociali tra gruppi di popolazione o il loro miglioramento affrontando questioni quali valori condivisi, comune identità, fiducia e solidarietà.

Questi indicatori, per la loro appartenenza multi-concettuale, non sono di sicuro esaustivi delle dimensioni che vanno a coprire, né tanto meno il loro rapporto di legame diretto con i concetti indagati dalla dimensione considerata è sempre pienamente rilevabile. Ma agendo tramite controllo dei legami statistici di correlazione, si è costruito un elenco sdoppiato nazioni-regioni che presenta le differenti dimensioni afferenti agli indici da costruire e gli indicatori che in queste risultano essere maggiormente significativi. Difatti, come accennato, tutti gli indicatori selezionati saranno sintetizzati tramite regressione *Pls-PM* (vedi paragrafo successivo) in variabili sintetiche punteggio o indici ed inserite nell'equazione *multilevel*. L'elenco che si presenta (tab. 11) non ha pretesa di essere esauriente ed esaustivo, e, in particolare, se per il modello nazionale si riesce a recuperare una ampia gamma di indicatori liberamente disponibili e scaricabili, stessa soluzione non si ritrova nel modello regionale che soffre di scarsità di dati direttamente e liberamente scaricabili funzionali ad una più accorta comparazione.

Tab. 10: Descrizione degli indici, delle dimensioni, delle sub-dimensioni e degli indicatori per la costruzione del modello multilivello.

<b>Variabili antecedenti di contesto</b>			
<b>Dimensioni</b>	<b>Sub-dimensioni</b>	<b>Indicatori</b>	
		<b>Nazionali</b>	<b>Regionali</b>
<b>Livello di sviluppo socio-economico</b>		Indice di sviluppo umano HDR - UNDP	/
		Indice di povertà umana HPI - UNDP	/
		Indice di differenziazione di genere GDI - UNDP	/
		(Indicatori poi non utilizzati perché non significativi)	/
<b>Variabile risposta: Integrazione Comunitaria</b>			
<b>Dimensioni</b>	<b>Sub-dimensioni</b>	<b>Indicatori</b>	
		<b>Nazionali</b>	<b>Regionali</b>
<b>Globalizzazione</b>	<i>Business and capital</i>	Market integration -FDI (intensità investimenti stranieri diretti)	/
	<i>People</i>	Comparative price level	/
	<i>Responsability</i>	Non National among residents	/
	<i>Technology</i>	Official development assistance	/
		Gross domestic expenditure on R&D	Total intramural expenditure in R&D
<b>Politica</b>	<i>Governo</i>	e-government on line availability	/
	<i>Legislazione</i>	general government gross depth	/
		Trasposition of Community law	/
<b>Economia</b>	<i>PIL</i>	GDP per capita	Regional Gross Domestic Product

		Real GDP Dispersion of GDP Employment rate Dispersion of regional employment rate	Real grow rate of GDP Employment rate
	<i>Occupazione</i>		
	<i>Produttività</i>	Labour productivity	Economically activity population
<b>Sociale</b>	<i>Immigration</i>	Crude rate of net migration	/
	<i>Health</i>	Life expectancy at birth	Life expectancy Crude rate of death
<b>Partnership internazionale</b>	<i>Commerce</i>	Intra Eu trade in goods	/
<b>Variabile interveniente: Coesione Sociale</b>			
<b>Dimensioni</b>	<b>Sub-dimensioni</b>	<b>Indicatori</b>	
		<b>Nazionali</b>	<b>Regionali</b>
<b>Appartenenza-Isolamento</b>		Crime, violence and vandalism Eu financing for developing countries	/
<b>Partecipazione</b>		Participation in educations and training Public expenditure in education Level of internet access	Pupils and students in all levels of education Regional indicator of pupil and student Households with internet access at home
<b>Riconoscimento</b>		Level of citizens' confidence in EU institutions Self defined health status	/
<b>Legittimità</b>		Total expenditure in social protection Total expenditure in social benefit	/
<b>Pari Opportunità</b>		Inequality of income distributions Gender differences in the at-risk-of-poverty rate Gender pay gap	/
<b>Variabile interveniente: Inclusione Sociale</b>			
<b>Dimensioni</b>	<b>Sub-dimensioni</b>	<b>Indicatori</b>	
		<b>Nazionali</b>	<b>Regionali</b>
<b>Mercato del lavoro</b>		Gini coefficient Long-term unemployment rate	/
			Long-term unemployment
<b>Rischio Povertà</b>	<i>Persistenza</i> <i>Trasferimenti</i>	Persistent at-risk-of-poverty rate At-risk-of-poverty rate after social transfers At-risk-of-poverty rate before social transfers	/
			/
			/
<b>Immigrazione</b>		Immigration Emigration	Arrival Departure
<b>Housing</b>		Total housing costs Housing deprivation rate	/
			/
<b>Istruzione/abbandono</b>		Early leavers from education and training Life-long learning	/
			Life-long learning
<b>Deprivazione Materiale</b>		Arrears on utility bills Inability to face unexpected financial expenses Material deprivation status	/
			/

Fonte: personale elaborazione.

**Box: Legenda indicatori****Integrazione Comunitaria:**

**Market integration -FDI** (intensità investimenti stranieri diretti): Media di attivo e passivo dei flussi di investimenti diretti esteri (IDE) diviso per prodotto interno lordo (PIL). L'indice misura l'intensità di integrazione di investimento all'interno dell'economia internazionale. L'investimento diretto si riferisce al investimenti internazionali effettuati da un soggetto residente (investitore diretto) di acquisire un interesse duraturo in un ente che gestisce in un'economia diversa da quella dell'investitore (impresa di investimento diretto). Gli investimenti diretti coinvolgono sia le transazioni iniziali tra le due entità e tutte le successive operazioni sul capitale tra loro e tra le imprese affiliate, costituite in società o meno. I dati sono espressi come percentuale del PIL per rimuovere l'effetto delle differenze nelle dimensioni delle economie dei paesi dichiaranti.

**Comparative price level:** Livelli dei prezzi relativi dei consumi finali delle famiglie private comprese le imposte indirette, essi sono il rapporto tra parità di potere d'acquisto (PPP) e tasso di cambio di mercato per ogni paese.

**Non National among residents:** Percentuale di persone nella popolazione che non sono cittadini del loro paese di residenza.

**Official development assistance:** L'assistenza allo sviluppo è costituito da sovvenzioni o prestiti che vengono intraprese dal settore pubblico con la promozione dello sviluppo economico e sociale dei paesi beneficiari come obiettivo principale. Gli esborsi sono il rilascio di fondi o l'acquisto di beni o servizi per un destinatario che fanno registrare l'effettivo trasferimento internazionale di risorse finanziarie o di beni o servizi per un dato valore al costo del donatore.

**Gross domestic expenditure on R&D:** Si ha a che fare con ricerca e sviluppo sperimentale (R & S) di lavori creativi intrapresi in modo sistematico al fine di aumentare il bagaglio di conoscenze, compresa la conoscenza dell'uomo, della cultura e della società e l'uso di questo bagaglio di conoscenze per concepire nuove applicazioni. Quest'attività consiste in notevoli trasferimenti di risorse tra le unità, le organizzazioni e i diversi settori produttivi ed è importante per tracciare il flusso di fondi in R & S.

**E-governament on line availability:** Possibilità offerta dal governo di partecipazione elettronica al governo stesso.

**General government gross depth:** Il debito lordo delle amministrazioni pubbliche è definito nel Trattato di Maastricht come il debito pubblico consolidato lordo al valore nominale, in essere alla fine dell'anno. Le serie sono presentati come percentuale del PIL e in milioni di euro.

**Trasposition of Community law:** L'indicatore esamina la situazione della notifica da parte degli Stati membri del numero totale delle misure nazionali di attuazione delle direttive. La percentuale delle direttive implementate è il rapporto: direttive per le quali le misure di attuazione sono state notificate dagli Stati membri, divisi dalle direttive applicabili alla data di riferimento dagli Stati membri.

**GDP per capita:** Prodotto interno lordo (PIL) è una misura per l'attività economica. È definito come il valore di tutti i beni e servizi prodotti meno il valore di eventuali beni o servizi utilizzati nella loro creazione.

**Real grow rate of GDP:** Il calcolo del tasso annuo di crescita del volume del PIL ha lo scopo di consentire il confronto delle dinamiche di sviluppo economico, sia nel tempo e tra economie di diverse dimensioni. Per misurare il tasso di crescita del PIL in termini di volumi, il PIL a prezzi correnti sono valutati ai prezzi dell'anno precedente e le variazioni di volume così calcolato si impongono a livello di un anno di riferimento, questo è chiamato un concatenati serie. Di conseguenza, i movimenti dei prezzi non si gonfia il tasso di crescita.

**Dispersion of GDP:** La dispersione del PIL regionale (a livello NUTS 3) per abitante è misurata dalla somma delle differenze assolute tra regionali e nazionali del PIL per abitante, ponderata con la quota di popolazione ed espresso in percentuale del PIL nazionale per abitante. L'indicatore è calcolato da dati sul PIL regionale in base al sistema europeo dei conti (SEC 95). La dispersione del PIL regionale è pari a zero quando il PIL per abitante in tutte le regioni di un paese è identica, e sorge se c'è un aumento della distanza tra il PIL di una regione per abitante e la media del paese.

**Employment rate:** Questo tasso di occupazione è calcolato dividendo il numero di persone di età compresa tra i 15 ei 64 per la popolazione totale della stessa fascia di età.

**Dispersion of regional employment rate:** Coefficiente di variazione dei tassi di occupazione (della fascia di età 15-64) tra le regioni (livello NUTS 2) all'interno dei paesi che mostra le differenze regionali in materia di occupazione all'interno dei paesi e gruppi di paesi. La dispersione dei tassi di occupazione regionale è pari a zero quando i tassi di occupazione in tutte le regioni sono identici, e aumenta se si verifica un aumento nelle differenze tra i tassi di occupazione tra le regioni.

**Labour productivity:** PIL per occupato ha lo scopo di dare un'impressione generale della produttività delle economie nazionali espresse in relazione alla media dell'Unione europea (UE-27).

**Crude rate of net migration:** L'indicatore è definito come il rapporto tra il saldo migratorio regolare durante l'anno per la popolazione media di quell'anno, espressa per 1000 abitanti. La migrazione netta, più la regolazione è la differenza tra la variazione totale e la variazione naturale della popolazione.

**Life expectancy at birth:** L'aspettativa di vita alla nascita è definita come il numero medio di anni ancora da vivere da una persona alla nascita tenuto conto delle attuali condizioni di mortalità.

**Intra Eu trade in goods:** Questo indicatore mostra la quota di scambi intra-UE nel commercio estero totale (merci).

**Coesione Territoriale:**

**Crime, violence and vandalism:** Tasso complessivo di criminalità, violenza e vandalismo percepiti ed incrociati con le statistiche ufficiali in materia di criminalità.

**Eu financing for developing countries:** Il finanziamento complessivo per lo sviluppo comprende gli esborsi netti dell'aiuto pubblico allo sviluppo, altri flussi ufficiali (fuori sede) e flussi privati (principalmente gli investimenti esteri diretti). Esso è costituito da sovvenzioni o prestiti che vengono intraprese dal settore pubblico con la promozione dello sviluppo economico e sociale dei paesi beneficiari come obiettivo principale.

Participation in educations and training

**Public expenditure in education:** Questo indicatore è definito come il totale della spesa pubblica per l'istruzione, espresso in percentuale del PIL. Fa riferimento sia a fondi pubblici diretti per le istituzioni sia a fondi pubblici indiretti per famiglie e studenti come borse di studio e prestiti pubblici.

**Level of internet access:** Percentuale di famiglie che hanno accesso Internet a casa. Tutte le forme di utilizzo di Internet sono incluse. La popolazione è considerato tra i 16 ei 74 anni.

**Level of citizens' confidence in EU institutions:** Il livello di fiducia dei cittadini nelle istituzioni europee (Consiglio dell'Unione europea, Parlamento europeo e Commissione europea) è espressa come la percentuale di pareri positivi (le persone che dichiarano che tendono a fidarsi) sulle istituzioni. L'indicatore si basa sul Eurobarometro, un'indagine che è stata condotta due volte l'anno dal 1973 per monitorare l'evoluzione dell'opinione pubblica negli Stati membri.

**Total expenditure in social protection:** Spese di protezione sociale contenere: le prestazioni sociali, che sono i trasferimenti, in denaro o in natura, alle famiglie e agli individui per alleviare loro il peso di un insieme definito di rischi o bisogni, costi amministrativi.

**Total expenditure in social benefit:** Prestazioni sociali costituite da trasferimenti in denaro o in natura, alle famiglie e agli individui per alleviare loro il peso di un insieme definito di rischi o bisogni. Spese di protezione sociale sono benefici sociali, costi amministrativi.

**Inequality of income distributions:** Il rapporto tra il reddito totale percepito dal 20% della popolazione con il reddito più alto (quintile superiore) e quello percepito dal 20% della popolazione con il reddito più basso (quintile inferiore). Reddito deve essere inteso come reddito disponibile equivalente.

**Gender differences in the at-risk-of-poverty rate:** Differenza di genere nel posizionarsi sopra o sotto la soglia di rischio povertà (60% mediana).

**Gender pay gap:** Il divario retributivo di genere non aggiustato (GPG) rappresenta la differenza tra retribuzioni orarie lorde medie dei dipendenti di sesso maschile e del femminile.

**Inclusione Sociale:**

**Gini coefficient:** Il coefficiente Gini è definito come il rapporto delle azioni cumulative della popolazione disposte secondo il livello di reddito disponibile equivalente, alla quota cumulativa del reddito equivalente disponibile totale da essi ricevute.

**Long-term unemployment rate:** Disoccupati di lunga durata (12 mesi e più) in percentuale del totale della popolazione attiva intesa come numero totale degli occupati e dei disoccupati.

**Persistent at-risk-of-poverty rate:** L'indicatore mostra la percentuale di popolazione il cui reddito disponibile equivalente era inferiore alla soglia di rischio povertà per l'anno in corso e almeno 2 dei 3 anni precedenti.

**At risk of poverty rate:** La quota di persone con un reddito disponibile equivalente inferiore alla soglia di rischio povertà, che è fissata al 60% del reddito mediano nazionale disponibile equivalente (dopo trasferimenti sociali).

**Dispersion of at risk of poverty:** Questo indicatore è definito come la percentuale di persone con un reddito disponibile equivalente al di sotto rispettivamente del 40%, 50%, 60% e il 70% del reddito medio nazionale disponibile equivalente.

**At-risk-of-poverty rate after social transfers:** La quota di persone con un reddito disponibile equivalente inferiore alla soglia di rischio povertà, che è fissata al 60% del reddito mediano nazionale disponibile equivalente (dopo trasferimenti sociali).

**At-risk-of-poverty rate before social transfers:** La quota di persone con un reddito disponibile equivalente, prima dei trasferimenti sociali, sotto la soglia di rischio povertà, che è fissata al 60% della mediana nazionale del reddito disponibile equivalente (dopo trasferimenti sociali). Pensioni di vecchiaia e superstiti pensioni sono considerate come reddito prima dei trasferimenti e non come trasferimenti sociali.

**Immigration:** Numero totale di lungo termine degli immigrati nel paese dichiarante nell'anno di riferimento.

**Emigration:** Numero totale di lungo termine emigrati dal paese dichiarante nell'anno di riferimento.

**Total housing costs**

**Housing deprivation rate:** L'indicatore è definito come la percentuale della popolazione priva di ogni articolo disponibile a fronte del disagio abitativo. Gli elementi considerati sono: - tetto che perde, muri o pavimenti umidi; - Mancanza di bagno o doccia nella dimora; - Mancanza di servizi igienici interni vampate di calore per uso esclusivo della famiglia; - Problemi con la dimora: troppo scura, la luce non basta.

**Early leavers from education and training:** Giovani dai 18 ai 24 che abbandonano prematuramente l'istruzione e la formazione. Il denominatore è costituito dalla popolazione totale della stessa fascia di età, nessuno escluso.

**Life-long learning:** Percentuale della popolazione adulta tra i 25 ei 64 anni che partecipa all'istruzione e alla formazione.

**Arrears on utility bills:** Arretrati per il pagamento di servizi di prima utilità quali acqua, luce, gas, affitti e simili.

**Inability to face unexpected financial expenses:** Incapacità di far fronte a spese impreviste calcolata sull'aggregazione di percezioni individuali.

**Material deprivation status:** L'indicatore è definito come la percentuale di popolazione con una mancanza forzata di almeno tre dei nove articoli di materiale privazione della dimensione di 'pressione economica e beni durevoli'.

Dunque, nella costruzione dei modelli separati, si mantiene la ricchezza degli indicatori selezionati e testati per il livello nazionale mentre per il livello regionale non si può che lavorare sugli indicatori disponibili. Nel modello multilivello si passa, invece, alla riduzione degli indicatori per le nazioni, passando da un modello esteso ad uno ridotto di modo da rendere perfettamente equiparata l'informazione disponibile su entrambi i contesti indagati e quindi più solida la capacità predittiva del modello che si vuole stimare. Da precisare che, nel modello iniziale, come precisato anche nel paragrafo precedente, rientravano nel modello anche indicatori di complessità contestuale al fine della costruzione di un indice relativo a questi. In fase di analisi, valutando che il tenere sotto controllo la complessità tramite questo indice non restituiva alcun risultato significativo, si è deciso di non prendere in considerazione questo elemento del modello originale. Nelle pagine che seguono si descriveranno le operazioni compiute sulla matrice dati utilizzata e, in particolare lo sviluppo della regressione *Pls-PM* e della funzione *Rebus* per la classificazione di gruppi emergenti tra nazioni e regioni traendo le prime conclusioni dai modelli disgiunti per chiudere con il modello *multilevel* congiunto.

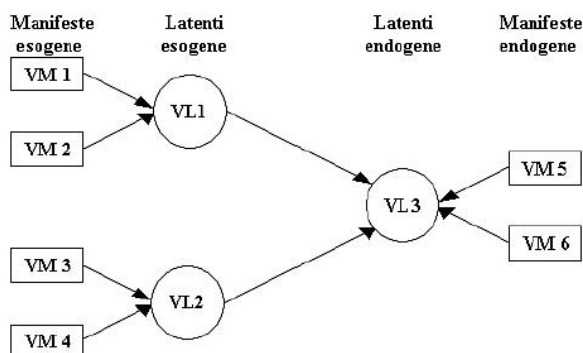
### 4.3. Analisi e risultati

#### 4.3.1 Il Pls Path Modelling

La regressione *Pls Path Modelling* (*Partial Least Square Path Modelling* di seguito abbreviata con *Pls-PM*) è una tecnica che nasce in ambito econometrico per la *customer satisfaction* ed in seguito, grazie alla possibilità di definire la struttura del modello sottostante fin dall'inizio, è stata presa in prestito in diversi ambiti di ricerca, dall'epidemiologia, alla chimica, alla ricerca sociale. In questo modello ciascuna osservazione e ciascuna variabile sono legati tra loro, pertanto non considerabili singolarmente ma solo all'interno della struttura di relazioni che viene ad emergere. Il modello si scinde, a sua volta, in un modello di misurazione, che lega le variabili manifeste alla rispettiva variabile latente di afferenza, e un modello strutturale che lega ciascuna variabile latente. Questo porta alla distinzione tra tre tipi possibili di modello:

1. uno *formativo*, rivolto verso l'interno, nel quale le variabili manifeste formano la variabile latente ed è usato quando la composizione della variabile latente si conosce in anticipo e si ritiene sia composta da sottodimensioni dello stesso concetto, senza porre necessarie ipotesi di omogeneità o unidirezionalità del blocco di variabili manifeste inserite nel modello;
2. uno *riflessivo*, rivolto verso l'esterno (endogeno), nel quale le variabili manifeste riflettono semplicemente le variabili latenti per singolo concetto e si usa quando gli aspetti sono stati scelti fra i molti possibili in direzione di una rilevazione improntata sull'omogeneità e l'unidirezionalità del blocco di variabili manifeste sulle quali si effettuano serie di regressioni;
3. un modello *mimic*, che è la fusione dei due precedenti come combinazione lineare delle variabili manifeste che restituiscono i pesi standardizzati per la composizione degli indici relativi alla variabile latente indagata, un modello predittivo piuttosto che causale.

Fig. 6: Schema generico del *Pls-PM*.



Il *Pls-PM* nasce dall'esigenza di coniugare entrambi i modelli e dalla volontà di tenere in un unico modello sia le relazioni formative che quelle predittive. In esso, infatti, si calcolano le relazioni ottimali tra le variabili latenti interpretate come il migliore insieme di predizioni disponibile per uno studio specifico date tutte le

limitazioni dei dati reali ed eseguendo un controllo limitato degli eventi. Essenzialmente il modello sottostante il procedimento di applicazione *PLS-PM* prevede una regressione con doppia via: variabili manifeste con relativa variabile latente di afferenza e variabili latenti rispettivamente tra loro. Si tratta di uno studio di relazioni lineari tra variabili latenti risolvendo i blocchi, in qualità di combinazioni teoriche e misurazioni, uno per volta, pertanto parziali, per mezzo di regressioni OLS interdipendenti, sia semplici che multiple. Non esiste, di fatto, una funzione globale da ottimizzare (non esiste un indice di valutazione globale dell'analisi) ma ci si pone un vincolo di punto-fisso. L'obiettivo è ottimizzare la predizione dei valori delle variabili latenti endogene stimati su ciascuna unità statistica. Il criterio dei minimi quadrati è applicato ai residui delle variabili sia manifeste che latenti dando un'importanza maggiore alla stima delle variabili latenti basata sulle relative variabili manifeste rispetto a quella basata sui legami tra le variabili latenti stesse. La tecnica del *PLS-PM* nasce dall'evoluzione dei modelli di equazione strutturale (SEM) definiti da Bollen (1989) e Kaplan (2000) i quali comprendono un numero di metodologie statistiche che hanno lo scopo di stimare una rete di relazioni causali, definito secondo un modello teorico, che collega due o più concetti complessi latenti, ciascuno misurato attraverso una serie di indicatori osservabili. L'idea di base è che la complessità all'interno di un sistema può essere studiato tenendo conto di una rete causale tra i concetti latenti, chiamate variabili latenti, ciascuno misurato con diversi indicatori osservati generalmente definiti come variabili manifeste. È in questo senso che i modelli di equazioni strutturali rappresentano un punto di giuntura tra l'analisi di percorso (Tukey, 1964; Alwin e Hauser, 1975) e l'analisi fattoriale confermativa (Thurstone 1931,). Il PLS, in base a questa precisazione, è un approccio di modelli ad equazioni strutturali che rovescia la valutazione classica a base di covarianza di tipo LISREL. Si estende, di fatti, l'analisi delle componenti principali (Wold, 1982, 1985, 1966) a situazioni con più di un blocco di variabili. Il modello di stima che ne deriva è un algoritmo iterativo che risolve separatamente i blocchi di variabili ai fini della misurazione del modello e della stima dei coefficienti di percorso nel modello strutturale derivante. Pertanto, il *PLS-PM* si afferma con la presunzione di spiegare al meglio la varianza residua tra le variabili latenti e, potenzialmente, anche delle variabili manifeste attraverso la regressione eseguita sul modello (Fornell e Bookstein, 1982). Per questo motivo l'approccio *PLS-PM* è considerato più come un approccio esplorativo che confermativo, un approccio di modellazione morbido dove non sono obbligatorie ipotesi forti di partenza rispetto alla distribuzione, alla dimensione del campione, alla sala di misura. Se da un lato questa può essere una caratteristica interessante in termini di esplorazione di un campo non noto, dall'altro, ciò comporta la mancanza del quadro classico parametrico inferenziale che viene sostituito da intervalli di confidenza empirica e le procedure di verifica di ipotesi sulla base di metodi di ricampionamento (Chin, 1998; Tenenhaus et al., 2005). Le ambizioni di stima saranno di conseguenza minori, di conseguenza, si punterà alla piena ottimizzazione delle previsioni nella varianza spiegata.

Genericamente si può affermare che la procedura del *PLS-PM* funziona su variabili manifeste standardizzate considerate come combinazioni lineari di variabili latenti (Esposito Vinzi 2008, 2009; Esposito Vinzi e Russolillo 2010) in un modello interno (manifeste  $\rightarrow$  latenti) ed un modello esterno (latenti  $\rightarrow$  latenti). La regressione *PLS* può ben sostituire la regressione OLS per stimare i coefficienti di percorso ogni volta che uno o più dei seguenti problemi si manifesta: mancano i

punteggi delle variabili latenti, queste sono fortemente correlati tra loro oppure si dispone di un numero limitato di unità rispetto al numero di predittori nell'equazione strutturale più complessa. Pertanto, essendo basato su modello di misurazione, modello generale e modello globale, il *PLS-PM* necessita di tre indici di *fit* per ognuno dei modelli: l'indice di comunanza, l'indice di ridondanza e l'indice di bontà di adattamento globale o GoF. Ma non solo, nella valutazione di un modello *PLS-PM* bisogna prendere in considerazione cinque parametri fondamentali:

1. La *coerenza interna del modello*: dato che il modello di misurazione assume che ciascun gruppo di variabili manifeste sia unidimensionale ovvero legate ad una singola variabile latente, l'indice  $\alpha$  di Crombac ed il rho di Dillon-Goldstein in quanto test di affidabilità devono essere almeno pari a 0.7 per garantire l'affidabilità della relazione tra le variabili manifeste.
2. La *predittività generale* (GoF): misurata attraverso il coefficiente di regressione  $R^2$ , rappresenta il potenziale esplicativo del modello strutturale poiché i punteggi delle variabili latenti sono determinati dalla relazione tra i pesi. I cambiamenti degli  $R^2$  possono essere studiati per valutare se l'impatto di una specifica variabile latente esogena è sostanziale. Ciò si ottiene valutando  $f^2$  che è il rapporto tra la differenza dell'  $R^2$  del modello inclusivo e di quello esclusivo fratto la differenza dell'intero meno l'  $R^2$  del modello inclusivo, e ciò perché  $R^2$  varia tra 0 e un massimo di 1. Tale impatto, per essere ritenuto forte deve essere pari almeno a 0.35, risulta debole o mediamente accettabile tra 0.02 e 0.15. Il Gof, o indice di *fit* generale che ne consegue deve essere superiore alla soglia di 0.90 in quanto esso è la misura unitaria e complessiva di previsione del modello congiunto di misurazione e strutturale.
3. La *comunalità* (*AVE*): la bontà della misurazione del modello (affidabilità delle variabili latenti) viene valutata sulla base della parte di varianza che una variabile latente cattura dai suoi indicatori (*average communality*) rispetto alla quantità dovuta all'errore di misurazione nel caso di variabili manifeste standardizzate. Se tale indice è maggiore di 0.05, allora possiamo affermare che esiste la validità convergente che stiamo cercando di dimostrare attraverso il modello che proponiamo. Esso misura, in poche parole, quanta parte della variabile latente è spiegata dal loco di variabili manifeste ad essa associate.
4. La *ridondanza* ( $RED^2_y$ ): essa è la valutazione media dell'insieme di variabili manifeste, legate alle variabili latenti endogene, spiegata dalle variabili latenti esogene. Nel *PLS-PM* la ridondanza equivale alla validità operativa e va valutata contestualmente ai valori emersi nella relazione dei pesi del modello globale. Esso misura la porzione di variabilità delle variabili manifeste collegate direttamente alla variabile latente di afferenza.
5. La *validità discriminante* ottenuta tramite *test*: le variabili latenti possono essere tra loro correlate, ma devono necessariamente misurare concetti differenti. Tale correlazione viene sottoposta a test e il risultato di questo deve essere significativamente inferiore ad 1. Gli assunti che ne conseguono riguardano che: stabilito l'intervallo di confidenza al 95%, questo non deve comprendere il valore uno; il delta del chi-quadrato deve essere maggiore di 4; gli *AVE* delle variabili latenti devono essere maggiori della loro correlazione, il che indica una maggiore condivisione di varianza tra la variabile latente e il blocco corrispondente piuttosto che un'altra variabile latente, rappresentante un diverso blocco di indicatori.

Per permettere di migliorare le prestazioni del modello, l'evoluzione dell'approccio prevede la possibilità di applicare l'algoritmo di *REBUS-PLS* in presenza di eterogeneità non osservata ma rilevata attraverso la costruzione di *cluster* specifici sulle osservazioni inserite nel modello. Difatti, uno dei problemi che resta aperto è il modellare l'eterogeneità non osservata raccolta dal modello e dunque ragionare sulle modalità di *clustering* attuabili ai risultati di un *PLS-PM*. Tra i più noti vi è di sicuro il procedimento *Rebus-PLS* o segmentazione in base alle unità di risposta introdotto da Trincherà (2007) e Esposito Vinzi (2008). Il *Rebus-PLS* è un algoritmo iterativo che permette di stimare al tempo stesso sia l'unità di appartenenza a classi latenti sia i parametri della specifica classe definita dai modelli locali di aggregazione. Il cuore dell'algoritmo è una cosiddetta misura vicinanza (CM) tra le unità e i modelli basati su residui. L'idea alla base della definizione di questa nuova misura è che, se esistono classi latenti, le unità appartenenti alla classe latente hanno modelli locali simili. Inoltre, se una unità è assegnata alla classe latente corretta, le sue prestazioni nel modello locale calcolato per quella specifica classe saranno migliori che le prestazioni della stessa unità considerata come supplementare negli altri modelli locali. Il numero di classi (K) da prendere in considerazione durante le iterazioni successive e la composizione iniziale delle classi sono ottenuti attraverso l'esecuzione di un'analisi gerarchica dei cluster sui residui calcolati (sia sul modello di misurazione che sul modello strutturale). Una volta che il numero delle classi e la loro iniziale composizione sono ottenuti, un *PLS Path Modeling* diviene l'analisi effettuata su ogni classe con la conseguenza che i K modelli previsionali locali sono stimati e la qualità degli indici di gruppo può essere stimata attraverso la ridefinizione dell'indice di *fit* GoF con il GQI (*group quality index*) in prospettiva multi-gruppo funzionale nella misura in cui riesca a restituire un 25% di bontà di adattamento in più rispetto al GoF semplice sull'intero modello.

Definiti i principi guida, le opportunità, i rischi ed i parametri dell'analisi di un modello basato sul *PLS-PM*, passiamo adesso a descrivere i risultati effettivi cui si è giunti procedendo sugli indicatori selezionati ed esposti nel paragrafo precedente.

#### **4.3.2. Il trattamento dei dati ed il software utilizzato**

Come noto, l'analisi dei dati è stata condotta facendo riferimento agli indicatori selezionati e classificati come in Tab. 10. Su questi si sono svolte appurate analisi descrittive (vedi tabelle riassuntive dei valori caratteristici riportate in tab. 11 e 12) che hanno mostrato le significative differenze tra la distribuzione delle medie nazionale e quelle regionali. Si è poi valutata la rispondenza della classificazione teorica degli indicatori all'interno delle specifiche dimensioni considerate come sottostanti i concetti generali delle variabili latenti (integrazione comunitaria, coesione territoriale e inclusione sociale) attraverso test di correlazione. E ancora, per facilitare la lettura globale degli andamenti e come prerequisito per l'applicazione del modello *PLS-PM*, si è effettuata una normalizzazione rispetto al punteggio/valore massimo degli indicatori per nazione o regione al fine di depurare i dati stessi dall'effetto *best performance* ed ottenere indicatori che variassero tra 0 ed 1. Nella fase successiva, per controllare anche l'effetto della differenza di medie e di variabilità, si è proceduto standardizzando gli indicatori ottenendo punteggi standard per ciascuna osservazione su ogni indicatore, cui di seguito ci riferiremo con il



termine variabile manifesta per rimanere nel gergo proprio dell'analisi con *PLS-PM*. Per risolvere la criticità relativa alla presenza di dati mancanti, constatata la loro inconsistenza relativa sul peso totale dell'indicatore, si è applicato il criterio di sostituzione del più vicino al prossimo, criterio che minimizza la funzione di distanza tra un numero ristretto di unità, quelle con i valori più bassi. Questa operazione consente di non perdere indicatori in fase di analisi che sarebbero invece soppressi per la presenza di possibili dati mancanti. Risolti i problemi di scala e i vuoti matriciali, è possibile passare alla definizione ed alla strutturazione dei modelli sottostanti le ipotesi portate avanti in questo lavoro.

Tab. 11: Valori caratteristici degli indicatori selezionati a livello nazionale (in evidenza gli indicatori selezionati per la comparabilità con le regioni).

Indicatori	Media	Dev. Stand.	Mediana	Coef. Var.
<b>Indicatori di Integrazione Comunitaria</b>				
Comparative price level	0,647	0,165	0,670	0,256
Market integration	0,045	0,191	0,004	4,247
No national among residents	0,167	0,206	0,101	1,233
Official development assistance	0,306	0,273	0,179	0,894
Gross domestic expenditure on R&D	0,395	0,257	0,386	0,651
E-government on line availability	0,843	0,162	0,938	0,192
Generale government gross depth	0,175	0,290	0,049	1,651
Trasposition of community law	0,994	0,004	0,995	0,004
GDP per capita	0,350	0,162	0,346	0,463
Real GDP growth rate	0,283	0,347	0,263	1,223
Employment rate	0,231	0,236	0,219	1,021
Labour productivity	0,853	0,079	0,830	0,092
Crude rate of net migration	0,231	0,236	0,219	1,021
Life expectancy at birth	0,534	0,169	0,539	0,317
Intra EU trade in goods	0,043	0,419	0,086	9,702
<b>Indicatori di Coesione Territoriale</b>				
EU financing for developing countries	0,845	0,093	0,852	0,110
Crime, violence and vandalism	0,100	0,220	0,012	2,210
Participation in educations and training	0,537	0,185	0,528	0,344
Level of internet access	0,814	0,264	0,903	0,324
Public expenditure in education	0,739	0,160	0,747	0,217
Level of citizens' confidence in EU institutions	0,624	0,254	0,674	0,407
Total expenditure in social protection	0,814	0,145	0,859	0,178
Total expenditure in social benefit	0,727	0,177	0,738	0,244
Gender pay gap	0,980	0,014	0,980	0,015
Gender diffeence in at risk of poverty rate	0,540	0,295	0,606	0,546
Inequality of income distributions	0,575	0,158	0,550	0,275
<b>Indicatori di Inclusione Sociale</b>				
Long term unemployment rate	0,424	0,276	0,348	0,650
Gini coefficient	0,788	0,105	0,778	0,134

Persistent at risk of poverty rate	0,432	0,353	0,500	0,818
At risk of poverty rate before social transfers	0,681	0,114	0,651	0,167
At risk of poverty rate after social transfers	0,621	0,159	0,588	0,255
At risk of poverty rate	0,621	0,159	0,588	0,255
<b>Immigration</b>	0,191	0,302	0,052	1,578
<b>Emigration</b>	0,116	0,217	0,028	1,882
Housing deprivation rate	0,842	0,115	0,862	0,137
Total housing costs	0,484	0,244	0,427	0,504
Early leavers from education and training	0,354	0,206	0,314	0,582
<b>Life long learning</b>	0,300	0,239	0,220	0,795
Arrears on utility bills	0,367	0,242	0,305	0,658
Inability to face unexpected financial expenses	0,490	0,191	0,440	0,391
Material deprivation status	0,351	0,241	0,281	0,686

Tab. 12: Valori caratteristici degli indicatori selezionati a livello regionale.

Indicatori	Media	Dev. Stand.	Mediana	Coef. Var.
<b>Indicatori di Interazione comunitaria</b>				
Regional Gross Domestic Product	0,059	0,167	0,000	2,805
Employment rate	0,781	0,142	0,805	0,182
Total intramural expenditure in R&D	0,078	0,152	0,000	1,938
Real growth rate of RGDP	0,254	0,126	0,260	0,494
Life expectancy	0,692	0,431	0,957	0,622
Crude rate of death	0,373	0,261	0,490	0,699
Economically activity population	0,202	0,172	0,172	0,854
<b>Indicatori di Coesione Territoriale</b>				
Pupils and students in all levels of education	0,357	0,211	0,427	0,593
Householdswith internet access	0,350	0,360	0,337	1,029
<b>Indicatori di Inclusione Sociale</b>				
Long term unemployment rate	0,155	0,148	0,113	0,960
Life long learning	0,276	0,228	0,206	0,826
Arrival migration	0,062	0,128	0,000	2,063
Departure migration	0,055	0,114	0,000	2,061

I dati, così trattati, sono stati inseriti nel software *XLSTAT* in particolare sfruttando le potenzialità offerte dal pacchetto statistico a questo associato di *XLSTAT-PLSPM*<sup>18</sup>. *XLSTAT* è una soluzione di analisi dei dati e applicazione statistica nato come estensione per Microsoft Excel e permette di utilizzare l'approccio *PLS* (sia nella modellizzazione del percorso sia nell'applicazione della regressione *PLS*) senza uscire da Microsoft Excel. Grazie ad un'interfaccia intuitiva e flessibile, *XLSTAT-PLSPM* permette di costruire la rappresentazione grafica del modello e su questa far partire direttamente i calcoli per valutare l'adattamento al modello elaborato. I

<sup>18</sup> Questo è, difatti, l'ultimo pacchetto per il *PLS Path Modeling* disponibile in modalità *trial* e gratuita per periodi ed applicazioni limitate al sito <http://www.xlstat.com/en/products/xlstat-plspm/>

risultati vengono restituiti in Excel sia come tabelle sia sottoforma di grafici per cui è possibile analizzare ulteriormente i risultati sfruttando tutte le potenzialità offerte dai diversi pacchetti statistici contenuti in XLSTAT. Oltre alle opzioni classiche e fondamentali di *PLS Path Modeling*, *XLSTAT-PLSPM* comprende numerose funzionalità avanzate e strumenti metodologici di più recente sviluppo come l'estensione *REBUS-PLS* per i procedimenti di classificazione e raggruppamento delle unità in elaborazione.

### **4.3.3. Ipotesi e Modelli**

L'applicazione del *PLS-PM* è volta allo sviluppo di un modello generale e bi-comprendivo (nazioni/regioni) *multilevel* sugli indicatori sociali inerenti le politiche di inclusione sociale, coesione territoriale e integrazione comunitaria così come descritto in apertura di capitolo. Tale modello è finalizzato ad ottenere una selezione ragionata dei contesti con lo scopo di evidenziare l'incisività del livello nazionale e subnazionale nella diramazione ed incidenza del livello decisionale nella costituzione delle politiche sociali in Europa. In particolare, sarà messa in luce la prevalenza delle Regioni o delle Nazioni alla guida del modello stesso a partire dai livelli di *performance* sociali da questi contesti ottenute sugli indicatori considerati al fine di evincere una prima classificazione in base alla variabile discriminante che traina la scissione dei sistemi di welfare ipotizzata, l'integrazione, all'interno degli assi tipologici sviluppati nel primo *step* del disegno *mix*. Dunque i risultati attesi dall'applicazione del *PLS-PM* riguarderanno la creazione di indici sintetici sintetizzando il sistema di indicatori selezionati quali dimensioni e sub-dimensioni dei concetti indagati. Questi saranno successivamente inseriti nelle equazione di regressione multipla *PLS*, disgiunte su nazioni e regioni e costruite secondo un modello previsionale di cui variabile dipendente è il costruito indice di integrazione (sotto forma di variabile latente) e le cui variabili dipendenti sono gli indici di complessità contestuale, coesione ed inclusione sociale (anche queste costituite quali variabili latenti ottenute dalla sintesi delle manifeste o indicatori inseriti nel modello). Tali modelli sono tesi a dimostrare che l'Integrazione è funzione delle componenti di coesione e inclusione che consentono di predire la *performance* sociale delle Nazioni e delle Regioni incluse nel modello. A seconda dell'oscillazione di queste sull'*Indice di Integrazione* si ottiene la dimostrazione dell'ipotesi di discriminazione finalizzata alla rielaborazione tipologica dei sistemi di welfare. Gli indici ottenuti saranno sottoposti a *Rebus-PLS* e *Cluster Analysis* (Di Franco, 2001, p. 223) e proiettati graficamente, attraverso il *software* Spad al fine di ottenere il primo andamento necessario a testare l'ipotesi di discriminazione del nuovo indice di integrazione ottenuto creando raggruppamenti all'interno dei contesti analizzati.

Proseguiamo, adesso, con l'illustrazione dei modelli generati dall'ipotesi di discriminazione sui due livelli. Nelle figure 7 e 8 viene presentata l'idea generale del modello sulle nazioni e sulle regioni che correla le due variabili latenti esogene, coesione territoriale e inclusione sociale, con la variabile latente endogena, ovvero dipendente, integrazione comunitaria. Nello specifico, il modello è presentato per esteso, non solo considerando il concetto generale della variabile latente, ma scindendolo nelle sue sub-dimensioni, che diventano altrettante variabili latenti (gli

ovali in grassetto rappresentano la variabile latente di primo livello, quelli non evidenziati rappresentano le variabili latenti di secondo livello o sub-dimensioni di scissione della variabile latente di primo livello). L'integrazione comunitaria sarà, così composta dalle sub-dimensioni di globalizzazione, politica, economia e sociale; la coesione territoriale da appartenenza/isolamento, partecipazione, riconoscimento, legittimità e pari opportunità; l'inclusione sociale da mercato del lavoro, rischio povertà, *housing*, istruzione e deprivazione materiale. Ad ognuna delle sub-dimensioni sono collegate le diverse variabili manifeste o indicatori (rappresentate dai rettangoli) selezionati in rapporto non solo di semantica diretta, ma anche di relazione statistica volta a testare l'ipotesi di unidimensionalità concettuale dei blocchi singolarmente considerati, principio che è alla base di tutto il procedimento *PLS-PM* adottato.

Fig. 7: *Path Diagram* del modello sulle nazioni con relative sub-dimensioni.

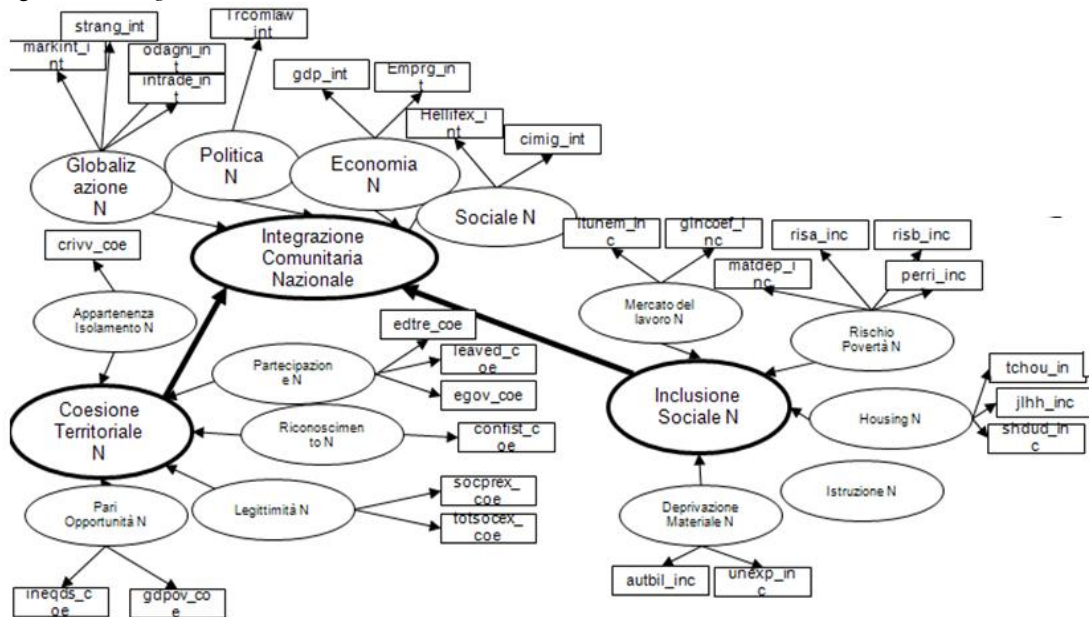
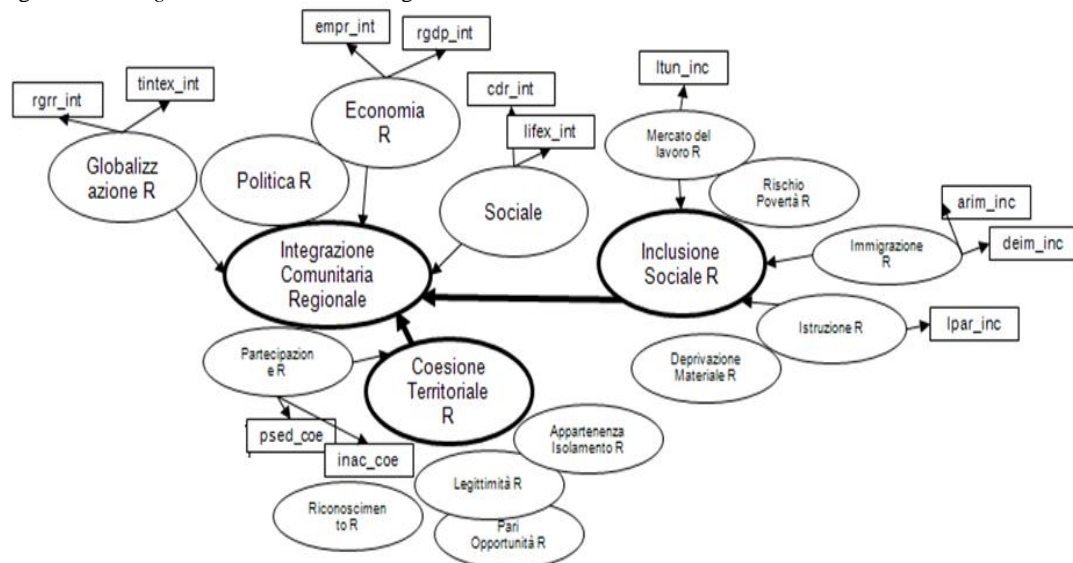


Fig. 8: *Path Diagram* del modello sulle regioni con relative sub-dimensioni.



Data l'estrema complessità di siffatti modelli, una volta verificata l'unidimensionalità dei blocchi, ovvero che l'*Alpha di Cronbach* e il *Rho di Dillon-Goldstein* presentano valori elevati e che il primo autovalore è in tutti i casi sufficiente a spiegare la variabilità totale del gruppo di variabili manifeste considerate, in quanto unidimensionali e racchiudibili in blocchi riflessivi, si è preferito procedere con l'analisi di tre modelli semplificati nei quali scompaiono le sub-dimensioni e si considerano gli indicatori o variabili manifeste, come impattanti direttamente sugli indici, o variabili latenti. Sono stati effettuati i primi controlli di congruenza dei dati attraverso l'analisi della correlazione di ciascuna variabile manifesta con le latenti del modello e si è valutata la correttezza dell'assegnazione di ciascuna variabile alla dimensione di appartenenza nell'ipotesi di conferma dell'unidimensionalità dei blocchi. I modelli che ne risultano sono, come anticipato, tre. Un modello esteso o saturo sulle nazioni, che considera tutte le variabili iniziali inserite nelle sub-dimensioni (fig. 9). Un modello ridotto o *minimal* sempre sulle nazioni (fig. 11), che viene sviluppato in vista della comparabilità del livello nazionale con quello regionale e della loro unione nel modello finale *multilevel*. Ed, infine, un modello sulle regioni (fig. 13), più complicato da sviluppare per la difficoltà effettiva nel reperimento dei dati per questo livello di aggregazione territoriale, ma che mantiene il medesimo modello sviluppato per il livello nazionale.

Tab. 13: Validazione del modello di struttura.

Modello	Gof ass.	Gof rel.	Gof est.	Gof int.	Ave	Red	R <sup>2</sup>	R2 corr.	Lim. inf.	Lim. Sup.	$\alpha$	Rho
Nazionale Saturo	0,503	0,755	0,967	0,780	0,316	0,221	0,801	0,793	0,727	0,945	0	0
Nazionale ridotto	0,579	0,888	0,959	0,926	0,432	0,307	0,776	0,767	0,682	0,941	0,571	0,797
Regionale	0,421	0,771	0,906	0,852	0,333	0,154	0,533	0,531	0,370	0,668	0,490	0,708

I tre modelli sono stati valutati a partire dalla tabella delle correlazioni tra le variabili manifeste e tutte le latenti per cui l'alta correlazione delle manifeste con la latente di riferimento e non con le restanti, porta ad affermare che è confermata la validità monofattoriale in quanto tutte le variabili risultano essere correlate di più con il blocco di appartenenza che con altri blocchi. Lì dove fosse stato rilevato qualche scarto, pur sempre minimo, tra correlazioni con altre latenti, la scelta di composizione dei blocchi si è mantenuta logica piuttosto che meramente statistica. È stato poi valutato l'indice di comunanza (Ave) che rappresenta la quantità di varianza che ciascuna variabile latente cattura dai suoi indicatori. Esso è abbastanza alto da poter affermare che le variabili latente create sono effettiva combinazione lineare delle manifeste, con valori decrescenti nel modello regionale poiché su questo influisce anche il peso della componente numerica dei casi inseriti nel modello. L'indice di ridondanza (Red), invece, misura il potere predittivo delle variabili latente endogene rispetto alle manifeste. Questo è decisamente più elevato nel modello nazionale ridotto e questo anche perché in quello nazionale saturo ad incidere vi è l'alto numero di variabili manifeste considerate. Anche l'R<sup>2</sup>, che indica l'adattamento del modello ai dati, presenta valori discretamente elevati così come l'indice di bontà di adattamento GoF la cui soglia relativa affinché si possa parlare di buon modello si aggira intorno al valore 0,8, ed i modelli considerati vi sono in piena sintonia. Questi si possono definire come ben specificati e capaci di un buon adattamento rispetto ai dati considerati. Inoltre anche la validità discriminante tra latenti dimostra che queste, anche se correlate tra loro, misurano comunque concetti diversi. Il che è

confermato dai limiti dell'intervallo di confidenza (stabiliti alla soglia del 95% di confidenza), per cui nell'intervallo non passa lo 0 e gli Ave delle latenti sono estremamente maggiori rispetto alle loro correlazioni (per i dettagli sui valori presi in considerazione per la spiegazione del modello strutturale, si tenga in considerazione la tab. 14). Dall'analisi effettuata ed illustrata, si può concludere che i modelli individuati a priori si adattano perfettamente ai dati oggetto di studio è questo è fondamentale per procedere all'interpretazione dei risultati così ottenuti tramite il *PLS-PM*.

Tab. 14: Test di validità sulle variabili latenti.

	Nazionale Saturo			Nazionale Ridotto			Regionale		
	Valore	Lim. Inf.	Lim. Sup.	Valore	Lim. Inf.	Lim. Sup.	Valore	Lim. Inf.	Lim. Sup.
<b>Coesione Territoriale</b>	0,449	0,420	0,501	0,494	0,415	0,660	-0,426	-0,480	-0,361
<b>Inclusione Sociale</b>	-0,468	-0,511	-0,431	0,475	0,388	0,541	-0,411	-0,473	-0,330

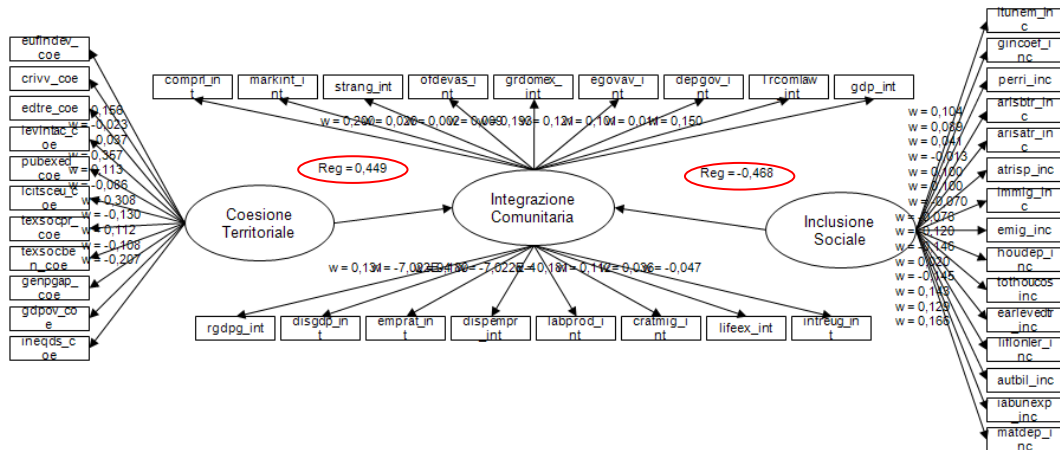
I modelli che verranno presentati sono tesi a dimostrare che l'*integrazione comunitaria* è funzione lineare delle componenti di *coesione territoriale* e *inclusione sociale*. Questo al fine di predire la *performance* sociale delle Nazioni e delle Regioni incluse nel modello a seconda dell'oscillazione di queste sull'*indice di integrazione*, che diventa, in tal modo, nuovo discriminante per un'ipotizzabile rielaborazione tipologica dei sistemi di welfare.

Nella tabella 14 sono evidenziati i valori delle variabili latenti endogene rispetto alla regressione sulla variabile latente esogena. I tre modelli presentati sembrano, già da questi, essere molto differenti tra di loro, ma passiamo ora a descriverli singolarmente nelle loro specifiche caratterizzazioni per capire da dove vengano queste differenze ed a quali considerazioni aprono l'orizzonte prima di selezionare i casi di studio (primo obiettivo dell'analisi effettuata) e prima di proiettare i gruppi che derivano dal posizionamento rispetto all'*indice di integrazione comunitaria* all'interno degli assi creati in conclusione del primo *step*.

#### 4.3.2.1. Il Modello Nazionale Saturo e la sua versione Ridotta

Nella figura 11 possiamo osservare il diagramma del modello nazionale saturo con i relativi impatti delle variabili latenti endogene. Questi ci consentono di capire quali sono le dinamiche del modello e, in particolare il buon impatto di entrambe, l'una in positivo e l'altra in negativo, dimostrano l'ipotesi di funzione lineare dell'integrazione rispetto alla coesione ed all'inclusione. Questo è ben chiaro guardando al valore del coefficiente di determinazione  $R^2$  pari a 0.80, il che esprime in maniera positiva e chiara la varianza spiegata, ovvero la capacità predittiva globale del modello in qualità di misura dell'adattamento fra i dati osservati ed i dati stimati. Gli effetti stimati vedono, pertanto, corrispondere all'aumento dell'*indice di integrazione* valori positivi di *coesione territoriale* e valori negativi di *inclusione sociale*, proprio come se sottostante il modello vi fosse una componente di cui gli estremi siano rappresentati proprio da coesione ed inclusione, che in letteratura, come precedentemente definito a livello teorico, si configura proprio come l'indice di integrazione assunto quale discriminante tra i sistemi di welfare in questo lavoro.

Fig. 9: Path Diagram del modello sulle nazioni esteso/saturo.



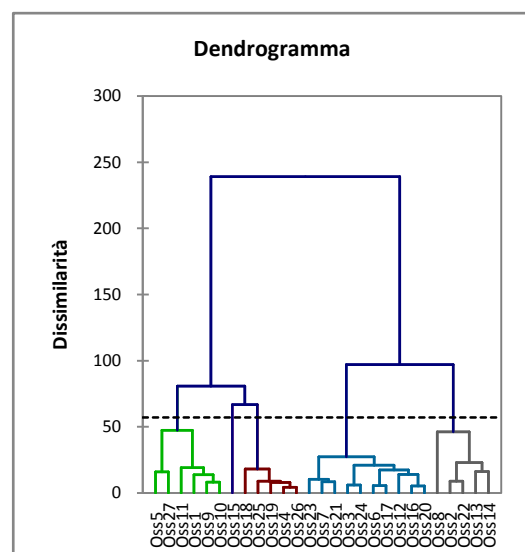
Applicando l’algoritmo *REBUS-PLS* si può osservare la disposizione delle nazioni all’interno di gruppi costruiti attraverso una classificazione ascendente gerarchica automatica, basata per la dissimilarità sulla distanza euclidea e per il metodo di agglomerazione sul quello di Ward. Le classi in cui si possono scindere le nazioni considerate sono essenzialmente 5, e vengono elencate di seguito.

Tab. 15: Classi su modello Nazionale Completo.

Classi	Nazioni
<i>Best Performer</i>	Lussemburgo
<i>Mix Liberal-continentale mediterraneo</i>	Germania, Regno Unito, Italia, Belgio, Spagna e Francia
<i>Nord Social-democratico filo scandinavo</i>	Paesi Bassi, Finlandia, Austria, Danimarca e Svezia
<i>Nazioni tra arretratezza e ritardo di sviluppo</i>	Slovenia, Portogallo, Irlanda, Repubblica Ceca, Estonia, Slovacchia, Cipro, Ungheria, Malta, Polonia
<i>Nazioni tra Est e crisi</i>	Bulgaria, Grecia, Romania, Lettonia e Lituania

Fig. 10: *Rebus Pls* sul modello nazionale completo.

Legenda		Lituania	Oss 14
Belgio	Oss 1	Lussemburgo	Oss 15
Bulgaria	Oss 2	Ungheria	Oss 16
Repubblica Ceca	Oss 3	Malta	Oss 17
Danimarca	Oss 4	Paesi Bassi	Oss 18
Germania	Oss 5	Austria	Oss 19
Estonia	Oss 6	Polonia	Oss 20
Irlanda	Oss 7	Portogallo	Oss 21
Grecia	Oss 8	Romania	Oss 22
Spagna	Oss 9	Slovenia	Oss 23
Francia	Oss 10	Slovacchia	Oss 24
Italia	Oss 11	Finlandia	Oss 25
Cipro	Oss 12	Svezia	Oss 26
Lettonia	Oss 13	Regno Unito	Oss 27



Per quanto il modello sembra funzionare, la disposizione delle Nazioni resta, tuttavia, piuttosto curiosa. Se non rappresenta anomalia il fatto che il Lussemburgo sia la punta di eccellenza per *performance*, le restanti combinazioni si fanno alquanto insolite. I modelli classicamente intesi, e già discussi, cui faceva riferimento Ferrera (1994) cominciano a mescolarsi e a confondersi. Si perdono i cardini classici che li inquadravano a seconda dei destinatari, della copertura degli interventi e delle configurazioni istituzionali. Questi hanno portato all'articolazione dello stato sociale europeo contemporaneo nelle quattro europee sociali rispetto a parametri quali accesso alla protezione sociale, formule di finanziamento, formule di prestazione ed assetti organizzativo-gestionali. Queste famiglie geo-sociali si costituiscono con una netta delimitazione anche fisico spaziale che lascia avvertire quanto l'appartenenza ad una data area faccia dipanare in questi comportamenti simili di welfare. Ma, come dimostrato, se si sposta il discrimine dei modelli, piuttosto che sui fattori di differenziazione, fondamentali in un momento in cui prevale la *soft law* europea in materia sociale, su quelli di convergenza, rilevanti nel momento in cui l'Europa comincia a stabilire e delineare traiettorie precise e vincolanti rispetto alla crescita sociale, e dunque prendendo in esame l'indice di integrazione comunitaria, cade il principio di differenziazione spaziale e prende sempre più importanza quello di sviluppo nella doppia direzione economico-territoriale (coesione) e sociale-personale (inclusione). Ciò che si cerca di mostrare è che le più generali trasformazioni e direzioni di sviluppo della politica pubblica sostanziano, e per certi versi generano, i mutamenti di welfare, e che è in pratica impossibile non tenere conto delle spinte ad europeizzazione e localizzazione che pervadono un po' tutte le nazioni europee con diversa intensità, mantenendo obiettivi comuni fissati dall'attore sovranazionale, ma con la possibilità di raggiungerli in maniera differenziata attraverso il metodo aperto di coordinamento. Così, l'attivazione diventa principio di inclusione e la sussidiarietà può essere letta in chiave di volontà di una coesione che lasci comunque spazio alla competitività ed all'emersione del livello locale. Si apre la strada ad una nuova concezione di cittadinanza sociale e se le distinzioni e caratterizzazioni del welfare e i cambiamenti intervenuti in merito a politiche sociali hanno potuto mantenere una linea di coerenza e sono risultate la spiegazione più efficace al fenomeno descritto, alla luce degli sviluppi attuali e dell'ingresso del livello europeo come titolare e responsabile dell'applicazione coerente e dello sviluppo armonioso ed armonizzato delle politiche sociali sul territorio comunitario, queste cominciano a vivere una crisi di ristrutturazione e a far emergere la necessità di una nuova chiave di spiegazione possibilmente uguale per tutti i sistemi e più astratta del concetto di intervento economico statale o familiare. È proprio alla luce di questa necessità che si spinge verso l'introduzione del concetto di integrazione quale variabile discriminante per la classificazione e la comprensione del welfare dell'europeizzazione. Fondamentale è considerare le dinamiche di integrazione comunitaria sovranazionale ed i risvegli localistici, proprio perché queste due tendenze portano alla conformazione dei due modelli di sviluppo di welfare essenzialmente differenti. Da una parte abbiamo, per l'appunto, un *welfare europeo o dell'europeizzazione* fondato sulla piena convergenza delle Nazioni in un modello unico ed integrato, dall'altra abbiamo la nascita di tanti *net-welfare locali* come piccoli centri di gravitazione decisionali dai quali parte la spinta per l'autonomizzazione delle caratteristiche di sviluppo dei differenti contesti, pur mantenendo saldo l'obiettivo fondamentale della convergenza nei risultati di sviluppo economico-sociale raggiunti. Viene a contrapporsi una



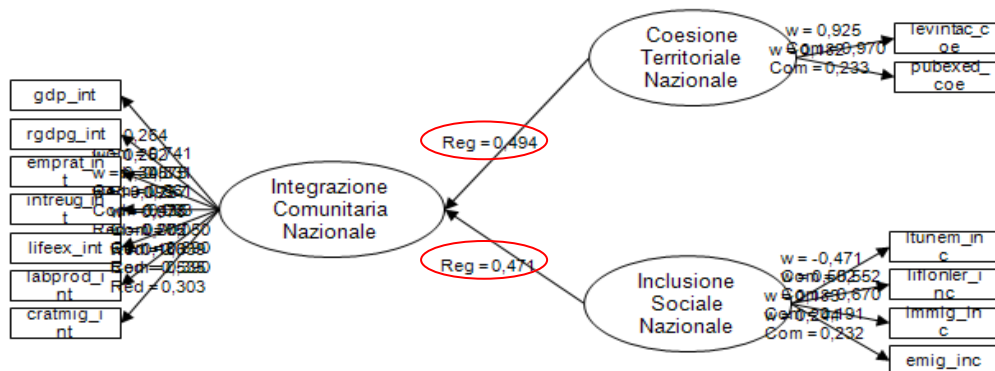
programmazione di lungo periodo e globale ad una visione micro centrata sull'immediato e sulle necessità di sviluppo in un modello europeo che fissa tetti di convergenza. Non è impossibile, quindi, spiegarsi il perché, procedendo con la classificazione proposta in base al *ranking* dovuto all'indice di integrazione comunitaria, vengano a nascere classi miste che possano tenere insieme nazioni quali Germania, Regno Unito, Italia, Belgio, Spagna e Francia nel "mix liberal-continentale mediterraneo", poiché questi paesi tendono a privilegiare politiche miste volte alla coesione e all'inclusione sociale, che, nel nostro caso, andando in controtendenza (per la coesione coefficienti positivi e per l'integrazione negativi), portano queste nazioni a posi intorno alla media generale di *performance* richiesta a livello comunitario, senza tuttavia protendere per interventi volti maggiormente allo sviluppo economico-territoriale, in quanto non prioritario, ne tanto meno verso interventi di recupero sociale, poiché anche questi non ritenuti più importanti dello sviluppo economico-territoriale. Vi fanno polo opposto le "nazioni tra arretratezza e ritardo di sviluppo" (Slovenia, Portogallo, Irlanda, Repubblica Ceca, Estonia, Slovacchia, Cipro, Ungheria, Malta, Polonia). Queste hanno la priorità del recupero economico-territoriale così quanto di quello relativo al divario sociale. Non ponendosi sulla media, queste registrano forti spinte nel *ranking*, scavalcando anche quei paesi dove vigono sistemi di welfare più complessi ma che hanno già raggiunto forme di equilibrio e pertanto non sono più intenti a rincorrere le prerogative stabilite a livello europeo. Il "nord social-democratico filo scandinavo" costituito da Paesi Bassi, Finlandia, Austria, Danimarca e Svezia, invece, non avendo necessità di recuperare divari di natura sociale, poiché godono di un sistema generalizzato ed universalistico di assistenza sociale, puntano il loro sviluppo in direzione territoriale. Sul versante opposto a queste vi sono le "nazioni tra Est e crisi" (Bulgaria, Grecia, Romania, Lettonia e Lituania), che, in netto ritardo verso lo sviluppo economico e territoriale, hanno la necessità di colmare il divario sociale che le porta agli ultimi posti nel *ranking* generale per *performance*, dunque puntano più su politiche di inclusione che diventano motore per tentare, in una fase solo successiva la scalata allo sviluppo economico-territoriale.

Quale è la possibile spiegazione ad una tale disposizione? Nel nostro modello i valori predetti di integrazione derivano dai risultati ottenuti sulle *performance* delle nazioni in merito a politiche di inclusione e coesione sociale, pertanto ipotizzabile è che la disposizione ottenuta sia lo specchio di una convergenza guidata da un principio legislativo piuttosto che di dinamica spontanea ed azione nei *network* locali. Nazioni considerate ancora lontane dal Modello Sociale Europeo avanzano prepotentemente, anche sotto la spinta di normative e provvedimenti prettamente vincolanti a queste rivolte per tenersi al passo con gli *standard* imposti dall'Europa, e Nazioni il cui livello di sviluppo è comprovato, tanto da fare da esempio e traino per le altre erigendosi a modello su principio di sussidiarietà, tendono ad arretrare o a porsi sulla media di convergenza legislativa e di *performance* che il Modello Sociale Europeo richiede. Ma cosa accade se si tenta di staccarsi da una spiegazione legislativa e ci si muove verso dinamiche contestuali?

Prima di rispondere a questo interrogativo, per necessità di comparabilità del livello Nazionale con quello Regionale, data la già discussa assenza di dati disaggregati comuni ad entrambi i livelli, si è proceduto a creare un modello nazionale ridotto che tenga conto solo degli indicatori utilizzati a livello regionale. I risultati che ne conseguono, sono tuttavia di degno rilievo ed interesse, poiché

possiamo assistere ad una sottolineatura maggiore dell'ipotesi iniziale di discriminare su base dell'indice di integrazione comunitari rispetto a due sottostanti modelli di welfare, il *net* o l'*europo*. Infatti, come è possibile vedere nella figura 13, i coefficienti di regressione associabili alle variabili latenti di coesione territoriale e inclusione sociale mostrano un chiaro impatto positivo rispetto alla predizione della variabile latente esogena di integrazione sociale. Il coefficiente di determinazione  $R^2$  perde pochissimo del suo valore iniziale scendendo a 0.77, confermando la capacità predittiva globale del modello in qualità di misura dell'adattamento fra i dati osservati ed i dati stimati. Difatti, gli effetti stimati vedono corrispondere all'aumento dell'*indice di integrazione* valori positivi di *coesione territoriale* e valori positivi di *inclusione sociale* quasi in eguale peso e misura. Verrebbe, pertanto, da chiedersi: cosa succede all'interno del modello? Come mai le spinte all'inclusione recuperano spazio e si pongono in stretta associazione positiva con le dinamiche di coesione? In realtà l'artefatto è puramente di natura numerica. Restano nel modello indicatori con correlazioni positive rispetto alle latenti cambiando la direzione dell'impatto ma non l'intensità. Tuttavia, se si vanno a guardare i risultati del *Rebus-PLS*, la situazione di raggruppamento cambia enormemente in conseguenza di questa associazione.

Fig. 11: *Path Diagram* del modello sulle nazioni ridotto/minimal per comparabilità con i dati regionali.



Se, per quanto concerne le prime due classi, la situazione resta sostanzialmente invariata, gli stravolgimenti principali vi sono nelle classi successive. L'Italia, in particolare, viene a creare gruppo a se stante posizionandosi come punteggio quasi sulle medie generali di tutte e tre le latenti e quindi in posizione mediana rispetto alle classi create. Le "nazioni minori" si configurano come un eterogeneo gruppo per livelli di sviluppo e pur tuttavia accomunate dalla propensione verso il recupero di un divario prima sociale e poi economico rispetto ai paesi dell'Unione. Infine le nazioni dell'area "nord filo scandinavo-continentale con un po' di Est" vengono a rappresentare un consistente e variegato gruppo dove i vecchi confini tra sistemi di welfare geopolitici si perdono. La spinta alla convergenza pervade tutte le nazioni, siano o non siano in ritardo di sviluppo e necessitanti di dimostrare la voglia al recupero dei divari che le pervadono. Netta è la prevalenza di questo gruppo verso un'integrazione comunitaria su cui impatta maggiormente la necessità di sviluppo economico-territoriale e quindi la componente di coesione, e questo non in contrasto con la presenza del "po' di Est", che è proprio quella porzione più nord continentale e maggiormente influenzata dalla sussidiarietà esercitata proprio dalle vicine nazioni afferenti a sistemi social-democratici o continentali. Anche in questo caso si può affermare che, non essendoci sostanziali variazioni di *ranking di performance*, ma

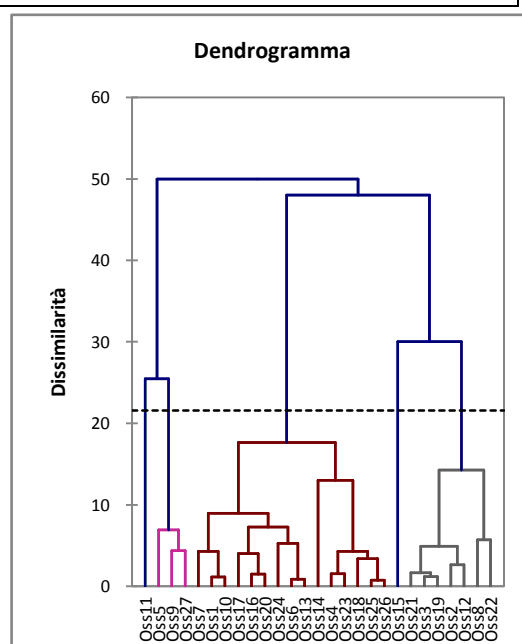
solo spostamenti all'interno dei gruppi costituiti, la disposizione ottenuta resta lo specchio di una convergenza guidata da un principio legislativo piuttosto che di dinamica spontanea ed azione nei *network* locali. Eppure è curioso capire effettivamente in quale dinamica micro si inserisca un così ampio spazio di manovra che porti nazioni come la Francia a stare assieme all'Ungheria o la Germania con la Spagna o ancora l'Austria con la Grecia. Staccarsi da una spiegazione legislativa volta alla convergenza ed assumere l'ottica di manovra di rete è quello di cui necessita il passaggio successivo d'analisi, la discesa in campo regionale.

Tab. 16: Classi su modello Nazionale Ridotto.

Classi	Nazioni
<i>Best Performer</i>	Lussemburgo
<i>Mix Liberal-continentale mediterraneo</i>	Germania, Regno Unito e Spagna
Nord filo scandinavo-continentale con un po' di Est	Belgio, Irlanda, Francia, Ungheria, Malta, Polonia, Slovacchia, Estonia, Lettonia, Lituania, Danimarca, Slovenia, Paesi Bassi, Finlandia e Svezia
Nazioni minori	Austria, Bulgaria, Grecia, Romania, Slovenia, Portogallo, Irlanda, Repubblica Ceca e Cipro
La Nazione mediana	Italia

Fig. 12: Rebus Pls sul modello nazionale completo.

Legenda		Lituania	Oss 14
Belgio	Oss 1	Lussemburgo	Oss 15
Bulgaria	Oss 2	Ungheria	Oss 16
Repubblica Ceca	Oss 3	Malta	Oss 17
Danimarca	Oss 4	Paesi Bassi	Oss 18
Germania	Oss 5	Austria	Oss 19
Estonia	Oss 6	Polonia	Oss 20
Irlanda	Oss 7	Portogallo	Oss 21
Grecia	Oss 8	Romania	Oss 22
Spagna	Oss 9	Slovenia	Oss 23
Francia	Oss 10	Slovacchia	Oss 24
Italia	Oss 11	Finlandia	Oss 25
Cipro	Oss 12	Svezia	Oss 26
Lettonia	Oss 13	Regno Unito	Oss 27

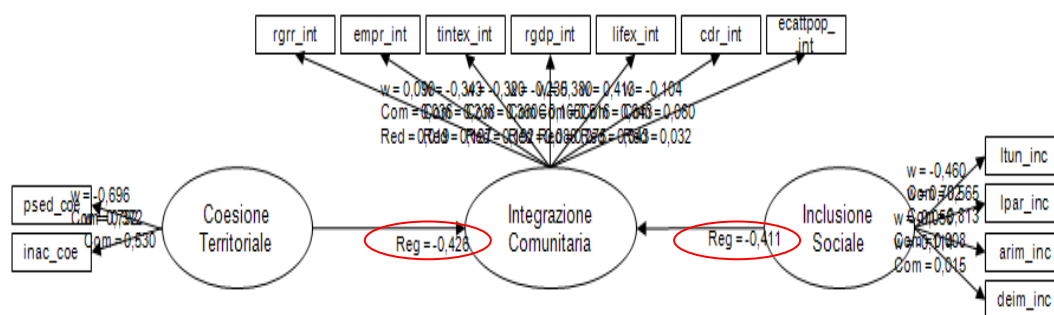


#### 4.3.2.2 Il Modello Regionale e la Cluster disgiunta

In figura 13 possiamo osservare il diagramma del modello regionale con i relativi impatti delle variabili latenti endogene. E subito è facile capire che il modello Nazionale e quello Regionale risultano essere diametralmente opposti. Infatti, i coefficienti di regressione associati alle variabili latenti di coesione territoriale e inclusione sociale mostrano un chiaro impatto negativo, questa volta, rispetto alla predizione della variabile latente esogena di integrazione sociale. Il coefficiente di determinazione  $R^2$  perde notevolmente quota ed arriva a 0.52, confermando la

capacità predittiva globale del modello ma lascia intravedere lo spazio per una messa in discussione della linearità di questa relazione. Difatti, gli effetti stimati vedono corrispondere all'aumento dell'*indice di integrazione* valori negativi di *coesione territoriale* e di *inclusione sociale* quasi in eguale peso e misura. Come se il fatto di perseguire un percorso, quello di integrazione, guidato dall'attore sovranazionale fosse indipendente dalle *performance* registrate dalle regioni a livello di coesione e inclusione. Questo è imputabile al fatto che, se da un lato gli Stati, data la perdita del ruolo di attori centrali nella delimitazione di politiche di welfare, hanno ceduto il passo alle dinamiche locali ed alla loro imposizione di priorità e modalità per raggiungere gli obiettivi comunitariamente stabiliti. Resta comunque imputabile al livello nazionale la traslazione normativa e la responsabilità di guidare e rendicontare il processo di integrazione.

Fig. 13: Path Diagram del modello sulle regioni.



Ciò che bisogna evidenziare, tuttavia, ragionando sulla disposizione delle Regioni, è il livello di *performance* eccezionalmente differente rispetto alle medie nazionali di riferimento. Quello che accade, nel concreto, è che su nazioni economicamente agire, piuttosto che le tendenze allo sviluppo di autonomie locali forti e che riescano ad imporre le proprie dinamiche nella gestione di potere e risorse in merito al sociale, agisce esclusivamente il vincolo legislativo. Mentre, per le Regioni appartenenti a Nazioni che necessitano di rapidità di sviluppo e di recupero del divario economico e sociale vengono a crearsi incredibili spazi di manovra rispetto ai vincoli normativi e rilanciano uno sviluppo che non sempre segue le linee dettate a livello Sovranazionale, ma che, tuttavia, portano ad innalzare i livelli di *performance* generali. Nel primo caso, sembrerebbe prevalere l'ipotesi di cammino verso un *welfare europeo* o *dell'europeizzazione*, nel secondo, ciò è pienamente disconfermato dall'emergere di *net-welfare locali*, differenti e non assimilabili ad un modello generale.

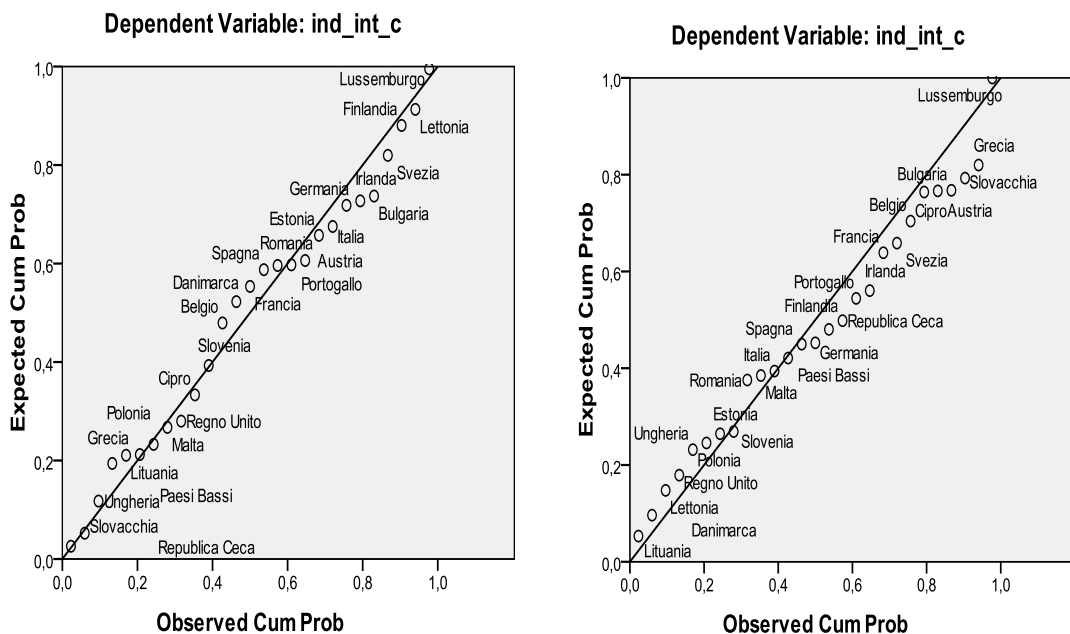
In questa sezione non verrà presentato anche l'algoritmo *Rebus-PLS* poiché non è stato possibile effettuare i calcoli con le dotazioni strutturali disponibili. Tuttavia, per dare una ragione grafica alle configurazioni cui si è giunti, ma soprattutto ai gruppi che vengono a crearsi, si sono passati gli indici, derivati dalle variabili latenti inserite nel modello, in Spad e si è effettuata una analisi fattoriale con classificazione gerarchica come procedura di *cluster* (Di Franco, 2001, p. 223). Questo consente di ottenere graficamente le conformazioni indagate ma soprattutto ha il fine di ottenere il primo andamento necessario a testare l'ipotesi di discriminazione del nuovo indice di integrazione ottenuto creando raggruppamenti all'interno dei contesti analizzati.

Ciò consente, seppure rimanendo su un piano ancora disgiunto tra Nazioni e Regioni, di compiere una prima fase di selezione dei territori che "fanno la

differenza” rispetto agli schemi scissori di welfare classicamente intesi e che diventeranno gli elementi di interesse nella nostra analisi micro.

Per i modelli costruiti sulle nazioni, sia il completo che il ridotto, dopo aver dato un’occhiata agli andamenti rilevati nella predizione della *performance* in base alla regressione di coesione ed inclusione sull’indice di integrazione (fig. 16 e 17), si evince una continuità rispetto ai risultati ottenuti con l’analisi per blocchi. Infatti, l’ $R^2$  resta sostanzialmente invariato (0.80 per il modello completo e 0.78 per il ridotto), confermando la bontà di adattamento del modello ai dati ed i coefficienti di regressione stimati per i due regressori, coesione ed inclusione, mantengono le stesse caratteristiche rilevate in precedenza. Nel modello nazionale completo all’aumentare dell’indice di integrazione corrispondono variazioni positive sull’indice di coesione territoriale e negative sull’indice di inclusione sociale. Nel modello ridotto, entrambi gli impatti diventano positivi. Ne conseguono conformazioni di *ranking* per *performance* predette molto simili. Al vertice vi troviamo il Lussemburgo, che da solo, abbiamo visto caratterizzarsi come una sorta di *outlier* fino a divenire riconoscibile in qualità di *best performer* rispetto alla totalità delle nazioni europee considerate. Nelle ultime posizioni prevalgono paesi dell’Est, ma si assiste prepotentemente all’abbassamento dei livelli di performance di alcune delle nazioni che, invece, fino a questo momento hanno fatto da traino ed avanguardia in Europa per quanto concerne lo sviluppo sociale. Parliamo del Regno Unito e dei Paesi Bassi per il modello completo, ancora del Regno Unito e della Danimarca per quello ridotto. Posizioni centrali ed addirittura tendenti al vertice, vengono recuperati da paesi che tendenzialmente sono recentemente entrati in Unione o che per ragioni politico-economiche non hanno mai rappresentato punti di eccellenza. Parliamo della Spagna, del Portogallo, della Bulgaria, della stessa Italia.

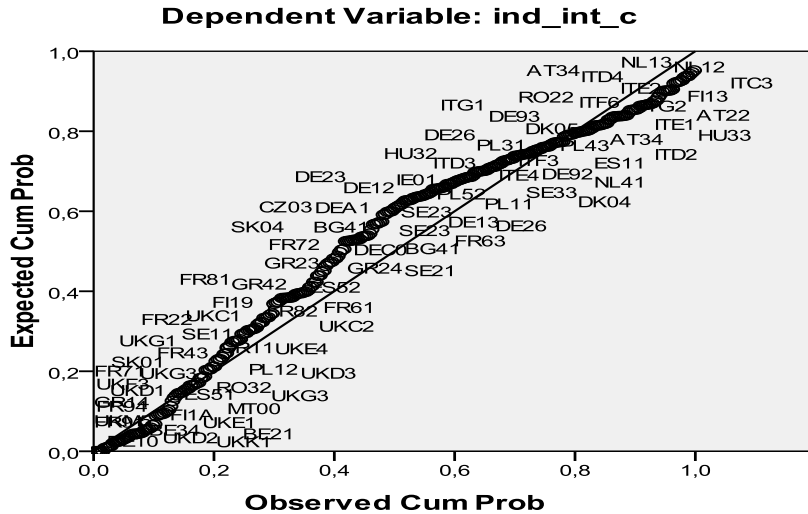
Fig. 14: Normal P-P Plot modello nazionale completo. Fig. 15: Normal P-P Plot modello nazionale ridotto.



La riflessione da trarre su questo piano non è lontana da quella data alle conformazioni rilevate in precedenza, quello che c'è da evidenziare è l'acuirsi della divisione tra nazioni che puntano al recupero dei divari economico-territoriali in chiave di competitività e nazioni che puntano allo sviluppo primariamente sociale e rivolto agli individui. L'azione normativa e vincolante, permette poi di far emergere l'arretrarsi di paesi ricchi e la scalata di quelli meno, proprio per la volontà di colmare i divari ed arrivare alla convergenza, non più solo auspicata a livello europeo, ma pienamente regolamentata (Trattato di Lisbona, Europa 2020, ecc.) e vincolante. La convergenza ad un sistema di *welfare europeo* sembra essere la dinamica emergente in configurazioni siffatte.

Il modello regionale mantiene, anch'esso, gli stessi tratti dell'analisi per blocchi con un aumento dell' $R^2$ , che arriva a 0.60, mentre l'impatto dei regressori si trasforma in totalmente negativo. Seppure diametralmente opposta alla configurazione del modello sulle nazioni, è tuttavia possibile confermare l'arretramento delle aree appartenenti al Regno Unito con una sorta di appiattimento delle *performance* ed il recupero di spazi di azione per contesti più arretrati o che necessitano di trovare vie di sviluppo alternative per raggiungere obiettivi comuni stabiliti dall'attore europeo. È così, che contesti locali relativi a paesi dell'Est e dell'area mediterranea diventano i *best performers* tra gli spazi locali europei considerati diventando traino e nuovi esempi cui i paesi ancor in ritardo di sviluppo dovrebbero guardare. È in queste dinamiche che è impossibile non notare l'emersione dei *net welfare locali*.

Fig. 16: Normal P-P Plot per modello regionale.



Per concludere la descrizione degli andamenti sui dati rilevati, come anticipato, si presentano i risultati della *cluster analysis* gerarchica applicata a nazioni e regioni. In particolare si è stabilita una soglia di inerzia spiegata pari al 90% al fine di estrarre una partizione ottimale che, se nei modelli nazionali viene raggiunta con raggruppamenti a sei classi, nel modello regionale avviene con un raggruppamento a nove. Le classi ottenute con questa procedura, più che sostituirsi a quelle ottenute grazie all'algoritmo *Rebus-PLS* lo integrano e completano mettendo in evidenza configurazioni di degno rilievo al fine della prima selezione dei casi per l'indagine micro.

Fig. 17: Disposizione dei casi-nazione (modello completo) nello spazio delle variabili costituito sull'indice di integrazione.

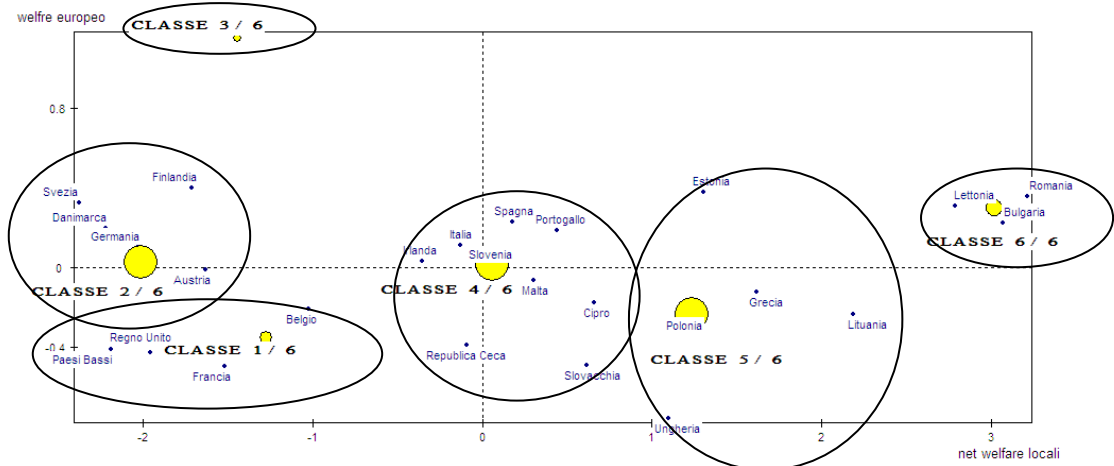
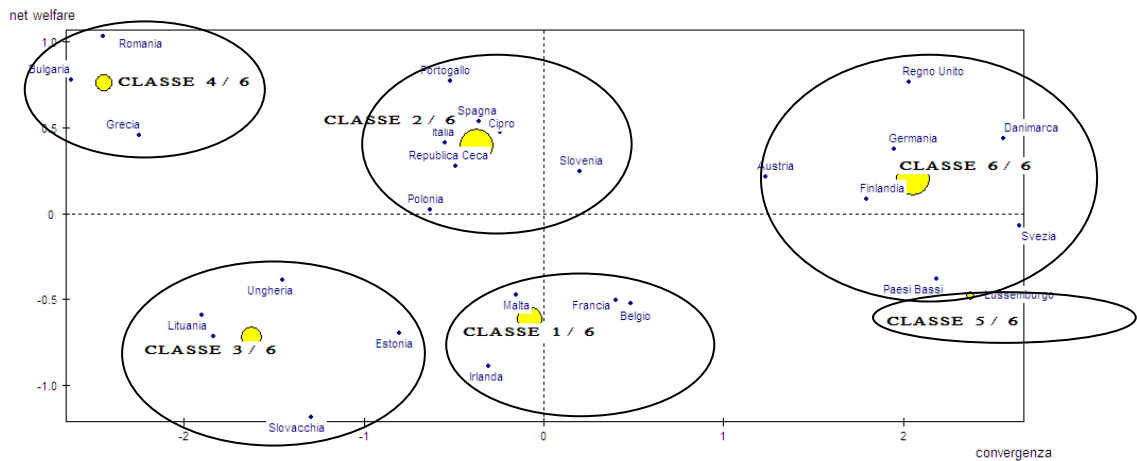


Fig. 18: Disposizione dei casi-nazione (modello ridotto) nello spazio delle variabili costituito sull'indice di integrazione.

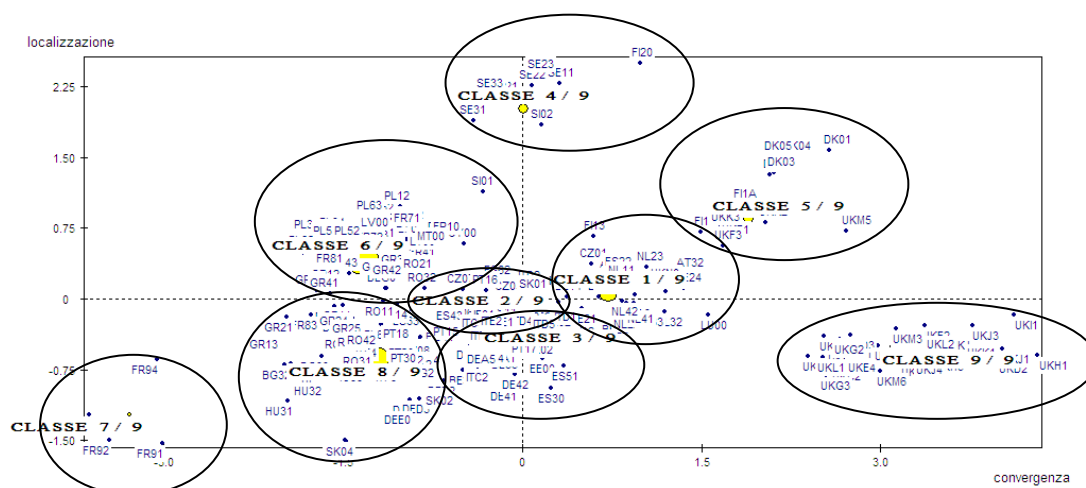


Come è possibile evincere nelle figure 17 e 18, la classe del *best performer* a livello sociale ed economico europeo, il Lussemburgo, viene mantenuta costante, così come costanti sono due *clusters* che si configurano come naturali in entrambi i modelli. Questi sono, da un lato i paesi dell'Est più la Grecia (classi 5 e 6 nel modello completo e 3 e 4 nel modello ridotto), evidentemente per il fatto di essere recentemente entrati in Unione e per l'arretratezza generale nei livelli di sviluppo in *performance* soprattutto se si tiene conto della posizione della Grecia e la recente crisi economica e sociale da cui questa è stata pervasa. Inoltre, essendo tali nazioni impegnate a recuperare il divario sociale, puntano di più su politiche di inclusione sociale, prima ancora che impegnarsi sul recupero territoriale e di integrazione comunitaria. Dall'altro si regge ancora il connubio *mix* liberal-continentale scandinavo che perde l'appendice mediterranea (classe 4 nel modello completo e classe 2 in quello ridotto) la quale viene ad emergere accanto a paesi quali Polonia, Repubblica Ceca e Slovenia. Dal canto loro i paesi socialdemocratici reggono la loro unione ma mescolandosi nel modello completo con la cultura continentale di welfare (Germania) e nel modello ridotto prendendo anche la componente liberale (Regno Unito). Stessa componente, quest'ultima, che nel modello completo va, invece, a legarsi a quella continentale per eccellenza (Francia, Belgio, Paesi Bassi). Questa

configurazione assai particolare delle nazioni considerate aiuta a restringere il *focus* analitico per lo sviluppo dello *step* di analisi successivo. L'interesse alle dinamiche locali che portano alla configurazione particolare cui si giunge va a focalizzarsi sul Regno Unito, ballerino all'interno di culture di welfare differenti e non più nodo isolato, la Germania, sempre più proiettata verso il modello scandinavo, la Francia, fedele ad una cultura statalista continentale, l'Italia, che, se nel modello *PLS* ha dimostrato avere caratterizzazione che la rendevano unica rispetto alle altre nazioni ponendola come spartiacque poiché in posizione mediana tra le classi, nella *cluster* applicata torna a stringersi all'area mediterranea, ed in fine la Spagna, per l'effettiva scalata in termini di *performance* e per la capacità di essere assimilata a modelli liberal-continentali pur rimanendo inserita in un sistema ancora geograficamente connotato dalla presenza di paesi mediterranei.

Ma per restringere correttamente il campo, è giusto guardare anche a cosa accade nel momento in cui nello spazio della componente dell'integrazione andiamo a proiettare le Regioni.

Fig. 19: Disposizione dei casi-regione nello spazio delle variabili costituito sull'indice di integrazione.



La disposizione delle Regioni presenta alcuni tratti di demarcazione naturale dei *clusters*, come è possibile evidenziare per i contesti locali di:

1. Regno Unito (classe 9), fatta eccezione per alcuni che cadono invece vicini ai paesi scandinavi (classe 5);
2. Francia (classe 7), eccetto un non poco consistente gruppo che va a legarsi a classi più marcatamente connotate dai paesi dell'Est (classe 6);
3. Svezia (classe 4).

Se le eccezioni per il Regno Unito sono trainate dal comportamento appiattito dei contesti rispetto a livelli di convergenza stabiliti a livello europeo, ad agire sui contesti francesi e sulla configurazione centrale dei gruppi è lo stiramento verso una localizzazione dove sono gli attori locali a portare alle configurazioni di welfare e a muovere su e giù le nazioni per livelli di *performance*. Presi isolatamente alcuni contesti locali bastano da soli a trainare l'intero andamento regionale e l'andamento *random* dei restanti contesti afferenti alla medesima nazione ne è la chiara evidenza. Ancora c'è da evidenziare la classica configurazione Lussemburgo, Paesi Bassi e Austria (classe 1), accanto ad un connubio insolito eppure marcatamente evidente tra



contesti locali italiani e tedeschi (classe 3) e lo stringersi ormai quasi totalizzante tra i contesti greci e dell'est europeo (classe 8). La Spagna, dal canto suo si estende nelle classi più eterogenee, come la seconda che raggruppa contesti appartenenti a Polonia, Slovacchia, Romania, Italia, ricadendo anche nella terza costituita in prevalenza da Germania ed Italia, fino a giungere anche nella prima classe che raggruppa i contesti più all'avanguardia per *performance* ottenute in base all'indice di integrazione. Queste conformazioni riconfermano l'attenzione richiamata già a livello nazionale, ma questa volta, in maniera più incisiva, portano a chiedersi cosa renda alcuni contesti così distaccate dalle *performance* dei restanti contesti all'interno delle singole nazioni nel momento in cui le si indaga al di fuori del contenitore nazionale. Dunque, se a livello nazionale, in vista di una convergenza ed integrazione dei paesi al modello sociale europeo, si tende a privilegiare interventi legati allo sviluppo economico-territoriale, a livello locale si perde la componente di traino più propriamente economica per rilanciarsi sul sociale con interventi più rivolti alla persona. Quindi le modalità di impatto dei regressori considerati (coesione ed inclusione) rispetto all'integrazione, in ottica generale, continuano a configurarsi come unica componente sottostante le dinamiche di spostamento di nazioni e regioni in base ai livelli di *performance* predetti, così come era già possibile evidenziare attraverso la spiegazione dei *Rebus* del *PLS-PM*. I territori che cominciavano a far sentire la loro differenza a livello nazionale, confermano la necessità di indagine approfondita anche a livello regionale: pertanto, nonostante siano state usate tecniche di analisi puramente quantitative, nello stadio di selezione la scelta diventa ragionata piuttosto che meccanica, per cercare di spiegare le reali differenze che intercorrono nei diversi livelli di *performance* raggiunti da nazioni e regioni in ambito europeo. Il tutto nell'ottica precedentemente citata di un'integrazione totale di approcci che converga nei già definiti *mixed methods*.

#### **4.4. Analisi multilivello: tra selezione del campione e prime conclusioni**

*Un modello Multilivello, perché?*

*Come produrre un primo stadio di campionamento seguendo l'analisi della varianza imputabile al contesto.*

Nella fase successiva i dati vengono modellati in una struttura complessa che vede le Regioni annidate nelle Nazioni e porta allo sviluppo di una matrice che contempla congiuntamente due livelli distinti di analisi. È in questa sede che si modelleranno congiuntamente eterogeneità e contestualità nella variabilità di entrambi i livelli. Per lo sviluppo di questa parte di analisi si è utilizzato il *software* MLwiN ideato appositamente per la *multilevel analysis*. Esso consente di testare la validità dell'equazione specificata ad inizio paragrafo aggiungendo congiuntamente la variabilità imputabile alle Nazioni e quella imputabile alle Regioni per consentirci di rispondere alle domande: le *performance* rispetto all'indice di integrazione variano di Nazione in Nazione? Le Regioni nella stessa nazione tendono ad avere andamenti simili? Da quale livello dipende allora l'integrazione? Prevale la convergenza o l'autonomia locale mantiene i suoi tratti di divergenza?

L'equazione stimata assume i seguenti valori:

Equazione 2: Il modello multilivello con intercette e inclinazione variabili su due livelli più interazione.

$$\text{index\_integ}_{ij} \sim N(XB, \Omega)$$

$$\text{index\_integ}_{ij} = \beta_{0ij}\text{cons} + 0.122(0.053)\text{index\_coes}_{ij} + -0.448(0.056)\text{index\_incl}_{ij} + 0.006(0.088)\text{index\_coes}\cdot\text{index\_incl}_{ij}$$

$$\beta_{0ij} = 0.030(0.041) + u_{0j} + e_{0ij}$$

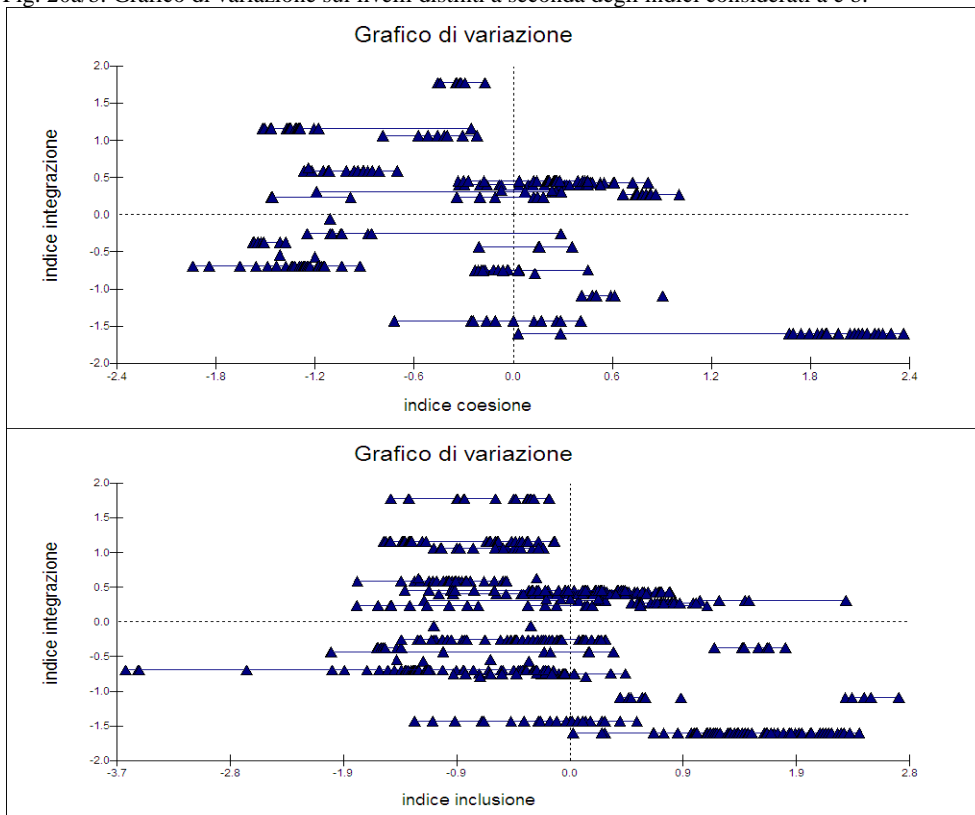
$$\begin{bmatrix} u_{0j} \end{bmatrix} \sim N(0, \Omega_u) : \Omega_u = \begin{bmatrix} 0.042(0.012) \end{bmatrix}$$

$$\begin{bmatrix} e_{0ij} \end{bmatrix} \sim N(0, \Omega_e) : \Omega_e = \begin{bmatrix} 0.020(0.002) \end{bmatrix}$$

$$-2*\text{loglikelihood(IGLS Deviance)} = -243.818(298 \text{ of } 298 \text{ cases in use})$$

L'indice di coesione sociale ritorna ad essere stimato in positivo nel modello congiunto, così come quello di inclusione, viene stimato in negativo e l'interazione tra i due ne mantiene l'andamento, il che permette di verificare chiaramente che la correlazione tra i due non è tale da inficiare sull'intera analisi. Graficamente si può osservare, tenendo costanti coesione ed inclusione sociale, che le nazioni, con le rispettive regioni, tendono a posizionarsi su livelli distinti di *performance* all'interno dei grafici presentati (fig. 20 a e b).

Fig. 20a/b: Grafico di variazione sui livelli distinti a seconda degli indici considerati a e b.



In particolare, anche in questo grafico, a partire dal basso, si possono notare due gruppi distaccati, il Regno Unito e la Germania. Le loro *performance* tendono, difatti, ad essere completamente distaccate dal gruppo di Nazioni che costituiscono il *core* centrale del grafico. In alto ritroviamo la Bulgaria in quanto, come osservato anche su livelli disgiunti, essa tende ad essere l'estremo negativo per *performance* tra le Nazioni europee. Se si aggiunge tra i predittori l'indice di coesione territoriale, le Nazioni tenderanno a disporsi in relazione monotonica crescente seguendo il medesimo andamento dell'indice di integrazione e mostrando una forte dispersione di variabilità tra i livelli raggiunti tra una Nazione e l'altra. Se, invece, consideriamo l'influsso dell'indice di inclusione, la relazione si fa monotonica inversa, tanto che la stessa Bulgaria finisce per recuperare in *performance* dato che, impegnata a recuperare ancora un forte divario sociale, è sulle politiche rivolte all'attivazione delle risorse individuali, e dunque alle persone, che pone il suo massimo interesse. Il Lussemburgo perderà quota poiché legata ad uno sviluppo economico territoriale volto all'attivazione dinamica delle risorse di contesto in funzione della resa di massima competitività dello stesso. Un'ulteriore considerazione riguarda il fatto che, se ci si rivolge a questa componente più strettamente legata a dinamiche sociali, la varianza tra i livelli di *performance* raggiunti dalle differenti Nazioni tende a diminuire senza eccessivi punti di divergenza. Modi differenti di guardare alla politica sociale sono alla base degli sviluppi presi in considerazione dal modello qui presentato. Modi, che non prescindono dall'esplosione della variabilità interna alle stesse nazioni nel momento in cui questa viene liberata.

Fig. 21: La funzione di Varianza e gli intervalli di confidenza del modello *multilevel random intercepts*.

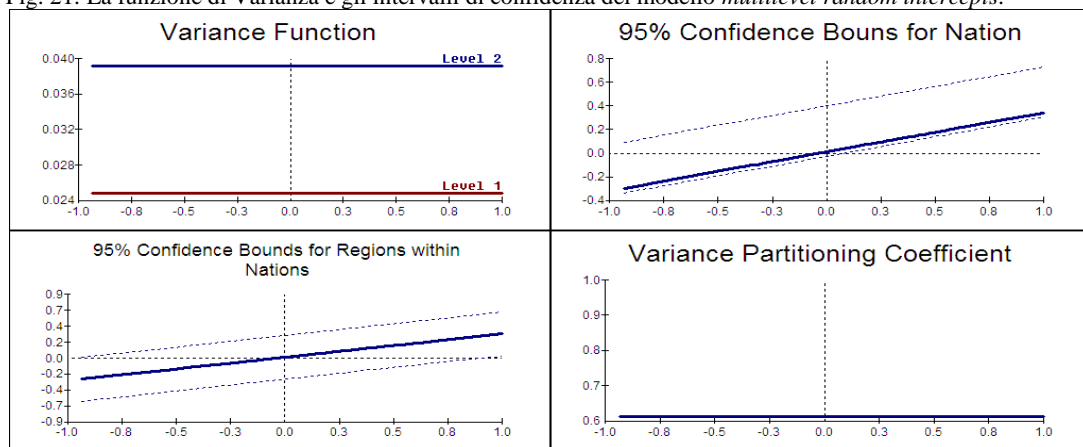
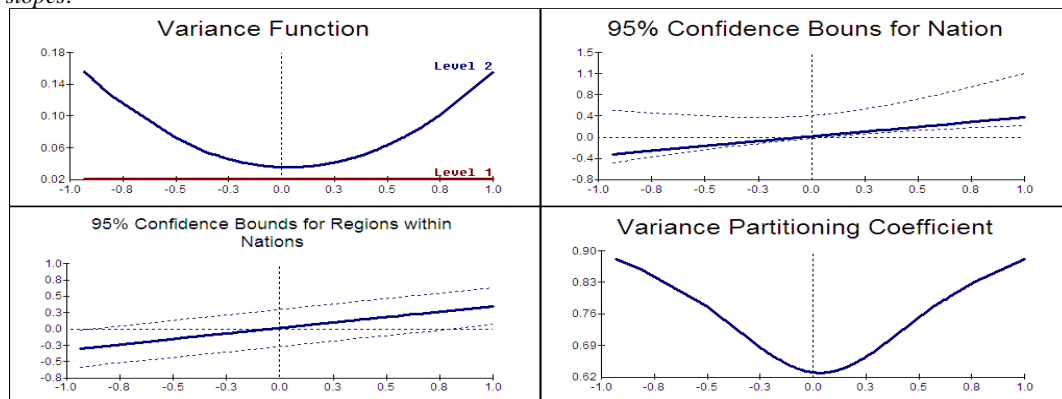


Fig. 22: La funzione di Varianza e gli intervalli di confidenza del modello *multilevel random intercepts and slopes*.



È per questo che, per rispondere alle nostre domande, abbiamo bisogno di guardare alle funzioni di varianza riprodotte dai diversi livelli e gli intervalli di confidenza a questi associati. In figura 22 possiamo vedere cosa succede nel modello che utilizza intercette variabili. La variazione tra Nazioni è decisamente preponderante rispetto a quella tra le Regioni, effetto, questo, evidenziato come necessità di convergenza dovuta a fattori legislativi, pressappoco vincolanti, generati dall'esigenza di raggiungere e mantenere determinati *standard* stabiliti dalla stessa Europa. La situazione cambia se si tengono variabili anche le inclinazioni delle rette al secondo livello di variazione, come si può evincere in figura 23. Le Nazioni tendono a differenziarsi, soprattutto negli estremi della distribuzione; le Regioni invece sono *random* a dimostrazione del fatto che, se ci si attesta ad un livello Nazionale, è molto semplice evidenziare la convergenza dei diversi sistemi di welfare verso un punto unico, il citato *welfare europeo o dell'europeizzazione*. Il che spiegherebbe anche l'arretrarsi dei livelli di *performance* associati al Regno Unito, alla Germania, o la vicinanza dei paesi scandinavi all'Austria e la Francia. Se si aggiunge il livello di variazione Regionale, allora è chiaro come spazi di autonomia derivanti dalle conformazioni e dai *network* costituiti a livello locale, operino meccanismi non propriamente tendenti alla piena convergenza. Sono le Regioni, difatti, gli attori del *net-welfare locale*, un sistema che tende a differenziarsi da quello convergente; se, da un lato, ne adotta gli stessi obiettivi, dall'altro, recupera spazi di manovra estremamente più ampi e funzionali a far registrare picchi di eccellenza in Nazioni che da sole non riescono a trascinarsi verso la vetta delle *performance* in campo sociale. È così che possiamo ritrovare, ad esempio, la Spagna e l'Italia accanto al Regno Unito.

Dunque, dove è che si diramano le decisioni sul sociale? Chi gestisce potere e risorse? La risposta si trova nel doppio piano di varianza territoriale e nella diversità di modalità di sviluppo sottostante in merito a politiche sociali tendenti ad inclusione o a coesione.

Lì dove lo sviluppo tende in maniera marcata ad un interesse economico-territoriale, e ci troviamo all'interno di Nazioni già fortemente sviluppate, allora le decisioni sono prese in linea con le direttive Europee. Gli attori tendono a distaccarsi poco da queste, poiché, probabilmente, la mancata esigenza di colmare divari o effetti politici collaterali, non esiste in quei contesti.

Nei contesti, per la maggior parte locali ed identificabili con l'unità amministrativa Regionale, che tendono in maniera marcata, questa volta, ad un interesse più votato al sociale, le Nazioni alle quali facciamo riferimento sono quelle entrate da poco a far parte del sistema Europa. In esse, la necessità di tenere costantemente l'attenzione al recupero del divario sociale, economico e di sviluppo territoriale imposto dalle direttive europee, spinge gli attori all'interno dei contesti locali, a non seguire concretamente e sempre nel dettaglio, le indicazioni chiarite dall'attore sovranazionale. Seguiranno, pertanto, vie alternative che in alcuni casi portano ad aumentare vertiginosamente i livelli di *performance* nazionali, in altri casi ad aumentare il distacco tra le Nazioni, ma in maniera del tutto negativa. Questo spiega anche la forte variabilità tra le Regioni all'interno delle stesse Nazioni e la capacità di queste a porsi su punti significativamente differenti dalle medie nazionali.

Queste riflessioni spingono ad andare oltre il livello macro e tentare una spiegazione a livello micro con l'affondo sui casi specifici selezionati. Questo garantisce un approfondimento di quelle dinamiche di contesto locale che non sono

registrate dagli indicatori di *performance* sociale europea. Tali indicatori, possono esserne però sentori. Essi spingono a riflettere sulla possibilità di individuare effettivamente e con chiarezza il punto dal quale si diramano le decisioni, nonché la possibilità di capire se questo coincide, nella pratica, anche col punto dal quale queste decisioni sono implementate e provocano di ritorno effetti istituzionali e sulle *policy*.

#### 4.5. Il ritorno al *Complex Mixed Methods Design*

Uno degli strumenti metodologici di fondamentale importanza per le scienze sociali è il *trattamento classificatorio* per la sua capacità di organizzazione e resa di stabilità dei modi attraverso cui il nostro pensiero percepisce e si rapporta alla realtà (Marradi, 1987).

Suddividendo l'estensione di un concetto ad un elevato livello di astrazione in concetti ad un più basso livello di generalità ci predisponiamo ad una maggiore capacità di cogliere e rappresentare la realtà.

L'origine della *tradizione tipologica* all'interno dei *policy studies* è dovuta all'opera di Lowi (1964), che tuttavia, tralasciano la classica concezione di classificazione tesa a trovare *fondamenta divisionis* per la costruzione delle classi e la determinazione degli attributi che un caso deve possedere per poter essere incluso in una determinata classe, spostare l'attenzione sul trattamento classificatorio messo al servizio di una precisa e forte ipotesi teorica che ribalta gli assunti tradizionali: le politiche determinano la politica e non viceversa.

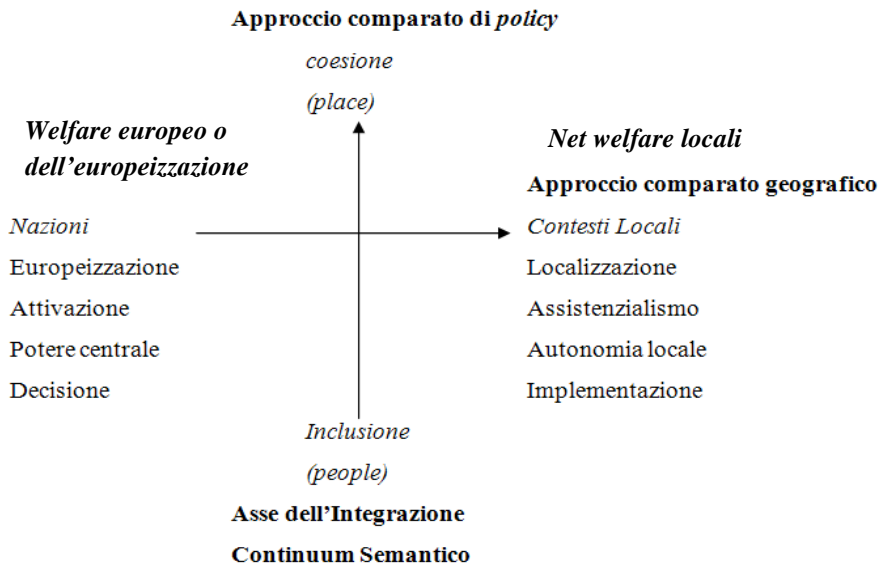
Questo spostamento porterà seri problemi di operativizzabilità ma soprattutto rispetto alla mutua esclusività legittimando l'adozione del criterio di prevalenza nell'uso della classificazione, pecca di cui, con gradi differenti di intensità, soffriranno molti degli studi successivi basati su categorizzazioni. È per questo che nell'analisi delle politiche sarebbe bene ripensare l'utilità del trattamento classificatorio e gli strumenti metodologici che meglio possano sostenerlo.

L'integrazione dei risultati di analisi dei diversi *step* che compongono il generale disegno *mix* alla base di questo studio è volta principalmente a limare i difetti che un approccio puramente classificatorio, così come i restanti approcci inclusi singolarmente intesi, può mostrare al fine di recuperare l'attributo di valore che questo può fornire in un'ottica più ampia.

Difatti, anche questo *step* di ricerca si chiude portando con sé i suoi particolari risultati, ma che, tuttavia, non possono essere considerati isolatamente rispetto a quelli discussi nella fase precedente. Pertanto, come accennato in conclusione del capitolo 3, la riflessione teorica e l'analisi pratica portano allo sviluppo dei due assi tipologici sui quali è costituito l'intero *general model of classification* all'interno dell'approccio *Mix*.

Gli assi presentati, e che sono l'asse dell'integrazione ed il *continuum* territoriale, che si arricchisce, in questa fase, di un nuovo attributo determinante ai fini della classificazione. Si tratta dell'emersione, da una parte, dei *net welfare locali*, dall'altra, del *welfare europeo* o dell'*europeizzazione*.

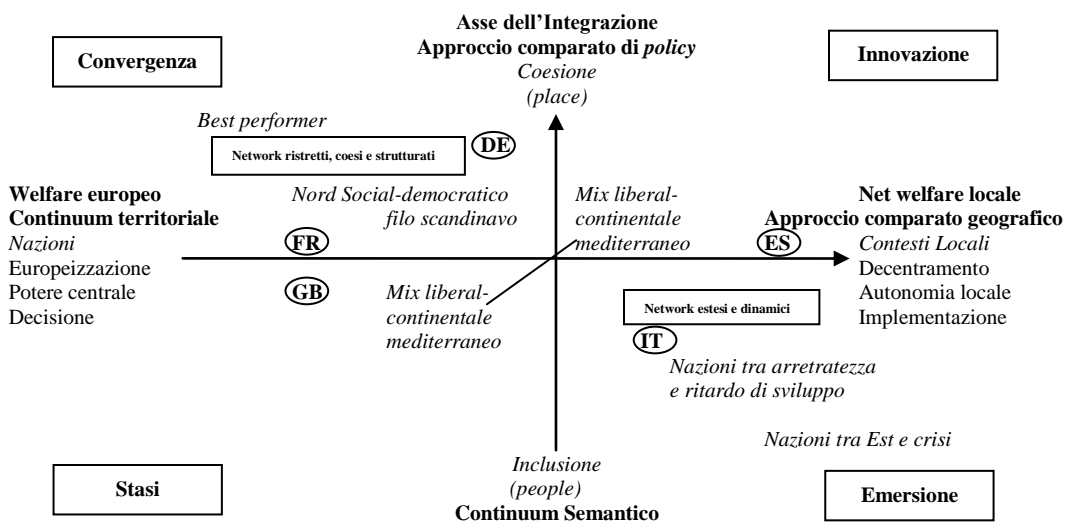
Fig. 23: Assi tipologici risultanti dal primo step incrociato su questioni di definizione e di metodo



Fonte: ns. elaborazione.

Ai fini della creazione di una tipologia complessiva all'interno di un disegno *mix*, la disposizione delle nazioni e delle regioni rispetto all'indice di integrazione comunitaria ed i conseguenti raggruppamenti (*clusters*) che ciò comporta, saranno proiettati come caratteristiche ed attributi all'interno dei quadranti emersi dall'incrocio degli assi elaborati. Questo anche per verificare l'ipotesi iniziale di discriminare dell'integrazione rispetto alla disposizione ed agli sviluppi degli attuali sistemi di welfare. La suddivisione per quadranti assume, pertanto, la conformazione che si può vedere in figura 24:

Fig. 24: Proiezione secondo l'indice di integrazione.



Sull'incrocio degli assi tipologici arricchiti, considerando i principi che hanno portato alla caratterizzazione dei differenti gruppi di nazioni ed in seguito alla valutazione dei risultati relativi alla spiegazione della varianza tra i livelli considerati in maniera congiunta, si è scelto di proiettare le cinque classi derivanti dal *Rebus* sul modello nazionale completo poiché rispecchia a pieno quelle che sono le caratteristiche rilevate nel modello multilivello.

Pertanto, nel quadrante in alto a sinistra, che potrebbe essere definito di “*Convergenza*”, vi ricade, ovviamente, il *best performer* europeo accompagnato ai paesi del Nord *social-democratico filo scandinavi*. Si tratta, ad ogni modo, di Nazioni e contesti locali che hanno avuto già una fase di crescita e sviluppo socio-economico e che, attualmente, sono impegnate a consolidare la loro posizione sia per competitività che per sostenibilità. In questo quadrante prevale la caratterizzazione di *welfare dell'europizzazione* e maggiore spinta su *policy* che puntano allo sviluppo economico-territoriale e dunque sulla coesione.

Sempre in alto, ma a destra, abbiamo il quadrante identificato come del “*Innovazione*”. La spinta dei contesti locali e degli attori in questi in movimento, dunque del *net welfare locale*, portano, il puntare ad una *policy* rivolta a territorio, sviluppo economico e competitività, a slegarsi dall'omologazione comunitaria ed alla creazione di vie alternative di sviluppo pur puntando ai medesimi obiettivi. È questo il caso che vede coinvolto un gruppo di contesti locali e nazioni afferenti al *cluster* definito *mix liberal-continentale-mediterraneo*.

Questo ultimo gruppo attraversa trasversalmente i quadranti, ponendosi come bisettrice tra gli assi. Difatti, un'appendice consistente di contesti a questo afferente si trova invece in una situazione di “*Stasi*”. Una stasi che si identifica con l'appiattimento delle *performance* e con un punto limite di crescita in genere dovuto ad un elevato livello di sviluppo economico-territoriale e ad una grande capacità competitiva internazionale, ma con la pecca verso un riduttivo sistema assistenziale che spinge l'attenzione a puntare ancora su *policy* di inclusione.

L'ultimo quadrante, quello in basso a destra, definito “*Emersione*”, è costituito da un doppio gruppo di *Nazioni*, sia quelle che *tra arretratezza e ritardo di sviluppo* sia quelle *tra Est e crisi*. In queste il gioco locale degli attori, che danno una dimensione contestuale e decentrata ai sistemi di welfare, e l'aver definito le proprie strategie di sviluppo *in primis* puntando al recupero di situazioni di esclusione e povertà, viene a definirsi un sistema che guarda all'integrazione più che per questioni di convergenza, basata anche sulla dimensione normativa, per la necessità di rinnovamento sociale che possa ben indirizzare nuove vie di sviluppo e nuove stagioni di competitività. Un recupero sociale per un futuro recupero territoriale.

I risultati del modello, così esposti, fanno emergere con chiarezza che all'aumento del peso della presenza della dimensione europea, diminuisce il peso del terzo settore e della società civile nella definizione degli andamenti di welfare. Tuttavia, se è vero che questo porta lo slegarsi dei contesti locali dalla matrice di Stato Nazione a cui essi sono legati, lascia intravedere con quanta forza cogente la dimensione geopolitica delle classiche distinzioni in sistemi di welfare continui ad agire sugli indirizzi nazionali e quanto sia realmente con questa che l'attore sovranazionale si trovi realmente a scontrarsi. Per quanto le Nazioni tendano alla convergenza più che i contesti locali, è in questi ultimi che si realizza, poi, concretamente la spinta attraverso modalità talvolta non perfettamente in linea con gli andamenti generali nazionali. Si tratta di distinguere tra un'integrazione di forma ed una di sostanza,

direttivo/impositiva o di indirizzo. L'Unione europea è tutta in linea col principio di integrazione, che passa trasversale in ogni dove. Il concepirla come convergenza non basa più nel momento in cui si diversificano indirizzi e pratiche i quali portano a considerare l'integrazione nella sua portata innovativa, fintanto che questa carica non si trasforma causando l'emergere delle diversità contestuali come nuovi stili di integrazione.

Non è difficile assegnare a questo punto un senso alla controtendenza di segno dei modelli realizzati su nazioni e regioni. Un unico asse c'è ma è rilevabile nello schema multilivello, proprio nel momento in cui la variabilità entro i due ambiti territoriali viene messa a sistema e crea un punto di incontro medio da cui si bipartiscono convergenza/integrazione contrapposte a localizzazione/autonomia. L'emersione della forza di traino, non solo normativa, dell'Attore Sovranazionale porta allo spostamento dell'attenzione prioritariamente sulle sue caratteristiche intrinseche piuttosto che sul ruolo dello Stato, della Società Civile, del Terzo Settore e della Famiglia. Questo consente la costituzione di assi slegati dalla dimensione territoriale, poiché inglobano in sé sia l'attore nazionale che quello locale, e il "passaggio del varco" verso l'interpretazione delle differenze di welfare in termini di indirizzi di *policy* adottati e implementati come punte di sviluppo, nonché di attori e costellazioni di attori mobilitate nel processo decisionale. Le reti di supporto si allargano, si modificano, più interessi entrano in gioco e la competitività ed il prestigio sociale diventano fondamentali per i territori così come nella società europea individualista di fine XIX secolo lo sono stati per gli uomini singolarmente intesi. Emerge la soggettività dei territori, il loro essere attori in sé e la forza che le dinamiche che li pervadono ha nell'incidere su caratterizzazioni di attori a livelli più elevati, ma dai quali i territori stessi non possono scindersi.

Prima di concludere è necessario, però, trarre anche qualche piccola considerazione di metodo nella costante giustificazione del modello *mix* seguito in questo studio. Il concetto di *nested*, integrato, annidato, che è alla base della struttura gerarchica per l'analisi multilivello è il medesimo che governa la messa in relazione delle soggettività locali con quelle nazionali, la stessa struttura *multilivello* della *governance*, pertanto, seppure azzardata l'analisi contestuale su dati ecologici ed il suo utilizzo per classificazioni e selezione di casi, essa si muove nell'ottica teorico-analitica intrapresa e risulta di grande aiuto nella comprensione dei processi recenti che pervadono la costituzione, la messa in opera e lo sviluppo delle politiche sociali in Europa.



## **PARTE II**

### **L'ANALISI MICRO**

**Tra percezioni, valutazione,  
ricadute legislative  
e *network analysis***

## CAPITOLO V

### VERSO UNA NUOVA INTEGRAZIONE?

Lo sviluppo successivo del *complex mixed methods design for social and policy analysis* prevede il passaggio fondamentale dall'ottica macro a quella micro, dall'analisi di contesto allo studio dei progetti implementati nei contesti locali e delle reti di attori in questi sviluppate, all'interno della più generale cornice di inquadramento normativo a livello sovranazionale, nazionale e subnazionale.

Nello *step* di ricerca precedente, i territori emersi - in quanto rappresentativi dei quattro tipi di integrazione tra *welfare europeo* e *net welfare locale* e sui quali approfondire l'analisi in ottica micro per capire come le posizioni in merito all'indice di integrazione sviluppato incidano sulle effettive realizzazioni e reti d'azione locali - sono: Italia, Francia, Spagna, Regno Unito e Germania. Questi ricoprono per intero i quattro tipi evidenziati. *Convergenza* per Germania e Francia, con una differenza: la prima tende a posizionarsi su uno sviluppo convergente più proteso verso la coesione territoriale, probabilmente anche per la natura federale dello Stato e la maggiore autonomia amministrativa locale, mantenendo saldi obiettivi di sviluppo europeo comuni e modalità di risposta delle *policy* e delle realizzazioni progettuali locali; la seconda, grazie anche alle forme marcate di accentramento statale, senza nette differenze locali, tende alla realizzazione di una convergenza che porta esplicitamente verso la costituzione di un sistema unitario di *welfare europeo*. *Stasi* per la Gran Bretagna, una situazione di stallo dovuta anche agli alti livelli di *performance* raggiunti e alla mancanza della necessità di correre affannosamente verso ulteriori sviluppi territoriali. Tuttavia, alto in essa resta il tasso di povertà ed esclusione, tanto da lasciare intravedere la marcata propensione verso politiche di inclusione sociale in vista, anch'essa, della possibilità di integrazione in un welfare europeo di cui siano comuni obiettivi e *standard* procedurali. La sua particolarità sta nel fatto di camminare sempre distaccata dal resto delle nazioni comunitarie sia che la si indaghi nei suoi livelli di variazione nazionali, sia che se ne considerino i livelli di variazione imputabili ai contesti locali, sia che si analizzino congiuntamente i due livelli. *Innovazione* per la Spagna, una nazione che mostra un forte eclettismo locale, tanto è vero che, grazie ai livelli di innalzamento delle *performance* sociali a partire dai contesti locali, il livello nazionale viene spinto sempre più in alto avvicinandosi ai modelli di welfare liberal-democratico e continentale. Viene ad emergere, in questo contesto, il forte peso del lavoro di attori multipli nei contesti locali, quel *net welfare* di cui si è accennato in precedenza e che consente di ridefinire localmente strategie di sviluppo verso l'integrazione. *Emersione* per l'Italia, in quanto il gioco locale degli attori, che danno una dimensione contestuale e decentrata del sistema di welfare implementato, anche in questo caso coincidente con il *net welfare locale*, porta a definire le proprie strategie di sviluppo *in primis*

puntando al recupero di situazioni di esclusione e povertà finendo per definire un sistema che guarda all'integrazione più che per questioni di convergenza su dimensione normativa, per la necessità di rinnovamento sociale che possa ben indirizzare nuove vie di sviluppo e nuove stagioni di competitività. L'Italia, con i suoi livelli di *performance* sociale tende ad emergere rispetto agli altri contesti, probabilmente per la gestione localista delle politiche sociali in assenza tuttavia di un sistema federalista che possa sostenere la responsabilità conferita ai contesti locali anche attraverso un adeguato e responsabile sostegno finanziario (Arliotti, Righettini, in Kazepov, a cura di, 2009). Sono, dunque, gli attori che devono, al fine di mantenersi competitivi e colmare i piccoli e grandi divari sociali, mettersi in moto nei modi più diversificati per portare ad emergere i contesti locali e muovere la nazione verso l'alto per una piena integrazione.

Concentrare l'analisi sul gruppo di nazioni che riesca a coprire i quattro tipi individuati è l'intento della fase micro dello studio presentato. Tuttavia, per questioni relative al tempo ed alle risorse che comporta un affondo micro e comparato in ottica *mixed methods* su 5 nazioni differenti, lo sviluppo dell'indagine si è limitato ad una comparazione intranazionale, Milano – Napoli, ed una internazionale, Milano – Berlino. Lo scopo si ridimensiona e, se per l'Italia si comparano le città che meglio lasciano percepire il divario nord/sud, la comparazione tra Milano e Berlino deriva dalla necessità di mantenere sotto controllo l'influenza della dimensione di sviluppo economico e sociale di contesto ma soprattutto dalla volontà di mettere a confronto due contesti che, nell'analisi del livello regionale, hanno fatto da traino verso la formazione dei due poli, *welfare europeo* e *net welfare locale*. Non si esclude, dato anche il lavoro già svolto di selezione e reperimento di contatti nelle restanti nazioni selezionate, che lo studio possa essere implementato in una fase successiva alla discussione della tesi di dottorato in questione al fine di dimostrare, non solo la possibilità di applicazione del modello sottostante l'analisi presentata, ma anche il rafforzamento della costruzione tipologica alla base dell'intero lavoro.

In particolare, nel capitolo che segue, riprendendo Graziano (2004) e la sua analisi di *policy* comparata a livello regionale, sono stati selezionati due progetti per due ambiti di *policy* differenti, una relativa alla coesione territoriale, l'altra all'inclusione sociale, in quanto rappresentanti i due estremi dell'emerso asse di integrazione comunitaria. Si tratta, essenzialmente, per la coesione sociale di progetti di riqualificazione urbana con previsto impatto e ricadute sociali e per l'inclusione sociale progetti rivolti all'inserimento dei giovani disoccupati o inoccupati. Su questi progetti selezionati, per ciascuno e per ciascun contesto, sono state previste cinque interviste somministrate a promotori, finanziatori, progettisti, operatori e tecnici impegnati nell'implementazione e nello sviluppo dei progetti considerati.

Le interviste<sup>19</sup>, strutturate come strumenti integrati, hanno previsto in sé una moltitudine di dimensioni e di scopi convergenti:

1. *Contestualizzare i progetti*, considerandone nascita ed obiettivi prefissati attraverso l'inquadramento normativo e finanziario;
2. *Compiere un'analisi di implementazione e di impatto* su un versante puramente *relativo alla percezione* di chi nel progetto ci ha effettivamente lavorato, valutando sviluppi, dinamiche ed effettivi obiettivi raggiunti;

---

<sup>19</sup> V. allegato A.

3. *Ricostruire le reti di attori* operanti nei meccanismi decisionali innescati all'interno dei progetti stessi valutando le possibili incongruenze di *policy* rilevate rispetto alla normativa di riferimento (*analisi legislativa*) ed il grado di *autonomia* recuperato (processi di istituzionalizzazione e ricadute sulle strutture di *policy*).

I punti uno e due saranno presentati nel seguito di questo capitolo, il cui obbiettivo è quello di mettere in evidenza le polarità emerse nello sviluppo di *policy* più vicine al territorio (coesione) o alla persona (inclusione) verso la tendenza a sviluppare sistemi di *welfare europeo* o sistemi di *net welfare locale*; al punto tre sarà dedicato un ulteriore capitolo che si occupa di meglio definire gli effetti di europeizzazione e localizzazione sulle effettive configurazioni relazionali locali e gli spazi di autonomia legislativa e decisionale che gli attori nel contesto sono capaci di recuperare.

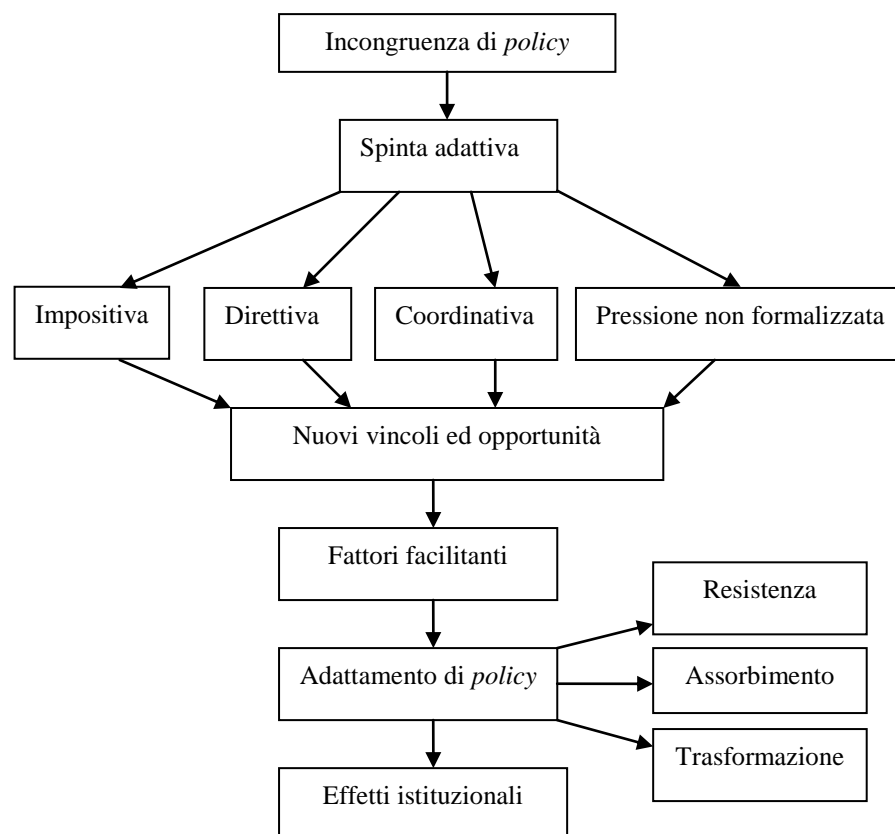
### **5.1. Nuovi scenari, nuove esigenze, nuovi modi di pensare le politiche.**

Prima di definire il campo delle politiche entro le quali si intendere spaziare, bisogna tenere ben presente che la prospettiva adottata è, per l'appunto, quella dell'europeizzazione "*intesa come un processo di costruzione e diffusione di politiche pubbliche comunitarie negli stati membri; essa consente non solo di definire gli elementi salienti dell'integrazione europea ma anche di individuare le modalità attraverso cui le istituzioni comunitarie cercano di influenzare i processi decisionali nazionali*" (Graziano, 2004, p. 7). Il che equivale al porsi nello spazio di influenza tra Unione Europea e stati membri per natura dinamico - racchiuso nelle interazioni tra governi nazionali, subnazionali e governo sovranazionale - e per definizione ampio - concernente aree di intervento di *policy* molto significative. Questo porta a distinguere due fasi di integrazione europea, una ascendente, *bottom-up*, ed una discendente, *top-down*. Entrambe caratterizzano sia il momento di formulazione delle politiche e della negoziazione intergovernativa sia le modalità di recepimento delle decisioni comunitarie nel sistema legale nazionale. Dunque sia il processo di costruzione a livello europeo di istituzioni sovranazionali, di regole formali ed informali nonché delle stesse politiche sia la diffusione nei sistemi politici nazionali europei secondo meccanismi differenti e sortendo effetti più o meno convergenti. Secondo Graziano (2004), anche il *processo di europeizzazione*, sottostante quello di integrazione, si propone in *quattro modalità* differenti legate ad una dimensione di astrazione normativa. Si tratta di: una *modalità impositiva* con fonte regolativa vincolante – come possono essere i regolamenti comunitari, ad esempio quelli relativi alla politica comunitaria di coesione; una *modalità direttiva*, con fonte regolativa vincolante, ma non in maniera stringente – come possono essere le direttive; una *modalità coordinativa* basata su *soft law* – come sono le raccomandazioni; una *modalità di pressione non formalizzata* – si tratta invece delle indicazioni - per nulla vincolante ma fortemente mirata a produrre spinte adattive. Analizzando i processi di costruzione, diffusione e implementazione locale delle *policy* è possibile cogliere quelle incongruenze eventuali, *misfit*, (Boerzel e Risse, 2000, p. 5) tra sistema comunitario e nazionale, che, ad avviso di chi scrive e per quanto concerne nello specifico le politiche sociali, dipendono fortemente dal modello di welfare implementato, dalle sue modifiche e dalle sue traiettorie di

sviluppo. L'incongruenza è solo una delle possibili risposte a livello nazionale alle spinte adattive provenienti dal contesto sovranazionale e può portare con sé almeno due possibili conseguenze, mutamenti istituzionali e mutamenti di *policy*, più o meno realizzabili in base anche alla presenza di possibili fattori facilitanti costituiti da attori, istituzioni e loro coalizioni. Dunque, a *congruenza* corrisponderanno *continuità* ed *incorporazione* di *policy*, a *incongruenza* corrisponderanno, invece, *resistenza*, *assorbimento* o *trasformazione*. Più vincolante è la natura del processo e più forti saranno le pressioni all'adattamento che ad un possibile mutamento di *policy* faranno seguire, con molta probabilità, anche un cambiamento istituzionale (Graziano, 2004) che vedrà l'affiancarsi delle parti sociali alle istituzioni formali. Dunque, l'uropeizzazione porta con sé alcune conseguenze sottostanti: modifica il rapporto tra esecutivo e legislativo con il rafforzamento del primo nei confronti del secondo; modifica il rapporto tra centro e periferia con il prevalere dell'uno sull'altro in base alle fasi del processo analizzate; rivoluziona la rappresentanza degli interessi che vede l'emersione di nuovi attori sulla scena decisionale; modifica il ruolo della burocrazia che viene ad orientarsi verso la soluzione dei problemi e non verso la validazione formale degli atti amministrativi.

Graziano (2004) analizzando due politiche pubbliche con fonti normative differenti, la politica di coesione e la politica del lavoro, elabora uno schema concettuale di europeizzazione e mutamento di *policy* caratterizzato da tutti gli elementi sino ad ora elencati, e che sarà utilizzato come visione concettuale di partenza nello sviluppo delle argomentazioni e dell'analisi che seguono.

Fig. 25: Europeizzazione e mutamento di *policy*: uno schema concettuale.



Fonte: Graziano P., 2004, p. 33.

Difatti, questo preambolo ci serve per meglio introdurre le due politiche sulle quali si intende fare un affondo analitico comparato, le politiche di coesione sociale (*place*) e le politiche di inclusione sociale (*people*), sulla scia di quanto definito da Donzelot (2003), politiche il cui oggetto è a tratti differente, ma che puntano al medesimo obiettivo, l'integrazione sociale.

Nel quadro a due vettori definito dal processo di integrazione, secondo de Leonardis e Bifulco (2006), l'integrazione stessa si configura come una strategia per perseguire obiettivi comuni a diverse politiche nel contesto di territori comuni e nell'ambito più ampio della ridefinizione di materie, competenze, accordo e cooperazione tra attori diversi dal livello decisionale a quello della messa in opera. Tale orientamento a fare sistema porta ad una convergenza verso il terreno dello sviluppo territoriale, strettamente inteso, tale da essere concepito quale governo del territorio stesso, un governo per strumenti che ad interventi diretti ed imperativi del "fare" preferisce il "far fare", "debole" ed operante a distanza. Esso si sviluppa attraverso l'incentivazione alla partecipazione dei destinatari diretti ed indiretti delle politiche stesse, una partecipazione che prende la forma di mobilitazione che guarda talvolta alla partecipazione politica talvolta alla negoziazione di interessi tra *stakeholders* talvolta a sottolineare la corresponsabilità nel processo verso la cittadinanza attiva. Questo processo di integrazione tra politiche, materie ed attori si pone, pertanto alla base della nuova generazione di politiche europee fondate sull'interdipendenza fra coesione sociale e sviluppo dell'architettura istituzionale di *multilevel governance*. Tuttavia, l'integrazione non può essere esclusivamente prodotta dall'alto autoritariamente, ma si configura come l'esito indiretto di azioni dei singoli soggetti volte a fare sistema, nella centralità di un disegno basato sul livello locale per il quale il convergere sulle persone innesca processi di convergenza ed integrazione sui contesti stessi e viceversa (*place and people*, Donzelot, 2003). Ciò dà spazio alla produzione di due estremi nell'asse dell'integrazione: il primo, fatto di dispositivi che orientano l'azione verso l'individualizzazione degli interventi e la corrispondente attivazione degli interessati facendo delle persone il punto di convergenza per l'integrazione; ed il secondo, fatto di dispositivi che puntano fortemente sulla territorializzazione dei livelli sia operativi che gestionali, facendo del territorio, questa volta, la leva per l'integrazione.

È evidente, però, che, anche quando l'integrazione assume la forma di progetti, patti territoriali o piani sociali di zona, bisogna fare i conti con il carattere contingente ed a termine dei progetti e con la loro natura circoscritta spazialmente rispetto al territorio cui queste forme operative si rivolgono. Ciò evidenzia che, con molta probabilità, quello di cui effettivamente vi è la necessità, è proprio un sistema integrato di strumenti per l'integrazione in grado di sostenere il delicato rapporto fra "centro" e "locale". È per questo che, malgrado l'Europa sia lo sfondo dei processi di integrazione delle politiche sociali, queste potrebbero restare confinate alla scala locale dispiegando il loro potenziale democratico e ad ampia base partecipativa solo all'interno di questi contesti ristretti.

Sussidiarietà, decentramento e localizzazione vanno interpretati come principi validi entro i limiti per i quali non producano disuguaglianze sociali a partire da più generali disuguaglianze politiche e territoriali che minino la base dell'organizzazione sociale e democratica. Il che è evidente anche nelle parole di Attinà e Natalicchi (2007) che definiscono l'integrazione politica internazionale come "il passaggio dell'allocatione autoritativa di valori in una società da parte di più stati ad un'altra

entità di natura sovranazionale. [...] trasferimento di autorità da parte di più stati nazionali ad un ente sovranazionale, il quale eserciterà poi quell'autorità" (Attinà, Natalicchi, 2007, p.15).

A parere di chi scrive l'integrazione è il meccanismo attraverso il quale coesione ed inclusione possono muoversi insieme per creare un tessuto sociale rinnovato vicino al concetto di Europa sociale. Per meglio entrare in questo meccanismo verranno di seguito descritte singolarmente le evoluzioni e gli sviluppi della politica di coesione e di quella di inclusione, consentendo, attraverso i passaggi storico-legislativi, di capire il perché dell'affermazione di un'integrazione basata su questi due estremi come punte di sviluppo alle quali le nazioni europee singolarmente pretendono nel loro particolare percorso di costruzione e strutturazione di welfare.

Il concetto di *coesione* è rivolto alla riduzione delle differenze economiche e sociali tra varie *unità territoriali* intese quali stati o anche quali comunità locali. Fatto che assume rilevanza ancora più significativa con la realizzazione di un mercato unico europeo che congiunge agli effetti benefici sul commercio interno, effetti meno positivi in termini di disparità di ricchezza tra le varie aree del mercato comune, soprattutto quando queste si mostrano sottosviluppate e non pronte ad aprire i loro mercati alla concorrenza esterna. Una sorta di sviluppo non armonioso dell'economia sul territorio. Ma tale problema, all'atto di costituzione della CEE a 6 nazioni, non si poneva come urgente fatta eccezione per il Mezzogiorno in Italia, e per questo fu lasciato all'autorità degli Stati membri. In particolare, la politica comunitaria di coesione è stata introdotta alla fine degli anni '80 ed attualmente si configura come la seconda politica in termini di spesa sul bilancio comunitario. La coesione concerne i territori e tende ad assicurare lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni ed il ritardo di quelle meno favorite; si tratta essenzialmente di divari socioeconomici e di sviluppo, tanto è vero che i primi strumenti posti ad operare per colmare tali divari sono di natura essenzialmente economico-finanziaria e si configurano nella PAC (Politica Agricola Comune), nei Fondi Strutturali e nel FSE (Fondo Sociale Europeo), senza dare la visione di un'emersione precisa della struttura di *policy* per la politica di coesione. Nella fase di avvio di tale politica (1961-1975) la Commissione europea ha posto la propria attenzione sugli aspetti territoriali dello sviluppo economico europeo sottolineando l'importanza della dimensione subnazionale e puntando alla riduzione delle disparità nello sviluppo territoriale degli stati membri. Ciò ha portato all'adozione di un'ulteriore strumento, il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) e tramite questo all'avvio di una vera e propria politica di coesione comunitaria (Regolamento 724/1975), pur lasciando grande discrezionalità agli Stati membri sulle decisioni di impiego dei fondi loro destinati senza imporre almeno il rispetto del principio di addizionalità (complementarità tra fondi europei e nazionali e non sostituzione). Fu con il regolamento 214/1979 che venne imposto il maggiore coordinamento, ma soprattutto furono ampliati i compiti della Commissione Europea nella gestione e nel controllo dell'utilizzo di tali fondi, e successivamente con il regolamento 1787/1984 anche il compito di coordinamento e raccordo delle politiche d'interesse regionale al fine di contribuire alla realizzazione della convergenza delle economie degli Stati membri. Si viene a stabilire l'assoluta centralità sia in fase di formulazione sia in fase di attivazione della Commissione nella politica comunitaria di coesione connessa alle responsabilità di gestione, esecuzione, valutazione e controllo per il rispetto dei principi basilari di addizionalità, programmazione

sistematica, concentrazione degli interventi secondo la distinzione per Zone-Obiettivi, partenariato e realizzabilità della valutazione e del controllo. Tra il 1993<sup>20</sup> ed il 1999<sup>21</sup> si assiste ad un raddoppio delle risorse disponibili per la politica di coesione con conseguente rafforzamento degli strumenti finanziari, i fondi, e progressiva istituzionalizzazione della politica stessa incentrata su un processo decisionale policentrico volto all'elaborazione della programmazione di lunga durata (sette anni). Gli attori regionali vengono ad assumere un ruolo di maggiore rilievo sia in fase formulativa sia in fase attuativa con la consultazione obbligatoria del Comitato delle regioni per le decisioni che implicano interessi regionali. Anche le parti sociali entrano nel gioco di influenza e decisione, di fatti nel 1997 viene tenuto il primo Forum sulla coesione, riedito nel 2001. Ed, infine, nel corso del tempo le disparità economiche sono diminuite arrivando fino ad una riduzione di un terzo del divario iniziale tra Stati pur se è vero che la disparità tra le regioni ha registrato flessioni meno accentuate dovute all'ampliamento dei divari tra regioni all'interno di alcuni Stati membri. Una sorta di effetto statistico dovuto all'imminente allargamento a 27 che porta ad un artificiale gonfiamento della popolazione e sgonfiamento del PIL procapite. Nella Strategia di Lisbona e nella programmazione 2007 – 2013, i nuovi obiettivi introdotti riguarderanno convergenza tra Stati membri (forte avvicinamento) e tra regioni (ancora in fase embrionale), competitività regionale ed occupazione, cooperazione territoriale europea. Più che naturale sembra l'adozione di una strategia di *governance* consona ad uno sviluppo a tre livelli, sovranazionale, nazionale e subnazionale, ovvero la *multilevel governance*.

Entrando nello specifico del caso italiano, la politica di coesione nasce dalla perdurante presenza di divari macroterritoriali in funzione della riduzione delle disparità socioeconomiche regionali e prendendo sin da subito il carattere di intervento straordinario per il Mezzogiorno. Precedentemente alla riforma della politica di coesione europea del 1988, l'Italia predispone l'intervento per il Mezzogiorno come una politica formulata da Parlamento e Governo ma messa in atto da un ente istituito *ad hoc*, la Cassa per il Mezzogiorno, come ente autonomo e responsabile di un intervento unico ma organico, sotto il controllo di un comitato di ministri col compito di approvare i programmi di opere eseguibili. Ma le ingerenze partitiche, i giochi di potere e gli interessi sottostanti decretarono la fine dell'intervento straordinario e della Cassa del Mezzogiorno che nel 1984 fu sostituita dall'Agenzia per la promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno avviandosi a quel processo di integrazione europea che avrà inizio con la riforma del 1988. Oggetto degli interventi sarà lo sviluppo economico, ma stavolta definito su indicatori standard come il PIL procapite regionale stabilito a parità di potere di acquisto, il che amplierà le base dell'intervento non solo al Mezzogiorno, ma a tutte le aree depresse presenti sul territorio nazionale, facendo leva, come anticipato, sull'introduzione ed il rispetto dei principi di addizionalità, programmazione, partnership, concentrazione. Tuttavia, a livello europeo, la capacità di spesa esibita dall'Italia è stata a lungo tra le più basse in Europa, il che è stato fortemente evidente nel periodo di programmazione 1994-1999. Ciò in parte dovuto all'inefficienza delle amministrazioni regionali, alla facilitata accessibilità a risorse nazionali declinabili in funzione particolaristico-clientelare. L'Italia non fu in grado di cogliere, inizialmente, la portata innovativa della politica di coesione europea anche per

---

<sup>20</sup> Regolamento 1164/1993.

<sup>21</sup> Riforma della Commissione 1999.



l'eccessiva frammentazione delle istituzioni di governo coinvolte, che passavano dal Ministero del bilancio, all'istituzione di Dipartimenti e Servizi *ad hoc*, e che trovò fine solo con il coinvolgimento attivo e costante del Ministero del tesoro e l'istituzione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione. Questo seppe dare un forte impulso adattivo alla politica di coesione soprattutto in vista del periodo di programmazione 2000-2006. Ciò è stato possibile anche grazie al coinvolgimento nella fase di formulazione delle politiche delle istituzioni di governo regionale e delle parti sociali, in quanto si è ritenuto che fosse l'ente territoriale a disporre delle leve fondamentali per l'attivazione dello sviluppo economico e sociale, che sono il controllo del territorio e la possibilità decisionale su esso. Nel corso degli anni '90, il processo di europeizzazione ha visto la politica di coesione subire sempre di più la *spinta impositiva* e di *pressione non formalizzata* delle istituzioni di governo regionali su quelle centrali tanto da avviare una costante regionalizzazione della gestione dei finanziamenti spianata sui principi di concertazione e negoziazione, nonché di progressivo ridimensionamento del ruolo dei partiti e della burocrazia.

Dunque, la diffusione della politica comunitaria di coesione ha aperto nuovi spazi di opportunità che, seppure fortemente vincolati dal regolamento comunitario e dalla sua attuazione da parte dell'amministrazione centrale, hanno consentito alle regioni di agire come attori nello spazio politico europeo potendo far valere le proprie preferenze, non sempre in linea con quelle nazionali. Indubbiamente ciò sortisce enormi effetti sul sistema di rappresentanza degli interessi regionali (Graziano, 2004). Le innovazioni più significative, su questa scia, arriveranno con la programmazione strategica 2007 – 2013. In essa, piani e regolamenti vengono definiti in concertazione tra Commissione europea, Stati membri e Regioni. A livello di queste ultime si colloca la responsabilità della definizione dei piani operativi nei quali rientreranno anche, in qualità di parti chiamate in causa per la loro elaborazione, le istituzioni rappresentative degli Enti Locali, le parti economiche e sociali, ed ancora, cittadini, lavoratori, studiosi ed imprese. Tale partecipazione allargata darà il via ad una stagione di rinnovamento, innovazione e competitività a stretto contatto con una cultura della valutazione e della selettività, il tutto a favore di strategie integrate di *policy* e sviluppo costante e congruente della *governance*.

Le politiche di inclusione sociale, invece, assumono l'obiettivo di favorire una migliore e piena integrazione della persona nel contesto sociale ed economico nel quale si svolge la sua esistenza. Ciò non limitatamente ad esclusive questioni sociali, ma ampliato al più generale esercizio dei diritti ed alle politiche del lavoro, dell'*housing*, della sostenibilità. “È infatti essenziale la piena accessibilità ai servizi e alle opportunità create dalla crescita economica, è essenziale ai fini della sostenibilità dello sviluppo, in un ottica di lungo periodo, che vede le persone (uomini e donne) al centro delle scelte di *policy*, non solo come destinatari di interventi o fruitori di servizi, ma soprattutto come agenti attivi dello sviluppo e della vita sociale, da cui dipende la capacità effettiva di un territorio di generare opportunità e benessere. La riduzione del disagio e la promozione dell'inclusione sociale sono dunque da considerarsi aspetti integranti dei processi di sviluppo economico territoriale. [Il diritto al lavoro per tutti è contemplato dalla stessa Costituzione italiana, ma,] nonostante sia un presupposto indispensabile all'inclusione sociale, questa non si realizza attraverso lo svolgimento di una qualsivoglia attività lavorativa [...] Di per sé, l'inserimento nel mercato del lavoro è elemento necessario ma non sufficiente per realizzare inclusione sociale. Inoltre, è opportuno tenere presente che questa riguarda

le persone, ed il concetto di persona comprende, ma è più ampio, di quello di lavoratrice/tore” (Tavolo di Inclusione Sociale, spunti per la discussione). Data la natura complessa del problema inclusione e del dinamico rischio esclusione, essa va letta in riferimento a una serie di aspetti multidimensionali che prendano in considerazione i vari aspetti del benessere di una persona, non solo la dimensione economica. L’inclusione è un concetto-soglia, in quanto può indicare la capacità della società di garantire a tutti gli individui di raggiungere *standard* essenziali di vita in un progressivo assottigliamento della disuguaglianza in un’ottica relazionale. Pertanto può essere definita come la situazione in cui tutti gli individui e i gruppi godono degli *standard* essenziali, le disparità tra le persone e i gruppi sono socialmente accettabili e il processo attraverso il quale vengono raggiunti e definiti *standard*, soglie e risultati è partecipativo ed equo (Rapporto Barca 2009). Tale definizione viene naturalmente compensata da quella di esclusione sociale, l’altra faccia della medaglia. Essa si genera nella mancanza di coordinamento tra forze sociali e di mercato e vede negati ad alcuni individui gli *standard* essenziali condivisi a livello sociale con il manifestarsi di una divergenza persistente tra le opportunità sostanziali e quelle ritenute socialmente accettabili. Sarebbe impossibile riportare in breve cause ed effetti di esclusione sociale, ma ciò che conta è che sia chiaro che essa non è una condizione che si genera nell’immediato, ma trascina il retaggio del passato degli individui (esclusione intergenerazionale), delle istituzioni sociali, della cultura, della politica. Forse per tali ragioni, la problematica dell’esclusione è rimasta confinata agli stati membri, che non di rado hanno utilizzato incentivi di politica di inclusione come strumento e mezzo per ottenere consenso elettorale. Tanto è vero che una reale politica di inclusione è mancata negli interessi politici della prima Europa, seppure tra gli obiettivi costitutivi del Trattato istitutivo della Comunità Europea vi erano integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro e lotta contro l’esclusione sociale. Solo nel 2000, tuttavia, alcune direttive europee (n. 43 e n. 78) stabiliranno il principio del pari trattamento, con la proibizione della discriminazione basata sulla razza e l’origine etnica, nonché discriminazioni per ragioni di disabilità o età. Fondamentale anche l’Agenda di Lisbona, un programma politico per l’inclusione sociale basato su tre tipi di attività: garanzia delle risorse di base, servizi sociali e diritti necessari per la partecipazione alla società ed al lavoro; progressiva eliminazione delle forme estreme di esclusione; coinvolgimento, nel processo di progettazione e realizzazione delle politiche, di tutti i livelli di governo e di tutti gli attori rilevanti. In merito a ciò, Barca (2001) definirà la politica per l’inclusione sociale come strategia di lungo periodo, fattibile e mobilitante, nonché territoriale, volta a migliorare l’inclusione sociale in una serie di risultati multidimensionali, attraverso la fornitura di beni e servizi pubblici, prima garantendo a tutti *standard* essenziali socialmente condivisi e poi migliorando il benessere di coloro che sono meno avvantaggiati. Per questo tali obiettivi di inclusione non possono che essere perseguiti in concomitanza con politiche di coesione e congiuntamente agli obiettivi di queste, poiché si avranno da un lato gli attori e dall’altro i territori da dover guidare insieme nel medesimo percorso di sviluppo. Tuttavia, come definito precedentemente, i livelli socialmente accettabili sono definiti in base a *standard* contestuali e strettamente legati alle possibilità offerte dal territorio. Dunque unire l’analisi per individui all’analisi per territori aiuterebbe a combinare le informazioni sulla distribuzione del reddito con le informazioni sulla convergenza/divergenza dell’intero territorio, migliorando la scelta delle dimensioni,

della soglia di riferimento, portando al superamento del problema dell'incompletezza delle informazioni e della partecipazione. L'inclusione sociale va indirizzata verso uno stesso livello di integrazione come sono ora i mercati. Tuttavia dare la completa sovranità all'UE dell'intervento sul welfare è altresì inattuabile per differenze storico-culturali e forti aspirazioni ed interessi nazionali. Sarà per questo che, nel 2004 verrà approvato il Libro Verde sulla "Uguaglianza e non discriminazione nell'Unione europea" che dà impulso ad ulteriori interventi ma anche a spinte di interessamento da parte dell'unità di *governance* centrale, l'UE. Nel 2005 sarà varata, ancora, la Strategia quadro per la non discriminazione e la parità di opportunità per tutti per garantire l'attuazione delle norme comunitarie tramite un programma di azioni contro la discriminazione. Con tale strategia si intende fare dell'Europa la società più competitiva del mondo fondata sulla conoscenza, con maggiori posti di lavoro e di migliore qualità, una maggiore coesione sociale, mediante politiche capaci di declinare le esigenze della concorrenza, dell'occupazione, del progresso sociale e della sostenibilità ambientale. Di fatti, uno dei tre pilastri sui quali si fonda, è quello di una politica sociale di investimento sulle persone in grado di combattere l'esclusione sociale, pari per dignità ed importanza allo sviluppo economico, alla competitività ed alla crescita dell'occupazione. Non meno importante sarà il proseguimento, in questa stessa direzione, ribadito nell'Agenda Sociale 2005-2010. L'Unione europea e i suoi Stati membri sono coinvolti a pieno titolo nell'affrontare le problematiche connesse a povertà ed esclusione sociale. Tanto è vero che tale Agenda sociale ha designato il 2010 quale Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale al fine di tenere fede all'iniziale impegno politico dell'UE sancito nella strategia di Lisbona, imprimere una svolta decisiva alla lotta contro la povertà (L. 298 del 7.11.2008) e risalire dalla crisi mondiale che dal 2008 fa sentire i suoi effetti in maniera pressappoco generalizzata. Dunque si perseguirà, attraverso il riconoscimento dei diritti, la responsabilità condivisa e la partecipazione, l'obiettivo di promuovere una società più coesa, senza povertà, che consente l'equità distributiva e nella quale nessuno è emarginato, una società che sostiene e sviluppa la qualità della vita, delle competenze e dell'occupazione, del benessere sociale, della parità di opportunità per tutti, una società che possa garantire lo sviluppo sostenibile e la solidarietà intergenerazionale e intragenerazionale nonché la coerenza politica dell'azione intrapresa dall'Unione europea su scala mondiale.

Per l'Italia, se rilevante è sempre stato il divario nello sviluppo tra Nord e Sud della penisola, ancora più rilevante è il tema della compiuta infrastrutturazione sociale del Paese e della messa a disposizione di accessi universali ai diritti e alle risorse. Nel recente passato un fattore di complicazione è stato rappresentato dallo stallo delle relazioni tra istituzioni regionali e governo centrale, stallo cui non sembra estraneo il disallineamento delle competenze dei singoli livelli che la riforma del Titolo V ha imposto sull'architettura prefigurata dalla legge quadro sull'assistenza sociale. Nondimeno, se un dato positivo bisogna registrare, esso riguarda la dimensione territoriale, quella in cui il fronteggiamento dei bisogni della cittadinanza chiama in causa i protagonisti della sussidiarietà: autonomie locali, attori del partenariato sociale, corpi intermedi. Particolarmente sul versante degli enti locali si evidenziano avanzamenti relativi agli esiti della programmazione sociale di rispettiva competenza" (Scialdone, 2005). Tuttavia il campo di problematiche coperto dalle politiche per l'inclusione sociale è molto vasto, esso va dall'integrazione degli

stranieri ed i dilemmi di cittadinanza che trascendono la dimensione della mera allocazione al lavoro, all'integrazione di segmenti della popolazione più deboli per definizione, come le donne, gli anziani, i minori, ma soprattutto i giovani, intorno a cui si evidenzia il protagonismo del sistema degli enti locali e formule di attivazione come consigli comunali tematici, tavoli di co-progettazione, consulte giovanili, piani locali giovani. Evidenziati tali segmenti-bersaglio, è da essi che si dovrebbe partire per ripensare le azioni di accompagnamento di una nuova cultura dei servizi di welfare. Un welfare che va sempre più diversificandosi sulle esigenze dei differenti contesti (si pensi ai Piani di Zona), ma che tuttavia necessita di regolamentazioni più ferree per una decisa ed uniforme azione sul contesto complessivo. Non vi è dubbio che le politiche di inclusione sociale abbiano un costo oggettivo, occorre tuttavia riflettere attentamente sui costi sociali ed economici di una loro assenza che potrebbe far scivolare il Paese verso una posizione di arretratezza rispetto al resto dell'Europa.

Tirando le somme, le politiche di coesione sociale possono essere intese come dispositivi che puntano fortemente sulla territorializzazione dei livelli sia operativi che gestionali, facendo del territorio la leva per l'integrazione. Esse sono rivolte alla riduzione delle differenze economiche e sociali tra varie unità territoriali intese quali stati o anche quali comunità locali a favore di uno sviluppo armonioso e sostenibile. Puntano pertanto ad un'attivazione dinamica delle risorse di contesto. Le politiche di inclusione prevedono, invece, l'individuazione degli interventi e la corrispondente attivazione degli interessati facendo delle persone il punto di convergenza per l'integrazione. Esse intendono favorire una migliore e piena integrazione della persona nel contesto sociale ed economico nel quale si svolge la loro esistenza, un'inclusione non solo di fatto, ma di diritto ed a pieno titolo. Sono rivolte quindi all'attivazione partecipata delle risorse individuali. Infine, l'integrazione si configura come una *strategia per perseguire obiettivi comuni a diverse politiche* nel contesto di territori comuni e nell'ambito più ampio della ridefinizione di materie, competenze, accordo e cooperazione tra attori diversi dal livello decisionale a quello della messa in opera (De Leonardis O, Bifulco L., 2006). Essa è tale per cui può essere considerata un *obiettivo in sé comune a più politiche*. Sulla scia di queste evidenziate definizioni si procederà nel lavoro analitico che segue con la contestualizzazione dei progetti e la considerazione della loro implementazione e del loro impatto rilevati tramite le percezioni dei testimoni privilegiati.

## **5.2. Contestualizzare i progetti**

Come anticipato, per questioni di risorse e tempi stretti, quello che viene presentato in queste pagine è solo una parte del più complesso disegno di ricerca prospettato. L'impossibilità di agire in contemporanea un'analisi micro su cinque contesti nazionali differenti, ha portato, difatti, a concentrare l'attenzione, almeno momentaneamente, sulla comparazione intranazionale, Milano – Napoli, e su quella internazionale, Italia – Germania. Ciò perché la fase di campionamento (nel caso in cui si adottino meccanismi di selezione puramente quantitativi) e selezione dei casi di studio (nel caso in cui la strategia adottata sia qualitativa) risulta essere sempre alquanto problematica negli studi comparati. Difatti, studi di un unico caso non possono avanzare alcuna ipotesi generalizzante per la loro intrinseca incapacità di controllare le relazioni fra variabili (Bartolini, 1986; Bruschi, 1994), non meno

problematici sono, però, gli studi di più casi. Per la complessità dell'oggetto di studio, infatti, il rapporto di inclusione ed esclusione di casi nell'analisi, è tale per cui non sussiste un significativo incremento delle possibilità di controllo dell'ipotesi con l'aumento delle unità prese in considerazione, mentre esso comporta una sostanziale riduzione delle possibilità di approfondimento dell'analisi stessa e delle capacità di trattamento della complessità. Il problema diventa non tanto quello della complessità che rimane fuori, ma quanto riusciamo a spiegare dei fenomeni definiti da diverso grado di complessità. Qualsiasi tentativo di generalizzazione risulta essere, in quest'ambito, più falso che mai, per il carattere intrinsecamente locale di molte delle spiegazioni nelle scienze sociali. Nell'ipotesi di un *multiple-case study*, nella maggior parte degli studi, ma ancora di più in quello che viene qui presentato, campioni statisticamente rappresentativi non sono realisticamente raggiungibili o si raggiungerebbero a costi troppo elevati. Si può procedere, allora, ad una selezione di questi ultimi partendo dalla loro varianza sulle variabili indipendenti, l'indice di coesione ed inclusione, o sul fatto che presentino almeno una qualche variazione sulla variabile dipendente, indice di integrazione. Ma, come ribadito da Lowi (1994), le politiche non sono entità reali direttamente osservabili, esse sono costruiti ad un livello di astrazione elevato, un'unità di analisi che gode di uno statuto convenzionale: questo impone che per ogni studio di *policy* si debba obbligatoriamente definire la contestualizzazione della politica indagata, il che può condurre ad un'identificazione abbastanza stretta della politica con atti empiricamente osservabili. È proprio in funzione di questa specificità, che, per l'analisi delle politiche di coesione territoriale e di inclusione sociale si è scelto di lavorare su esperienze pratiche con risultanze tangibili: i progetti.

La scelta di lavorare in ottica comparata su un campione ristretto sta nei vantaggi riscontrabili nel fatto che lavorando con pochi casi ci si può permettere maggiore attenzione alle particolarità, ai contesti, ai fattori di tipo qualitativo, nonché di ricostruire con precisione le sequenze casuali ipotizzabili. Il metodo comparato risulta essere strutturalmente diverso da quello statistico o sperimentale. La sua logica di spiegazione è di tipo combinatorio e non necessariamente lineare, poiché si considerano specifiche combinazioni di molti fattori quali responsabili nel determinare effetti in un dato contesto spazio-temporale. Nello studio che si presenta, viene privilegiata una prospettiva di analisi comparata *cross-national* che prevede l'individuazione di paesi rappresentativi dei diversi regimi di welfare. Ad ogni modo, indipendentemente dai Paesi selezionati, si tratta di contesti con storie e vicende di welfare estremamente diverse, con modi diversi di organizzazione della società in merito a problemi di riproduzione sociale, soluzioni a nuovi bisogni e domande di sicurezza sociale seppure basati su una matrice di comune appartenenza alla tradizione europea di stato sociale così come portato avanti dalla *comparative welfare state research* e la *comparative social policy analysis* (Naldini, 2007). La scelta dell'unità di analisi è funzione dell'ambito di *policy* indagato, ed è per questo che è possibile riscontrare più differenze all'interno di un singolo stato che tra stati. Inoltre bisogna distinguere concettualmente comparazione e studi *cross-national*. Nella fase precedente di analisi di contesto e selezione dei casi si è adottato il tipico approccio orientato alle variabili (*variable-oriented approach*) che mira a misurare il grado di relazione tra le variabili ispirandosi alla tradizione statistica ed all'analisi economica; si è utilizzato un disegno *cross-national* che comprende molti casi ed usa tecniche statistiche per testare relazioni casuali tra le variabili. Nella parte che segue

si privilegerà, invece, un approccio orientato ai casi (*case-centred approach*) con l'utilizzo di un disegno che offre lo studio approfondito di singoli casi prestando attenzione alle condizioni ed alle sequenze complesse implementate nei contesti locali. Se l'approccio per variabili, testando le ipotesi provenienti dalla teoria, ha puntato all'emersione delle differenze ai fini della selezione dei casi e della classificazione degli stessi all'interno delle diverse dimensioni di integrazione, emerse usando i casi/paesi come luoghi per la misurazione, l'approccio per casi è stato utilizzato per riconoscere la complessità degli eventi unici ed irripetibili e indagarne gli sviluppi.

La selezione dei progetti, è avvenuta nei contesti emersi in fase di indagine multilivello, ma è stata poi essenzialmente guidata, in fase operativa, sia dall'attinenza del progetto all'area di *policy* indagata sia dai criteri di raggiungibilità e possibile copertura. Dunque, se la comparabilità è dovuta al controllo sull'ambito di *policy*, ciò che si vuole evidenziare nella prima fase di descrizione dei progetti è la loro contestualizzazione, origine, sviluppo e inquadramento normativo e finanziario. Tali indicazioni saranno tratte dalla percezione e dal coinvolgimento diretto di alcuni tra i referenti principali di ciascun progetto considerato al fine di ricostruire concretamente, nell'ambito micro, le dinamiche decisionali, relazionali e conflittuali all'interno dei concreti spazi locali d'azione.

Restando nell'ambito di comparazione intra e internazionale, i progetti selezionati possono essere inquadrati come segue in tabella 17:

Tab. 17: Progetti selezionati per la comparazione intra e internazionale (vedi allegato 2 – *Schede progetti*)

	<b>Progetti di inclusione sociale rivolti a giovani disoccupati</b>	<b>Progetti di coesione territoriale per lo sviluppo urbano con previsto impatto sociale</b>
<b>Intranazionale</b>	<b>Milano</b> <i>Dote Lavoro</i> (principale promotore <i>Regione</i> )	<i>Agorà</i> (principale promotore <i>Comune</i> )
	<b>Napoli</b> <i>Quadrifoglio II</i> (principale promotore <i>Provincia</i> )	<i>Free WiFi@Napoli</i> (principale promotore <i>Comune</i> )
<b>Internazionale</b>	<b>Berlino</b> <i>XENOS - Integrazione e diversità</i> (principale promotore <i>Repubblica federale</i> )	<i>FAIR SKILLS – Cultura interattiva</i> (principale promotore <i>Länder</i> )

Si tratta, per i progetti di inclusione sociale rivolti ai giovani disoccupati o inoccupati, di “Dote Lavoro” per Milano, “Quadrifoglio II” per Napoli e “Xenos” per Berlino, mentre per i progetti di coesione territoriale per lo sviluppo urbano con previsto impatto sociale di “Agorà” per Milano, “Free WiFi Naples” per Napoli e “Fair Skills” per Berlino.

Nel dettaglio, “Dote Lavoro” contempla tra i principali promotori Regione Lombardia nei riferimenti della Direzione generale Istruzione, Formazione e Lavoro. Questo nasce all'interno del POR Obiettivo 2 con lo stanziamento di 112 milioni dal Fondo Sociale Europeo 2007-2013 ed attraverso forme di cofinanziamento regionale e provinciale, il fondo interprofessionale per le agenzie per il lavoro, e i fondi statali erogati tramite la legge 236 del 1993 sotto forma di quota di premialità per le assunzioni. Forte è la commistione di attori che rientrano nel finanziamento come *stakeholders* diretti. Vi è, difatti, la presenza dell'attore sovranazionale nei termini dell'utilizzo dei fondi FSE e nel derivante rispetto dei regolamenti d'utilizzo 1080, 1081, 1083, 1028 del 2006, la presenza del ruolo regolativo regionale sotto la legge

22 del 2006 in tema di mercato del lavoro, e, infine, la presenza di attori locali attraverso i documenti strategici regionali PRS e il “Manuale di operatori di Doti”. In questo quadro, rispetto alla classificazione che Graziano (2004) fa sulla natura più o meno vincolante del quadro normativo di riferimento entro il quale si inseriscono determinate realizzazioni e progetti, “Dote Lavoro”, a partire dalla percezione dei testimoni privilegiati e dal quadro normativo descritto, viene definita vincolante rispetto alle possibilità di azione in maniera direttiva (in quanto segue linee d’azione specifiche, definite e da rendicontare), ma allo stesso tempo impositiva (poiché estremamente stringente su vincoli di destinazione di fondi ed obiettivi da raggiungere) se si guarda al quadro d’inserimento europeo e coordinativa se si guarda alle effettive dinamiche contestuali, progettuali, d’implementazione e relazionali. Proprio per la presenza di un così vasto panorama di attori e livelli coinvolti le indicazioni che vengono date in merito a referenti eventuali per il progetto sono molte ed i ruoli di tali referenti spaziano dal quadro all’operatore lasciando intravedere un contesto dinamico dove rientra a pieno merito il discorso della *multilevel governance* e della moltiplicazione di attori coinvolti (vedi allegato 2, *Schede Progetti*). La storia progettuale di “Dote Lavoro” ha inizio già nel 2008 quando il programma “Obiettivo Lavoro”, all’interno della sperimentazione “Labor Lab” cominciò ad investire in strutture e competenze al fine di gestire il percorso di integrazione delle politiche attive e passive del lavoro in un contesto di esplosione della crisi e di prima sperimentazione del sistema dotale attraverso la legge 22 del 2006. Questo ha portato all’incremento della necessità di competenze trasversali, includendo nel sistema dotale non solo il lavoro, ma anche la formazione e facendo scaturire l’esigenza di “fare rete” sia orizzontalmente sul territorio lombardo, sia verticalmente, riagganciandosi a disposizioni e regolamenti comunitari. Ciò ha portato, di conseguenza, l’emergere di interlocuzioni importanti con altri servizi ed enti locali, nonché la focalizzazione sul valore della specializzazione di ogni singolo attore messo in rete, sia per quanto concerne la fase progettuale che per quella di formazione o inserimento lavorativo. La crisi economica e congiunturale ha fatto in modo che l’attenzione degli sportelli territoriali si concentrasse soprattutto su tre target specifici di azione: l’impresa ed i suoi intermediari in merito alla progettazione relativa alle richieste di fondi per cassa integrazione o nuove assunzioni; gli operatori in un discorso di sussidiarietà rispetto a Regione Lombardia che delega a questi la sua politica di programmazione integrata legata alla filiera di istruzione, formazione e lavoro - uno stimolo regionale che ha portato all’accreditamento di nuovi enti pubblici quanto privati attratti anche dalla quantità relativamente molto alta di fondi disponibili - i cittadini in quanto coinvolti come destinatari diretti degli interventi di formazione, riqualificazione, inserimento e reinserimento lavorativo, destinatari di questo strumento di politica attiva che in una sua prima versione ha previsto un sostegno economico, ma che nelle fasi successive ha, invece, puntato sull’offerta di servizi, formazione, orientamento al lavoro, ricollocazione. Questa strategia che prevede un investimento a lungo termine, è stata, nell’effettivo, uno dei punti di criticità poiché contrapposta allo sguardo sull’immediato soprattutto dei disoccupati, dei giovani in cerca di prima occupazione e dei lavoratori in mobilità. Quindi necessario è stato un lavoro sul mutamento di prospettiva focalizzandosi sulla centralità della persona e sulla libertà di scelta verso un obiettivo più alto, quello di fare *network* tra operatori territoriali, nonché tra questi e la Regione. Tra gli obiettivi prefissati dal progetto “Dote Lavoro” vi sono sicuramente contemplati: trovare prima

o nuova occupazione, migliorare le competenze del capitale umano affinando le conoscenze tecnico-professionali e, soprattutto per quanto concerne nello specifico i giovani, colmare quel gap fra il percorso di istruzione e le esigenze del mercato del lavoro. Il passaggio alle politiche attive del lavoro è stato il principio guida di tutta l'azione seguito dalla possibilità di implementazione di una serie di relazioni istituzionali tra enti e attori più o meno pubblici. Per quanto concerne le strategie e le risorse coinvolte, essenzialmente riguardano la libertà di scelta del destinatario rispetto al proprio fabbisogno all'interno di una rete di enti territoriali entro la quale muoversi con facilità sia sul versante formazione che inserimento lavorativo. Si punta sulla comunicazione integrata stile imprenditoriale, una strategia di screditamento territoriale *soft* e direttamente calata sul territorio stesso, ma soprattutto specializzazione dei diversi *partner* coinvolti. Il coinvolgimento degli operatori locali risulta massimo, sia per la responsabilità assunta da questi nel rappresentare direttamente Regione Lombardia quando parlano al cittadino, sia nel coinvolgimento diretto proprio degli operatori nella programmazione, che diventa negoziata e non calata dall'alto. Nelle *partnership* sono contemplate, quindi, Obiettivo Lavoro S.p.a., Provincie, Enaip Lombardia, Galdus, Fondazione Clerici, Cesvip, Infoa, ma anche le parti sociali nei soggetti sindacali, associazioni di categoria, professionali, e così via. Dunque, ampio coinvolgimento di attori diversificati, fondi multipli di pesi differenti, normativa diversamente vincolante rispetto al livello coinvolto e sviluppo progettuale strettamente legato al target di riferimento, al territorio ed alle particolari dinamiche storico-congetturali, fanno del progetto "Dote Lavoro" uno dei più conosciuti per importanza non solo dei risultati raggiunti, ma anche poiché rappresenta in pieno i tratti della progettazione su politiche attive in merito ad inclusione sociale e pertanto in linea col principio di selezione proposto ai fini della comparabilità.

Su Napoli, contesto estremamente differente da quello milanese per tessuto sociale, economico ed imprenditoriale, è stato selezionato il progetto "Quadrifoglio II". Questo nasce da un'espressa volontà del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali condivisa con l'Unione degli Industriali di Napoli di proseguire l'esperienza avviata nel 2006 finalizzata a realizzare un intervento concreto a favore dell'inclusione sociale e dell'inserimento lavorativo di giovani residenti in quartieri a maggior rischio criminalità di Napoli attraverso un tirocinio retribuito della durata di sei mesi e la possibilità di un incentivo-bonus per la successiva assunzione all'azienda che ha ospitato il tirocinante. Vede, inoltre, la forte partecipazione provinciale nonché il coinvolgimento di un intermediario specifico per la realizzazione progettuale: Italia Lavoro S.p.a.. Difatti, a differenza dell'ampio panorama delineato di referenti nel progetto milanese, che lasciava intravedere l'apertura al modello di *governance multilivello*, quello napoletano risulta essere un ambiente meno partecipativo e più diretto alla concentrazione lobbistica di particolari interessi ed attori in gioco. Il progetto si sorregge per intero sulla programmazione PON FSE 2007-2013, "Governance e Azioni di Sistema", per gli obiettivi 1, convergenza e azioni di sistema, e 2, competitività regionale e occupazionale. Quindi si basa per intero su Fondi Sociali Europei e Fondi di Rotazione in un quadro normativo fatto di direttive e linee d'azione. Inoltre si sviluppa nel quadro applicativo della legge 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali e sviluppi in 328 del 2000 e modifica del titolo V della Costituzione usufruendo a pieno del concetto di complementarità dei fondi di sviluppo ed aiuti compatibili con il



mercato comune introdotti dal regolamento CE 800/2008. La natura normativa è nettamente vincolante in maniera del tutto impositiva e stringente, tuttavia il fatto di coinvolgere interessi forti e enti consolidati rende molto dinamico il contesto di sviluppo e l'accettazione di margini di compromesso tra attori coinvolti molto ampia, soprattutto per quanto concerne i rapporti con le imprese coinvolte al fine di mantenere forte sinergia e condivisione degli obiettivi. Nello specifico, la nuova edizione, puntando soprattutto sul coinvolgimento del sistema imprenditoriale, mira a sviluppare un sistema di convenienze che integrino strumenti, competenze e risorse a vantaggio dell'inserimento nel mercato del lavoro di 120 giovani residenti in aree di Napoli e provincia caratterizzate da componenti di disagio ed a rischio di esclusione sociale. Il progetto, suddiviso in tre annualità, integra attività di orientamento e formazione (bilancio di competenza e tirocini della durata di 6 mesi svolti all'interno delle aziende aderenti) con un sistema di incentivazione economica post assunzione. Le azioni messe in campo si configurano come una sperimentazione che potrà poi essere replicata in altre realtà sia regionali che nazionali. Difatti, il progetto opera attraverso il coinvolgimento sinergico degli attori pubblici e privati e l'integrazione di attività di orientamento e formazione e di incentivazione economica. Inoltre, grande attenzione è stata data all'attivazione di un sistema integrato di servizi di politica attiva e della formazione, nonché di una serie di strumenti atti a incentivare il sistema imprenditoriale locale anche mediante la messa in rete e il coinvolgimento di diversi soggetti che operano nel mercato del lavoro locale. I soggetti coinvolti in quanto *partnership* sono contemplati in un'intesa di programma e sono relativi al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (ente promotore e finanziatore), l'Unione degli Industriali di Napoli (per il piano di promozione e comunicazione, lo sviluppo operativo della selezione e del training on the job), Italia Lavoro (in qualità di agenzia tecnica del Ministero) la Chiesa Cattolica (in quanto promotore e ricettore di istanze locali, nonché animatore del territorio attraverso il coinvolgimento delle parrocchie) e la Provincia di Napoli (in quanto ente promotore, facilitatore, operativo e tecnico, nei processi di comunicazione, selezione, *training*). Pertanto, il coinvolgimento di attori forti ed istituzionalizzati, e non molteplici ed orizzontali legati al territorio come accadeva per Milano, gli obiettivi precisi, ma infinitamente ridotti rispetto al progetto "Dote Lavoro", unico fondo europeo cui rivolgersi e conseguente normativa vincolante ed impositiva e sviluppo progettuale legato a due forti problematiche territoriali sicuramente non del tutto comuni al contesto milanese, quali possono essere la disoccupazione giovanile e caratteristiche di disagio territoriale, rendono il progetto "Quadrifoglio II" estremamente differente rispetto a quello di "Dote lavoro" seppure inserito nello stesso ambito di *policy*. Questo lascia emergere quanto il peso delle dinamiche e caratteristiche di contesto possano influire già in fase di costruzione e definizione dei progetti implementati localmente. In particolare, la scelta dell'intervento, il target cui si lega, gli interessi in gioco, le dinamiche messe in atto e gli obiettivi e le strategie prefissate, nonché i *partner* coinvolti, mostrano quanto, anche all'interno della medesima nazione, sia poi il livello territoriale più basso - con l'ascolto e l'emersione delle problematiche locali - a rispondervi in maniera differenziale lì dove sarebbe improponibile proporre medesimi obiettivi o strategie, proprio per la profonda differenza nelle modalità di concezione dello sviluppo e dell'inclusione sociale.

Il discorso risulta leggermente diverso se a fare da *comparada* ad un contesto locale italiano è quello di un'altra nazione quale la Germania. Come

precedentemente anticipato, per evitare che la connotazione contestuale-economica potesse inserirsi come possibile effetto amplificante nella comparazione, avendo selezionato Berlino (in particolare nella divisione amministrativa Hauptstadt Berlin) tra i contesti locali di maggiore traino che identificano gli andamenti rilevati in Germania attraverso l'analisi multilivello, si è mantenuta come termine di paragone, Milano che tiene livelli di *performance* alquanto assimilabili a Berlino, tenuta sotto controllo la complessità contestuale. In particolare, per il ramo di *policy* inerente l'inclusione sociale, si è scelto di prendere in considerazione il programma "Xenos" sull'integrazione e la diversità. Questo nasce all'interno del Partenariato per l'istruzione, la formazione e l'integrazione ed è sostenuto dal Hauptstadt Berlin (unità amministrativa *Länder*) con il senato per l'integrazione, il lavoro e il sociale e dalla Repubblica Federale con il Ministero Federale per il lavoro e il sociale. La Repubblica Federale in particolare vi partecipa con lo stanziamento di fondi statali fino al raggiungimento del 51% del finanziamento dell'intero progetto, quota che nel 2010 ammonta a circa 217.000,00€. Il Ministero Federale vi compartecipa con i fondi degli enti locali fino alla copertura del restante 49% dei finanziamenti necessari al progetto, circa 212.700,00€. L'intero progetto si inserisce nel quadro della legge per le prestazioni di servizi moderni sul mercato del lavoro del 23 dicembre 2002, la cosiddetta "legge Hartz", un pacchetto per il rinnovamento del mercato del lavoro, e riguarda i cosiddetti *minijobs*, il tempo di lavoro, le agenzie di *personal service* e l'obbligo per i lavoratori licenziati di segnalarsi immediatamente all'Ufficio di collocamento. Inoltre essa prevede: la trasformazione dell'Ufficio federale del lavoro in Agenzia federale per l'impiego col potenziamento delle funzioni di collocamento e intermediazione tra domanda offerta, lavoro di integrazione e combinazione dei sussidi di disoccupazione con quelli sociali; inasprimento dei criteri sull'esigibilità di un posto di lavoro sul principio generale che nessun'offerta di lavoro può essere rifiutata. È una legge che vincola in maniera direttiva attraverso linee d'azione, ma che nella costruzione capillare della rete di agenzie sul territorio, prevede in sé anche spinte coordinative. Tuttavia della costruzione di tale rete non vi è traccia nelle parole dei nostri testimoni privilegiati, che tra i referenti del progetto indicano figure con diversi ruoli ma all'interno della medesima associazione di terzo settore, Barex E.v., lasciando intravedere lo spostamento sul territorio delle responsabilità sociali, ma per la natura federale dello stato, anche lo spostamento delle capacità di azione finanziaria degli stessi contesti locali. Nello specifico, l'area geografica di intervento è quella del distretto berlinese "Bezirk Marzahn-Hellersdorf". Il progetto è rivolto principalmente a giovani immigrati ad alta vulnerabilità sociale, caratterizzati dalla mancanza di qualifiche professionali nonché dall'imperfetta conoscenza della lingua tedesca. Si tratta di soggetti che non hanno formazione professionale o che sono usciti dal mercato del lavoro. La nascita di questo progetto va fatta risalire al 2005, anno in cui è entrata in vigore la riforma del welfare tedesco (la già citata legge Hartz), improntato non più sull'assistenzialismo, ma su una politica attiva di formazione e reinserimento dei soggetti nel mercato del lavoro (Hartz-Konzept). Tale modello si è sviluppato negli ultimi cinque anni mediante il lavoro congiunto del ministero federale del lavoro, gli assessorati locali dei *Land* e il terzo settore. Per tale motivo questo progetto può essere visto come un modello esemplificativo del funzionamento attuale del sistema di welfare tedesco. L'obiettivo generale di questo progetto è l'inserimento di giovani migranti, fino ai 25 anni, nel mercato del lavoro (sia commerciale che industriale), attraverso la formazione gestita congiuntamente da

organismi pubblici, aziende private e realtà di terzo settore. La formazione professionale rappresenta un importante contributo alla integrazione economica e sociale di questo gruppo nella società e allo smantellamento della disuguaglianza e della discriminazione esistente. Questi obiettivi vengono raggiunti mediante il due sotto-obiettivi: qualificazione e motivazione dei giovani migranti, con riferimento speciale alla valorizzazione delle aspirazioni professionali e sociali dei soggetti, al fine di rafforzare la motivazione educativa; creazione di una rete con le imprese private, tanto nel momento della formazione quanto in quello del successivo inserimento lavorativo. La strategia di fondo per il raggiungimento di tali obiettivi è la forte integrazione tra settore pubblico, imprese industriali e commerciali private e società formative di terzo settore. È proprio per l'ingresso istituzionalizzato del terzo settore nella progettazione e nella riuscita del progetto stesso, che questo viene a configurarsi anche come attore legittimamente autoreferenziale, poiché rappresenta in tutto e per tutto gli attori istituzionali di livello più elevato, ma per lo specifico radicamento sul territorio, diventa operativamente l'attore di maggiore rilevanza. Rispetto alla dinamicità contestuale, alla flessibilità nei contesti locali ed alla moltitudine di attori coinvolti a diversi livelli di riconoscimento e istituzionalizzazione rilevati in ambito milanese, la situazione di Berlino non lascia emergere le dinamiche di governo locale del welfare basato sul *net welfare locale* ma la chiara spinta verso un'integrazione che ha tutti i caratteri della convergenza istituzionale, normativa e comunitaria, ancora trainata da un forte attore statale seppure federalizzato.

Ci spostiamo, adesso, non di ambito geografico, ma di *policy*, per prendere in considerazione le politiche di coesione territoriale, definite come l'estremo in controtendenza sull'asse dell'integrazione rispetto alle politiche di inclusione sociale mantenendo costante il fattore comparativo intra e internazionale.

Sempre partendo da Milano, il progetto preso in considerazione per la coesione territoriale è stato "Agorà – Piazzetta Capuana". Si tratta di un progetto sponsorizzato dall'Ex Assessorato alla famiglia, alla scuola e alle politiche sociali, attualmente Assessorato alle Politiche Sociali e Servizi alla Salute e l'aggregato amministrativo principale di riferimento è proprio il Comune di Milano. Per quanto concerne le forme di finanziamento, anche in questo ambito di *policy* è possibile intravedere una grande commistione di enti pubblici e privati. Difatti, sono stati utilizzati fondi statali provenienti dalla Legge 285 del 28 aprile 1997, per una copertura del 49% sul totale del finanziamento (532.344,20€); fondi di enti locali, in particolare del Comune di Milano, per il 31% della copertura (337.345,80€); fondi privati di sponsorizzazione provenienti dalla Fondazione Vodafone per l'8,9% della copertura; Autofinanziamento ATS (Acli Lombardia, Associazione Civitas, Associazione Con Voi, che insieme alla Fondazione Vodafone sono arrivati a circa 204.057,60 € di investimento). Il tutto fino a coprire un costo totale di progetto di circa un milione di euro (1.073.616,81€). È, infatti, alla legge n. 285 del 28 agosto del 1997 "Disposizioni per la promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" attuata contestualmente alla convenzione ONU sui diritti del fanciullo e ratificata dalla legge n. 198 del 7 maggio 1991, che favorisce il coinvolgimento dei diversi attori nella realizzazione di politiche sociali, che si deve lo scenario complesso e operoso, attivo ed energico che contraddistingue il progetto stesso che riesce a mettere insieme diversi attori istituzionali inducendoli a programmare insieme nel e per il territorio. Questo implica, anche per questo progetto, il nascere

all'interno di un quadro normativo direttivo, fatto di linee d'azione precise e precise modalità di rendicontazione, ma allo stesso tempo in una logica contestuale che impone la spinta cooperativa. Anche gli attori indicati in qualità di referenti esprimono dinamismo progettuale, ma ancora di più nella commistione possibile di interessi e nella messa in comune di obiettivi e risorse. Nello specifico, il progetto nasce grazie al più generale obiettivo politico del comune che punta sulla riqualificazione e valorizzazione delle periferie per gli aspetti di socialità, di servizi presenti e urbanistica. Questo in quanto le periferie hanno problematiche particolari quali la delinquenza, la prostituzione, l'abusivismo abitativo, connessa alla difficoltà diffusa degli enti locali di lavorare "in trincea"<sup>22</sup>. Viene individuata la zona di Quarto Oggiaro dove era già in atto un progetto di riqualificazione di Regione Lombardia tramite il finanziamento di soggetti del privato sociale per la necessità, letta nei contesti, di un intervento sui quartieri in quanto luoghi di concentrazione dei bisogni di diversa natura e puntando sull'attivazione dei soggetti coinvolti al fine di renderli soggetti di diritti ma anche di doveri. Si decide, quindi, di implementare i risultati già ottenuti tramite il finanziamento regionale e lo si fa tramite un tavolo di concertazione tra Comuni ed enti di varia natura tra cui l'Associazione Cattolica dei Lavoratori Italiani, Acli Lombardia, che è diventata la capofila dell'Associazione Temporanea di Scopo (ATS) nata ai fini dello sviluppo progettuale. All'interno del progetto, oltre al privato sociale e al settore dei servizi ai minori e alla famiglia, vengono coinvolti anche altri rappresentanti di settore, in particolare quello dell'urbanistica e della casa. Il Comune viene incaricato di individuare spazi fisici da ristrutturare ed affidare al progetto affinché possano diventare punto di riferimento anche per gli operatori: in questo modo, il progetto, viene portato nel quartiere. Quarto Oggiaro, ricca di associazioni di volontariato ed animato attivismo locale, ha visto in una fase precedente, la ristrutturazione di Villa Scheibler in via Orsini, dove con il progetto Urban 2, i finanziamenti comunitari e i contributi dei privati, si è realizzata la casa delle associazioni. Poco distante vi è Piazzetta Capuana, un enorme spazio che per circa vent'anni è rimasta nel degrado più assoluto dovuto anche all'apertura di un centro commerciale in via Amoretti che ha causato abbandono sociale e chiusura della maggior parte delle attività commerciali del quartiere. Le carenze del quartiere però sono per lo più strutturali. Fin dal 1960, vi è stata la proliferazione di case popolari nate per accogliere la migrazione interna italiana. La conseguenza è stata una ghettizzazione di aggregati socio-economici simili anche sotto l'aspetto delle problematiche sociali che li affliggono. L'ATS ha individuato tale configurazione e nella stesura progettuale ha cercato anzitutto di dotare il territorio di una serie di servizi da offrire alla famiglia, ai giovani, agli adolescenti. Si attiva, così, uno sportello di Segretariato Sociale col compito di indirizzare il cittadino al servizio che meglio può risolvere il suo bisogno potendo scegliere tra quelli di una rete vasta composta da associazioni locali, terzo settore e privato sociale, ma anche comune, Spazio Agorà ed enti istituzionali. Tale sportello viene dotato: di servizio di ascolto ed accompagnamento alla famiglia ed agli anziani con l'istituzionalizzazione della figura del custode sociale, sentinella dei raggruppamenti di case popolari che agisce da antenna del territorio per accompagnare, aiutare, assistere coloro che ne necessitano; di servizio di sostegno ai ragazzi a rischio dispersione scolastica e devianza delle scuole medie; supporto pedagogico e

---

<sup>22</sup> Dall'intervista al referente istituzionale del progetto e responsabile del coordinamento dei servizi territoriali per la zona 8.

assistenza sociale; di un gruppo di acquisto solidale tramite l'associazione "Fattoria Nostrale"; e ancora attività serali con l'obiettivo di mantenere la piazza sempre aperta ed accessibile. Ciò perché l'idea principale è che la piazza prende vita se c'è passaggio, movimento, attività, se i cittadini sanno di avere un luogo disponibile di mutuo aiuto, aggregazione, divertimento, momenti di unione. La difficoltà di un tale progetto è la sua continuità nel tempo e la necessità che non si esaurisca nel momento in cui si esauriscono i finanziamenti. L'obiettivo principale è stato, dunque, quello di offrire dei servizi in grado di qualificare gli spazi fisici, ristrutturando appieno la piazza anche rispetto ad illuminazione, arredo urbano e riqualificazione ambientale. Questo in funzione dell'obiettivo di miglioramento generale del benessere delle persone e delle famiglie che vivono il quartiere attivandole ed agganciandole trasversalmente alle diverse fasce d'utenza coinvolte nelle attività dello sportello. Creare coesione sociale all'interno della periferia facendo arrivare i servizi ai cittadini e non il cittadino ai servizi; un *empowerment* sociale e di comunità che responsabilizzi e attivi il sentire proprio il bene pubblico incentivando volontariato, partecipazione, sussidiarietà; la creazione di un senso di appartenenza positiva al quartiere; sono tra gli obiettivi cardine del progetto, insieme anche ad una visione di lungo termine che prevede l'uscita da un singolo quartiere e l'estensione dei risultati progettuali anche ad altre aree disagiate circostanti. Le strategie di fondo adottate sono state essenzialmente il lavoro di rete, con l'integrazione di istituzioni, partenariato sociale e decanato, la dotazione e l'implementazione territoriale di servizi e l'avvio di una forte, continua e costante interazione del territorio con le sue necessità e tutti gli attori su questo operanti. Un'esperienza di progettazione, questa, molto partecipata dove è chiaramente visibile l'azione del *net welfare locale*, la commistione di più interessi, l'elevata vocazione territoriale della politica sociale milanese e la volontà che impatto sociale e sviluppo territoriale procedano di pari passo e non come elementi disgiunti.

A Napoli è stato selezionato un progetto con ambizioni meno elevate e che punta a risvolti differenti. L'obiettivo è sempre lo sviluppo territoriale sotto forma di dotazione di servizi ed infrastrutture, ma l'impatto sociale che si cerca è differente. Nello specifico, il progetto nasce grazie al più generale obiettivo politico del Comune che punta sulla riqualificazione e valorizzazione del tessuto urbano per gli aspetti di socialità, di servizi presenti e urbanistica. Si tratta del progetto sponsorizzato dal Comune di Napoli, Free WiFi@Napoli, in ambito dei progetti sponsorizzati per la coesione territoriale, che prevede la possibilità di connettersi ad internet in diversi punti della città gratuitamente. Il progetto nasce grazie all'attivazione dell'Assessorato alle Politiche Giovanili e dell'Assessorato all'ambiente, parchi e giardini in conseguenza del Disegno di Legge n. 2494 del 31 dicembre 2010, Wi-Fi libero, e degli adeguamenti agli standard di "Società della conoscenza" stabiliti dal trattato di Lisbona e formalizzati nella normativa d'utilizzo dei fondi FSER. Un quadro normativo vincolante in maniera direttiva per le rendicontazioni economiche e relative agli obiettivi raggiunti, ma che mostra una forte propensione all'utilizzo di fondi locali e alla capacità degli attori del contesto di muoversi in modalità coordinativa e fatta di pressioni non formalizzanti rispetto alle indicazioni stabilite da attori a livelli superiori. Pertanto i finanziamenti che hanno dato più ampio respiro al progetto facendolo concepire come programma in continua definizione ed estensione, sono tuttavia Nazionali e provenienti da Enti Locali, con forte commistione col privato che garantisce la possibilità di accordi e convenzioni

facendo non solo da spalla al pubblico, ma guidandone i ritmi e le possibilità di estensione. L'idea politica, nel concreto, nasce da una mozione di accompagnamento al Bilancio di Previsione 2010, in cui si chiedeva la sperimentazione in una serie di luoghi pubblici, tra cui piazze, parchi e biblioteche, del wi-fi libero comunale. L'obiettivo era quello di rendere Napoli una città accogliente e ben connessa a partire dai luoghi di aggregazione giovanile. In particolare, questo progetto si riallaccia al nazionale "WIMO URBAN" che ha consentito la realizzazione di una rete WiFi ad accesso gratuito per cittadini e visitatori in prossimità di attrattori turistico-culturali e luoghi di ritrovo già in molte città italiane ed europee. L'intento è partire da nodi locali indipendenti per estendersi rapidamente all'intero territorio comunale ed unitamente alla sinergia Pubblico-Privato, creare una rete federata nazionale costituita da singoli *hot-spot* interconnessi tra loro. Una scelta innovativa ed un progetto sostenibile che oltre a fornire un ritorno d'immagine alla città ed alla sua Amministrazione, diviene un potente strumento a supporto dello sviluppo sociale, economico e commerciale del territorio, veicolando anche eventuali servizi di *e-government* resi disponibili dalla pubblica amministrazione. Siamo nell'era digitale, la comunicazione avviene soprattutto grazie alla rete, e grazie alla tecnologia wi-fi si può comunicare in mobilità e gratuitamente dai luoghi pubblici (sale d'attesa, bar, hotel, campeggi). Si sono scelti parchi e piazze poiché considerati i luoghi pubblici per eccellenza nell'idea che un qualsiasi cittadino o turista possa connettersi ad internet gratuitamente mediante un proprio dispositivo. Questo non dà solo la possibilità alle persone di poter liberamente navigare in rete, ma il farlo all'aria aperta, in un parco pubblico, consentirebbe una maggiore fruizione di questi spazi comuni sia da parte dei turisti che dei cittadini i quali vivono in maniera domestica o comunque "chiusa" il loro essere in rete. Tra gli obiettivi, pertanto, vi rientrano il ridare vita ed animazione alle piazze fornendo un modo sano di vivere l'aggregazione e gli spazi pubblici. Questo può significare per i turisti ottenere le informazioni necessarie per poter meglio conoscere ed approfondire la visita delle bellezze monumentali e naturali, per gli studenti organizzare laboratori di studio all'aria aperta, per i ragazzi contattare i loro amici tramite Facebook o msn senza rinunciare al piacere di rilassarsi al sole o praticare sport all'aria aperta, per i genitori accompagnare i propri figli al parco e avere la possibilità di lavorare grazie alla comunicazione in rete. Queste sono solo alcune delle possibilità aperte, ma le potenzialità di uno strumento che fornisca tanta libertà in espansione crescono in maniera esponenziale. In più, i costi di una tale operazione sono davvero esigui, sia per quanto riguarda l'installazione della rete locale che per il mantenimento, e ancora, mediante un servizio di registrazione ed autenticazione dei dispositivi, secondo quanto disposto dalla normativa vigente, sarebbe tutelata anche la *privacy* degli utenti e la sicurezza *on-line*. Garantire la possibilità di accesso ad internet in contesti collettivi, è un passo avanti verso la condivisione dell'informazione, delle esperienze e della conoscenza, fondamentale per lo sviluppo di un paese democratico nell'era digitale e nella prospettiva aperta di società europea della conoscenza. Per obiettivi così elevati lo sviluppo delle *partnership* resta aperto e costante. Mentre gli attori fondamentali restano il Comune di Napoli con i suoi Assessorati, la dinamica emergente mostra il potenziamento della partecipazione e dell'entrata in gestione di progetti di questa portata da parte del terzo settore, impersonato in questo contesto da Gesco, Associazione Skillpoint, Arci Napoli, ma anche di associazioni più nettamente volte a veicolare interessi privati e di sviluppo economico, come

Confcommercio. Una struttura dinamica di relazioni, interrelazioni, connessioni, più o meno temporanee, ma in costante aumento, lasciando intravedere una concezione di coesione territoriale come concetto di sviluppo in divenire e che cresca essenzialmente col maggiore coinvolgimento di tutti gli *stakeholders* interessati, dai finanziatori ai cittadini. Come nel contesto milanese, anche questa si mostra un'esperienza di progettazione partecipata dove è chiaramente visibile l'azione del *net welfare locale*, la commistione di più interessi, questa volta più indirizzati politicamente, l'elevata vocazione territoriale della politica e la volontà che impatto sociale e sviluppo territoriale procedano di pari passo e non come elementi disgiunti.

A Berlino la selezione del progetto di coesione territoriale ha portato ad indagare il progetto "Fair Skills", promosso nel settore di cultura innovativa dalla direzione formazione e training giovanile. Tra i suoi promotori diretti può vantare la Direzione per l'utilizzo del Fondo Sociale Europeo per la Germania (FSE) che ha coperto il 68% del fabbisogno finanziario del progetto (74.120,00€); il Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali (Repubblica federale di Germania) con la copertura del fabbisogno finanziario tramite fondi statali pari al 9% dell'importo (9.810,00€); il Dipartimento del Senato per l'Integrazione, Lavoro e Affari Sociali (capitale di Berlino) con la copertura del fabbisogno finanziario con fondi di enti locali pari al 23% del finanziamento totale (25.070,00€). Il progetto si inserisce all'interno del quadro di norme applicative emanate dal Dipartimento del Senato per l'Integrazione, Lavoro e Affari Sociali sulla base dei fondi stanziati dal Fondo Sociale Europeo per la Germania (capitale di Berlino) e dai finanziamenti del Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali (Repubblica federale di Germania), una normativa del tutto coordinativa e assai poco stringente a livello di vincoli di azione. Tuttavia, anche in mancanza di normativa stringente, in Germania l'andamento progettuale nel sociale vede il prevalere di una direzione nazionale d'azione in ambito di welfare e nelle sue diverse diramazioni di *policy*. Nello specifico, il progetto indagato coinvolge le periferie orientali della città di Berlino ed in particolare il quartiere di Neu-Hohenschönhausen, caratterizzato da una tipologia abitativa intensiva (cosiddetto "quartiere dormitorio"). La storia di questo progetto affonda nelle conseguenze sociali emerse dopo la caduta del muro di Berlino. Interi quartieri periferici della vecchia Berlino Est si sono rapidamente svuotati o hanno attraversato una terribile fase di degrado. All'inizio degli anni Novanta ciò ha favorito l'emergere di gruppi devianti legati all'estrema destra, di stampo razzista e neonazista. La città di Berlino da allora ha messo in campo una serie di progetti, tra cui questo, gestito da una organizzazione *non profit*. Da più di dieci anni tale organizzazione agisce sul territorio al fine di promuovere la cultura della legalità, della democrazia politica, dell'accettazione dei diversi e della tolleranza religiosa. Il progetto, dunque, ha come obiettivo principale quello di prevenire la violenza, l'estremismo politico e il fondamentalismo religioso tra gli adolescenti con *background* culturale, materiale e sociale carenti nella periferia della città di Berlino. Per farlo vengono mobilitate risorse al fine di accrescere nei ragazzi competenze di vario tipo: fisico/acrobatiche, estetiche, tecnologiche, professionali. Allo stesso tempo viene proposto loro un approccio anti-violento e anti-razzista da applicare nella vita di tutti i giorni. L'unità di azione in cui testare il perseguimento di tali obiettivi è il gruppo dei pari. In esso i partecipanti dovrebbero prendere via via le distanze da sentimenti di violenza, risentimento o di aperto estremismo. L'obiettivo finale consiste nell'eliminare dalle loro interiorizzazioni sentimenti di appartenenza legati al nazionalismo,

all'appartenenza etnica, al fondamentalismo religioso e al neo-nazismo, caratteristiche proprie del territorio e sulle quali si lavora in vista della loro eliminazione dotando di nuovi stimoli il territorio stesso. L'approccio di *social work* utilizzato combina elementi di educazione civica a progetti di carattere più propriamente pedagogico-psicologico, centrati sulle dinamiche di gruppo. L'implementazione di tali progetti avviene attraverso modelli paritari (e non gerarchico/direttivi) di trasmissione, attraverso un insegnamento per lo più informale. Gli esempi più interessanti provengono dall'insegnamento di attività di *skateboarding*, poesia *slam*, *break-dance*, *techno Dj-ing*, attività di disegno ecc. L'origine della strategia affonda nei ghetti degli USA dove la sociologia americana ha già studiato efficacemente alcuni progetti simili a Chicago (IL), New York City (NY) e Los Angeles (CA). Nel perseguire i propri scopi l'associazione di terzo settore "Cultures Inertactive", a cui è affidato il progetto, si avvale delle scuole pubbliche e della capillare rete di servizi sociali berlinesi. Nella fase di *follow-up* vengono stabiliti contatti con insegnanti di scuole pubbliche ma anche con responsabili di club/associazioni presenti sul territorio, distretti di polizia, redazioni dei quotidiani. La peculiarità del progetto consiste nell'utilizzo di metodi di apprendimento visuali ed emozionali, anziché meramente didattici, al fine di includere anche quei ragazzi che con i modelli tradizionali rischierebbero di venire espulsi dall'istruzione e, in ultima analisi, dalla società tedesca. Sono queste le necessità che si rilevano nell'ascolto diretto del territorio e sulle quali si interviene all'interno di una più generale manipolazione dell'ambiente circostante ricalificandolo e dotando di quei servizi e di quelle strutture fondamentali e necessarie affinché progetti come questo indagato possano essere effettivamente realizzabili. Anche in questo caso il ruolo del terzo settore risulta istituzionalizzato ed è sempre una sola associazione che prende in mano le redini del progetto all'interno del quale tutti gli attori al di fuori del nodo operativo diventano satelliti di diversa natura (finanziaria, tecnico-professionale, etc.). Questo in netta opposizione con la dinamica processuale milanese fortemente diramata per responsabilità operative, di progetto, finanziarie. Gli attori che partecipano nel "decidere il welfare" sono tanti, legati più orizzontalmente ma non necessariamente in forma lineare, facendo prevalere ora le istanze del centro della configurazione, ora quelle più periferiche di contatto diretto col territorio, senza tuttavia sminuire l'importanza di queste ultime. A Berlino a prevalere è la competenza operativa che sale di livello gerarchico assurgendo la figura di vertice, guida e decisore unico, poiché in grado da sola di fare sistema, senza necessariamente avere la necessità di dover mettere in rete diverse capacità e competenze che all'interno di un solo attore o di un solo contesto non sono presenti e dunque fanno nascere il bisogno di una rete di condivisione.

Prima di addentrarci nel terreno spinoso dell'analisi dei *network* decisionali e di potere costituiti localmente all'interno delle differenti esperienze progettuali presentate, è bene andare a vedere come può essere considerata l'effettiva implementazione dei progetti e quale può essere una possibile valutazione degli impatti di questi sui destinatari, sul territorio e sulle *policy* cui fanno, direttamente o indirettamente, riferimento nell'ottica che ci viene fornita dai testimoni privilegiati.



### 5.3. Modello di implementazione ed analisi di impatto

Tra la presa della decisione ed il momento finale dell'analisi delle politiche esiste un anello di congiunzione, lo *studio dell'implementazione*. L'iniziale disinteresse per questo tema nel campo dell'analisi delle politiche è dovuto ad una errata concezione di tale processo come una mera attività di esecuzione. L'*implementation research* nasce negli Stati Uniti e vive accompagnata da un *leitmotiv* ricorrente, il fallimento o l'*implementation deficit* di cui soffrono le politiche messe in analisi, anche perché sempre più facenti capo a politiche sviluppate nell'ambito del sociale. Le finalità di tali studi sono di natura sia analitica (ricostruzione dei processi e spiegazione delle *performance*) sia prescrittiva (indicazioni delle condizioni necessarie al successo) creando con ciò uno spartiacque con la valutazione, allargandosi dallo studio di caso agli studi comparativi. Dunque, l'implementazione presuppone che vi sia una fase precedente ad essa nella quale si prendono decisioni di carattere generale e normative che prefissano obiettivi da raggiungere in fase attuativa, quella che è stata descritta nel paragrafo precedente. L'implementazione riguarda quell'insieme di azioni dirette al raggiungimento di tali obiettivi. Ciò rispecchia un approccio tipicamente *top-down* dove viene assunto come parametro gli obiettivi indicati dal programma e l'analisi si concentra sul rapporto tra obiettivi e risultati congruentemente alle modalità attuative previste normativamente e quelle poste in essere nella messa in opera. Dell'eventuale scarto tra obiettivi e risultati se ne andranno a cercare le cause, all'interno del programma stesso, per spiegare eventuali insuccessi. Tuttavia, questo approccio soffre di un pregiudizio gerarchico-costituzionale per cui l'implementazione è semplice esecuzione. Supporre che i *policy makers* siano in grado di esercitare controllo stringente in fase di attuazione è fatto che non sussiste nella realtà quotidiana, e tale condizione non è neppure sufficiente per il buon funzionamento delle politiche. Gli obiettivi dei programmi sono molteplici e spesso anche in contrasto e rispecchiano i contrasti stessi tra i soggetti coinvolti nella fase di formulazione. Tali obiettivi possono essere la causa di insuccesso già in fase di programmazione poiché troppo ambiziosi o non fondati su risorse adeguate. Inoltre vi possono essere casi di attuazione anche in assenza di programmi, i quali vengono ufficializzati con funzione normativa solo in un secondo momento. Consolidato che la situazione di *deficit* è un fatto fisiologico piuttosto che patologico, si apre lo spazio ad un nuovo approccio, più disincantato, che procede in direzione *bottom-up*. La domanda di ricerca si sposta sugli esiti e sugli impatti delle politiche sul sistema di riferimento per risalire a fattori in base ai quali risultino spiegabili. Si effettua una *backward mapping*, o mappatura a ritroso dei processi partendo dal livello più basso nel quale le azioni delle amministrazioni si intersecano con le scelte dei soggetti privati, ovvero dal problema che da origine all'esigenza di *policy* (Elmore, 1979-80, p.604). Si indaga, pertanto, l'impatto sui problemi che le politiche cercano di arginare, il comportamento degli attori coinvolti a vario titolo e le motivazioni del loro coinvolgimento, nonché gli *outputs* politico-amministrativi. Ciò consente di cogliere empiricamente e senza condizionamenti a priori la reale influenza esercitata da fattori quali attori e componenti del programma, incluse le variabili relative alla struttura politica, economica e sociale del contesto entro cui hanno luogo i processi. Inoltre, tale analisi consente di verificare in che misura gli esiti siano riconducibili all'azione pubblica o a fattori esogeni alla politica in esame e di valutare la *performance* anche dal punto di vista degli attori (tipicamente periferici) e dei

destinatari delle politiche e la loro influenza, invece che unicamente dal punto di vista dei *policy makers*. Tale approccio, però, finisce per sottovalutare la capacità dei decisori di influenzare obiettivi, preferenze e strategie degli attori manipolando la struttura entro cui operano grazie alle risorse che controllano. L'implementazione, più che fase esecutiva, è una fase puramente politica. In essa proseguono i conflitti iniziati in fase di formulazione. Essa è la prosecuzione della politica con altri mezzi, qui gli obiettivi dei programmi, ambigui, molteplici e spesso contraddittori, divengono precisi e concreti. In questa fase si prende in considerazione l'implementazione dal punto di vista degli attori che partecipano al gioco locale di messa in opera progettuale attraverso un confronto tra gli obiettivi prefissati, già descritti nel paragrafo precedente, e gli obiettivi raggiunti, la valutazione dei punti di forza e dei limiti progettuali, nonché il loro giudizio sul ritorno sul territorio in termini di politica di coesione territoriale, sui destinatari in termini di inclusione sociale e sul sistema vigente di welfare in merito alla integrazione e all'avvicinamento della politica sociale locale con quella gestita a livello europeo.

In particolare, se rivolgiamo la nostra attenzione al progetto milanese "Dote Lavoro", possiamo considerare che questo si proponeva tra gli obiettivi guida: trovare prima o nuova occupazione, migliorare le competenze del capitale umano affinando le conoscenze tecnico-professionali; colmare quel gap fra il percorso di istruzione e le esigenze del mercato del lavoro; passare alle politiche attive del lavoro e implementare una serie di relazioni istituzionali tra enti e attori più o meno pubblici per fare rete. Nel concreto, e rispettivamente agli effetti percepiti dai testimoni privilegiati in merito agli obiettivi effettivamente raggiunti, vi è stata *in primis* l'attivazione di Regione Lombardia come attore straordinariamente operativo, proattivo, con alte capacità di ascolto e direzioni di accompagnamento che mettersero al centro i concreti bisogno dei cittadini. La sofferenza maggiore, tuttavia sta nel *deficit* che ha afflitto il processo comunicativo con i destinatari, mentre l'obiettivo di fare rete è stato di gran lunga atteso oltre le reali aspettative, si annoverano circa 250 *partnership* di fatto, senza contare la miriade di piccole associazioni o attori meno istituzionalizzati, ma comunque inclusi nell'intero meccanismo progettuale. In termini di riallocazione e collocazione delle risorse sulle quali si è investito attraverso politiche attive di valorizzazione e specializzazione, vi è stata una percentuale di inserimento del 35%. Per il gruppo restante si è riscontrato l'aumento di autoconsapevolezza e di capacità di muoversi in autonomia offrendo un miglioramento in termini di *chance* e di valore aggiunto nel sistema della certificazione delle competenze voluto dalla Strategia di Lisbona. Si ottiene anche l'effetto responsabilizzazione del destinatario degli interventi ed un chiaro passaggio culturale nel conferire valore al processo formativo. Complessivamente il giudizio dei testimoni privilegiati, per quanto critico, risulta essere positivo e lungimirante rispetto alle concrete ripercussioni che il progetto "Dote Lavoro" può riscontrare in un contesto come quello milanese. Aumenta, di fatto, la capacità degli attori coinvolti in termine di integrazione e messa a sistema di interessi e competenze comuni ampliando, nel concreto, le opportunità da cogliere. Aumenta la conoscenza dei meccanismi di programmazione, anche europea, e la capacità di attirare fondi, ma, contestualmente, cresce anche la consapevolezza che obiettivi comuni possono essere raggiunti con strategie differenti e che la complessità e la varietà delle reti costruite aiuta l'emersione di originalità nelle strategie effettivamente perseguite per rientrare negli *standard* imposti. In termini di integrazione comunitaria,

l'impressione è che sia necessario un ascosto costante dei territori col conseguente sviluppo della capacità programmatica ed organizzativa di tali istanze per poterle riportare all'attore europeo, il quale, per quanto attento e "ricco", resta ancora lontano e incapace di ascoltare le voci locali se queste non vengono adeguatamente amplificate.

Per quanto concerne il progetto napoletano "Quadrifoglio II", l'obiettivo prefissato stabilito dal Ministero del Lavoro riguarda il finanziamento e l'erogazione, tramite l'assistenza tecnica di Italia Lavoro, di un contributo alle imprese che effettuano assunzioni a tempo determinato, indeterminato o con contratto di "apprendistato" di giovani disoccupati residenti nel Comune di Napoli, in particolare in aree a rischio, poi esteso all'intera Provincia di Napoli, fino ad un massimo di 120 assunzioni. Tra gli obiettivi raggiunti il progetto "Quadrifoglio II" ha visto una grande partecipazione sia di giovani in cerca di occupazione che di aziende in cerca di nuove leve da inserire nei propri organici aziendali. Dopo la pubblicazione dei bandi, la raccolta delle domande, l'effettuazione dei bilanci di competenza e i colloqui con le aziende oggi molti di questi giovani si ritrovano inseriti nel mercato del lavoro. Ragazzi a rischio di emarginazione sociale di età compresa fra i 18 e i 29 anni che hanno avuto la possibilità di vivere un'esperienza *on the job* in azienda per un periodo di sei mesi, impegnati in un tirocinio retribuito (400euro/mese). L'impatto sui destinatari ha visto l'attivazione di 70 percorsi *on the job* per vari profili professionali e al momento circa il 20% di nuova occupazione. Il progetto in sostanza in una rete pubblico/privato virtuosa è riuscito a realizzare una forma avanzata di incrocio offerta/domanda mai prima sperimentata. In quanto a impatto sul territorio il progetto in questione ha realizzato un intervento finalizzato alla crescita dell'occupazione, con il contributo di soggetti pubblici e privati e sull'integrazione tra sistemi di incentivazione economica e attività di orientamento e di formazione, quest'ultima da realizzarsi direttamente all'interno dell'impresa per favorire l'inserimento lavorativo. Il Progetto Quadrifoglio ha contribuito ad una svolta per l'intero mercato della domanda/offerta di lavoro ed ha rappresentato un tentativo di apertura e di fiducia verso soggetti svantaggiati quali appunto i giovani a rischio di criminalità, verso i quali ha realizzato un intervento finalizzato alla crescita dell'occupazione ed al superamento dei pregiudizi. I risultati forniti restano, tuttavia, alquanto contenuti rispetto al panorama generale sul quale si intendeva intervenire, mentre forte è stata la richiesta di accreditamento delle imprese e l'interesse verso un progetto visto però ancora come una scappatoia a vincoli contrattuali di assunzione potendo però usufruire di tirocinanti a basso costo. Notevoli sono stati i punti di forza del progetto che hanno dato luogo a grande collaborazione tra tutti i soggetti coinvolti, tempi brevi nel completamento di tutte le procedure operative previste, atte ad attivare i tirocini richiesti e reale possibilità di inserimento lavorativo per i giovani. Il limite evidenziatosi con maggior vigore è stato, invece, l'estrema rigidità delle tipologie contrattuali previste per ottenere l'incentivo. La possibilità di utilizzare forme contrattuali ulteriori, rispetto a quelle inserite nel bando, avrebbe forse potuto spingere anche altre categorie di imprese ad aderire al progetto. La percezione generale dei testimoni privilegiati evidenzia che l'esistenza di un progetto come "Quadrifoglio II" su un territorio come quello napoletano consente di poter dimostrare che, anche se solo per periodi limitati, "qualcosa" si sta facendo a favore dei giovani in un periodo difficile e connotato da una crisi sistemica primache contestuale. Si è lavorato concretamente sui motivi per i quali i giovani non riescono

facilmente ad entrare nel mercato del lavoro a causa soprattutto del fattore età e della scarsa, se non inesistente, preparazione tecnica. Dall'altro canto si è cercato di lavorare anche sugli imprenditori che lamentano l'estinzione di alcune professionalità, il che ha consentito il reperimento in modo strutturato di giovani disponibili e volenterosi, a cui trasferire le competenze necessarie. Si tratta, in generale, di un percorso con percepite ricadute positive, ma che deve fare ancora parecchia strada lavorando sui vincoli culturali che affliggono questa parte localizzata di mercato nella quale vige ancora l'utilizzo delle prestazioni e dei lavori "a nero" soprattutto quando si tratta di assumere persone poco qualificate, con poca esperienza ed essenzialmente giovani. Dunque bisogna recuperare primariamente il *gap* col Nord del paese prima di poter avere un'azione efficace in termini di standard europei lasciando emergere quella competitività che gli attori nel contesto locale già sentono propria, che li caratterizza e che rivendicano nelle azioni messe in pratica nelle realizzazioni progettuali concrete.

Spostando l'attenzione verso il *comparada* internazionale, nel progetto di inclusione sociale considerato per Berlino, "Xenos", l'obiettivo generale dichiarato è stato l'inserimento di giovani migranti, fino ai 25 anni, nel mercato del lavoro (sia commerciale che industriale), attraverso la formazione gestita congiuntamente da organismi pubblici, aziende private e realtà di terzo settore. Essenzialmente si tratta della qualificazione e motivazione dei giovani migranti, con riferimento speciale alla valorizzazione delle aspirazioni professionali e sociali dei soggetti, al fine di rafforzare la motivazione educativa, nonché la creazione di una rete con le imprese private, tanto nel momento della formazione quanto in quello del successivo inserimento lavorativo. Tra gli obiettivi effettivamente raggiunti vi è stato l'inserimento lavorativo nel territorio del Bezirk Marzahn-Hellersdorf di una media annuale di 345 giovani ad alta vulnerabilità sociale. I punti di forza emersi hanno riguardato lo stretto collegamento con imprese private, realtà pubbliche e terzo settore e il consolidamento di sinergie positive; l'utilizzo della formazione professionale per il reinserimento del lavoratore nella realtà produttiva; la personalizzazione del servizio; l'alto tasso di reinserimento/ inserimento lavorativo dei giovani con conseguente forte radicamento nella realtà territoriale del quartiere. I limiti cui il progetto è andato incontro sono stati, tuttavia, la bassa libertà di azione al di là delle linee guida dettate dalla legge federale e della Hauptstadt-Berlin e la scarsità delle risorse disponibili. In generale, nella percezione degli intervistati, l'impatto progettuale è stato positivo e rilevante. I *Jobcenter* sono diventati punti di riferimento per tutta la popolazione del quartiere costituendo elemento di coesione imprescindibile. Si evidenzia in questo punto la rigidità nelle linee d'azione che non era invece rilevabile nella fase di descrizione normativa del progetto, rigidità che tuttavia conduce ad ottimi risultati di *follow-up* e sviluppo in termini di inclusione sociale del target sul quale si intende agire. A differenza della libertà di azione rilevata nel contesto milanese con intenzioni di lungo periodo, l'esperienza di Berlino guarda ai risultati immediati e ad una rispondenza totale degli obiettivi prefissati con quelli effettivamente raggiunti irrigidendo burocraticamente l'intero processo.

Guardando ai progetti di coesione territoriale, e ritornando in contesto milanese, il progetto "Agorà – Piazzetta Capuana", come visto in precedenza, ha l'obiettivo principale di offrire dei servizi in grado di qualificare gli spazi fisici e l'ambiente sociale, ristrutturando appieno la piazza anche rispetto ad illuminazione, arredo

urbano e riqualificazione ambientale. Questo in funzione dell'obiettivo di miglioramento generale del benessere delle persone e delle famiglie che vivono il quartiere attivandole ed agganciandole trasversalmente alle diverse fasce d'utenza coinvolte nelle attività dello sportello. Ed ancora, creare coesione sociale all'interno della periferia facendo arrivare i servizi ai cittadini e non il cittadino ai servizi; un *empowerment* sociale e di comunità che responsabilizzi e attivi il sentire proprio il bene pubblico incentivando volontariato, partecipazione, sussidiarietà; la creazione di un senso di appartenenza positiva al quartiere. I risultati che si raggiungono sono estremamente elevati rispetto agli obiettivi prefissati. La piazzetta cambia architettonicamente nell'illuminazione, nell'arredo urbano. Questa è ora vissuta, non solo come ritrovo, luogo di prossimità e di aggregazione, ma soprattutto per lo sportello di segretariato sociale ed i servizi che questo offre, il numero estremamente elevato di contatti che ha avuto e di persone che partecipano attivamente alle attività quotidiane, i custodi sociali che amplificano la sensazione di sicurezza e l'assenza di atti di vandalismo che fa capire quanto positiva sia stata l'accettazione collettiva del progetto in questione all'interno del quartiere considerato. Tra i punti di forza da riconoscere al progetto, vi è sicuramente l'avvio di un segretariato sociale di zona, il legame che viene a costituirsi con i finanziatori (Comune e Fondazione Vodafone), l'apprendimento di meccanismi di co-progettazione e la dimostrazione di una profonda conoscenza del territorio. Tra i limiti ha inciso sicuramente la scarsa abitudine a lavorare in rete, alla cooperazione, alla condivisione di differenti background organizzativo/operativi. Alla *forma mentis*, alle necessità rendicontative ed ai vincoli di azione imposti dalle istituzioni ed in particolare dal Comune ed Assessorato, dovrebbe legarsi più profondamente l'immediatezza ed il senso pratico di chi lavora attivamente sul territorio, del terzo settore, delle associazioni, del volontariato. Nella percezione dei testimoni privilegiati, anche se il progetto indagato rimanda ad una normativa nazionale, esso si avvicina moltissimo alle indicazioni delle politiche sociali di welfare definite in ambito europeo. Per rendere conciliabili le norme europee con le normative nazionali e regionali è necessario che le prime tengano conto anche dei bisogni del territorio e che alla stringente burocratizzazione e rendicontazione sostituiscano apertura, flessibilità e accettazione di strategie non per forza convergenti. È solo con questo passaggio che le amministrazioni locali potranno sentirsi sicure di avviare progetti che le riguardino nel piccolo e localmente, seppure con l'obiettivo di raggiungere *standard* sociali definiti e sostenuti dal livello europeo.

A Napoli, con "Free WiFi@Napoli", ci troviamo, invece, con un progetto in cui gli obiettivi sono stabiliti in divenire e ricercare la congruenza tra quanto prefissato (obiettivi spesso ambiziosi e di natura politica e per definizione molto ampi) e quanto effettivamente raggiunto (effettive realizzazioni di copertura più le promesse di prossimi e rapidi sviluppi) non è impresa semplice. Le piazze attualmente coperte sono Piazza Bellini e Port'Alba, Piazza Municipio, Piazza Dante e Galleria Principe di Napoli, tra i parchi quello con maggiore risonanza è stato il Virgiliano. Attraverso il monitoraggio degli accessi, circa 800 sono stati gli utenti registrati tra giugno e settembre, 2400 le connessioni, mostrando una potenzialità di attrazione delle piazze, ed in generale del luogo pubblico multifunzionale, anche nei mesi estivi nei quali la città di Napoli soffre congenitamente di uno svuotamento. Mentre il progetto milanese ha effetti tangibilmente più concreti, quello napoletano, per vocazione ed obiettivi non si pone sullo stesso livello, ma non si può dire che l'implementazione

che vive non sia favorevole rispetto al territorio ed ai suoi cittadini. Più difficile la valutazione, anche nella percezione dei nostri testimoni privilegiati, ma decisamente magnetica e attrattrice di entusiasmi da parte di tutti gli attori coinvolti.

Ritornando a Berlino, nel progetto di coesione “Fair Skills”, si dichiara come obiettivo principale quello di prevenire la violenza, l’estremismo politico e il fondamentalismo religioso tra gli adolescenti con *background* culturale, materiale e sociale carenti nella periferia della città di Berlino. Per farlo vengono mobilitate risorse al fine di accrescere nei ragazzi competenze di vario tipo: fisico/acrobatiche, estetiche, tecnologiche, professionali. Allo stesso tempo viene proposto loro un approccio anti-violento e anti-razzista da applicare nella vita di tutti i giorni. L’unità di azione in cui testare il perseguimento di tali obiettivi è il gruppo dei pari. In esso i partecipanti dovrebbero prendere via via le distanze da sentimenti di violenza, risentimento o di aperto estremismo. L’obiettivo finale consiste nell’eliminare dalle loro interiorizzazioni sentimenti di appartenenza legati al nazionalismo, all’appartenenza etnica, al fondamentalismo religioso e al neo-nazismo, caratteristiche proprie del territorio e sulle quali si lavora in vista della loro eliminazione dotando di nuovi stimoli il territorio stesso. Negli effettivi obbiettivi raggiunti, sempre in base alla percezione di chi ci racconta il progetto ed i suoi effetti, nel quartiere di Neu-Hohenschönhausen il controllo dei fenomeni di disgregazione sociale giovanile è pressoché totale. Le percentuali di riuscita del progetto (vale a dire i giovani re-inclusi nella scuola pubblica o nel mondo del lavoro) oscillano tra il 96% e il 98%. Un impatto decisamente positivo ed una riuscita pressappoco totale dell’intervento. Tra i punti di forza vi è stata un’indubbia originalità educativa del progetto con un’efficacia altissima in fatto di risultati di coesione sociale. Ma un limite non trascurabile concerne l’estensione spaziale del progetto (che al momento coinvolge solo circa un terzo delle periferie di Berlino) e questo perché le risorse finanziarie disponibili non permettono di essere presenti in tutta Berlino. L’impatto positivo e assolutamente rilevante in termini di obiettivi di coesione territoriale raggiunti lascia intravedere il peso relativamente elevato che possiedono le *policy* e gli interventi diretti in ambito di coesione e quanto questo sia caratterizzante la direzione di integrazione comunitaria seguita da Berlino. Si rileva, difatti, la propensione a ritenere molto importante il rafforzamento delle sinergie tra il livello comunitario, quello federale e quello del *Land* di Berlino, al fine di aumentare nel futuro il numero di progetti di questo tipo. Si tratta di un rapporto che va potenziato in termini di pubblicità agli occhi dell’attore sovranazionale attraverso il quale è possibile ottenere fondi per raggiungere obiettivi locali. La legislazione e i fondi comunitari hanno impresso una forte accelerazione alla riuscita del progetto indagato e inserendosi in modo complementare nella legislazione nazionale tedesca pre-esistente. Un commistione ed una dinamica tale che porta all’identificazione convergente piuttosto che alla spinta di recupero locale di spazi di manovra ed autonomia, proprio mettendosi alla guida delle direzioni incarnate da un possibile sistema di welfare *europeo*.

In conclusione, considerando la complessità dell’intero ciclo di *policy* e nell’intenzione di non trascurarne i diversi passaggi, si propone di seguito una sorta di “valutazione percettiva di impatto” relativa alla percezione dei testimoni privilegiati, sia in merito agli effetti rilevati su destinatari e territorio sia in merito agli effetti normativi al fine di valutare la possibile incongruenza di applicazione legislativa (Graziano, 2004) ed il recupero relativo di spazi di azione e di manovra da

parte degli attori coinvolti localmente nei progetti seguiti. Queste indicazioni saranno fondamentali per lo svolgimento dell'analisi di *network* che verrà sviluppata nel capitolo successivo. Innanzi tutto bisogna dire che la valutazione sta dentro e fuori le arene di *policy*, è intrinsecamente politica, dato che si rifà agli obiettivi del programma, all'utilità delle strategie di riforma incrementale ed al ruolo dello scienziato sociale nelle politiche pubbliche. La valutazione diviene una risorsa di conoscenza nel processo di *policy*, un *broker* di informazioni in maniera endogena rispetto al *policy making*. Non si tratta di un calcolo razionale di operazioni poste sequenzialmente, ma di un'argomentazione funzionale anche a processi quali compromesso, negoziazione ed apprendimento in spazi decisionali diffusi, ma anche funzionale alla critica sociale con le sue potenzialità ermeneutiche. Nella valutazione non si fa riferimento prioritario ad obiettivi legislativi o a quelli delle organizzazioni pubbliche, ma si indirizza la ricerca ai risultati di fatto raggiunti senza tralasciare gli effetti imprevisi dell'azione pubblica. Primo passo sarà la formulazione di un'ipotesi di impatto della variabile indipendente (la politica sociale) su una variabile dipendente (modifiche apportate a quella parte di realtà interessata dalla politica sociale in questione). Pertanto, nel nostro studio si cerca di rispondere alla domanda: è l'incongruenza che genera autonomia o sono le spinte adattive che portano alla convergenza? La logica di valutazione risulta essere di tipo casuale ed ambisce a fornire un giudizio sul funzionamento delle politiche rispetto a che cosa ha funzionato e cosa no. Di fatti, una politica è caratterizzata da un corso di azioni e non azioni di attori pubblici e privati intorno allo spazio delimitato dai problemi di *policy*. Mentre gli studi sull'implementazione, come visto, cercano di capire se una politica è efficace o no, la valutazione cerca le cause del successo o della mancata efficacia dimostrandosi un metodo relativamente economico di governo delle politiche rispetto allo studio dell'implementazione. Problematica è l'operativizzazione dei concetti nella costruzione degli indicatori. Mentre gli indicatori sociali consentono il monitoraggio di fenomeni socio-economici che non sono controllabili dai *policy makers*, gli indicatori di valutazione sono solitamente sintetici, centrati sull'efficacia, pensati per stimolare processi di apprendimento e di retroazione che consentano un controllo di gestione delle politiche pubbliche. Ciò puntando alla razionalità sostanziale e ad una democrazia dei risultati dovuta ad una generalizzata partecipazione. Per questi motivi l'impatto della valutazione sui processi decisionali non è di scarsa entità. Come anticipato, per questioni di tempo e risorse, anche la "valutazione percettiva degli impatti" sarà proposta, non in merito alla formulazione di indicatori di efficacia e *performance*, ma semplicemente discussa, in via del tutto qualitativa e intersoggettiva, rispetto alle opinioni espresse dai referenti in merito agli effetti ed agli esiti dei progetti indagati.

Cominciando sempre da "Dote Lavoro", nel quale progetto abbiamo già rilevato una buona corrispondenza di obiettivi prefissati e effettivi esiti raggiunti, se si considerano gli impatti in qualità di esiti sui destinatari, pur considerando il periodo di crisi del mercato in generale, si è cercato di non illudere coloro che partecipavano all'intervento con il miraggio lavorativo, ma si è piuttosto puntato ad una sorta di *scouting* sia in virtù della consapevolezza e dell'arricchimento delle proprie capacità e competenze sia in merito all'abilità di gestire e governare il proprio rapporto con il mondo del lavoro e le possibilità da questo offerte. Gli esiti sul territorio hanno visto la creazione, il rafforzamento ed il potenziamento di reti pubblico-private, reti di interlocuzione ma essenzialmente di messa a sistema di capacità funzionali al

reperimento di opportunità e risorse per lo sviluppo. Gli esiti rilevati in merito agli impatti normativi partono dalla considerazione, già discussa, secondo la quale la normativa, nella conoscenza dei testimoni privilegiati, è stata impostata come direttiva in generale, impositiva per quanto riguarda il livello sovranazionale e coordinativa per quello subnazionale. Alla richiesta di una possibile percezione di incongruenza di applicazione tra normativa e pratica nel contesto locale, questa è stata effettivamente riconosciuta pur se è stata imputata alla modalità di sperimentazione, che ha caratterizzato la prima fase progettuale portando a raddrizzamenti di tiro e riallineamenti successivi, ed alla stringente certificazione richiesta dalla Comunità Europea per giustificare le spese in fase ispettiva del sistema dotale che spesso ha portato a dover interpretare soggettivamente alcuni punti pur di portare avanti il progetto. Naturalmente, ciò è stato visto più che come fattore facilitante in termini di recupero di spazi di autonomia, come fattore di rallentamento e di deviazione che avrebbe potuto compromettere l'intero processo. In termini di adattamento di *policy*, tenuto in considerazione che questo, secondo Graziano (2004), può avvenire attraverso processi di resistenza all'adattamento, assorbimento del quadro normativo o trasformazione totale del campo delle politiche considerate, nel progetto "Dote Lavoro" ha visto il prevalere di una modalità di assorbimento normativo con un lavoro di *screening* normativo fatto a partire sin dal punto più basso della struttura organizzativo-progettuale (gli operatori), nonché dalla stessa Regione tramite l'emanazione di Avvisi e Circolari per favorire un adeguamento ed aggiustamento progressivo della recezione normativa. In termini di ritorno sul welfare locale, quello che si registra è l'ampliamento del potere decisionale e gestionale da parte del livello di *governance* regionale a scapito di quello provinciale che ha sempre gestito le politiche di formazione e del lavoro, portando la regione ad essere sempre più vicina al livello europeo pur adottando dinamiche e strategie applicative nate nell'emersione della differenza territoriale e poi progressivamente adeguate ad esigenze di integrazione sovranazionale.

Per quanto riguarda il contesto napoletano ed il progetto "Quadrifoglio II", gli esiti sui destinatari sono giudicati nettamente positivi, pur considerando che nella fase di implementazione e rodaggio progettuale in cui è attualmente il progetto, i destinatari dell'intervento non sono ancora un pubblico assai nutrito. Tuttavia, tali giovani hanno potuto accrescere la consapevolezza delle proprie competenze attraverso l'attività di orientamento realizzato con il bilancio di competenze. Coloro che hanno svolto il tirocinio hanno, invece, avuto l'opportunità di acquisire o perfezionare delle competenze tecniche che hanno facilitato (per gli assunti), o possono facilitare, un successivo inserimento lavorativo. Inoltre, rilevabile è che, ad un livello macro, c'è stata una buona influenza sul territorio con il coinvolgimento degli attori pubblici e privati del mercato del lavoro che hanno operato in piena sinergia. In particolare i Servizi dell'impiego territoriali (e qui vi rientra a pieno titolo l'attore provinciale) hanno collaborato attivamente, rafforzando la loro presenza sul territorio sia con il cittadino sia con l'impresa. Ad un livello micro, invece, si è potuto notare una maggior responsabilizzazione di alcune imprese verso l'inserimento di una categoria di lavoratori svantaggiati, oltre che dalla congiuntura sfavorevole, anche da inesperienza e poca competenza tecnica. Ma se questi sono gli impatti diretti sui destinatari e sul territorio, in termini normativi, l'incongruenza applicativa viene più che rilevata, razionalizzata. Seppure la normativa cui si fa capo è stata definita impositiva e stringente, il fatto di poter aggirare vincoli stringenti con



soluzioni altrettanto valide di riuscita è un punto di forza per il *team* operativo del progetto. Questi attori di fatto governano le strategie e permettono un *feedback* di apprendimento locale normativo significativamente differente rispetto al contesto milanese. Mentre per quest'ultimo, l'incongruenza è un processo necessario tra la fase di sperimentazione progettuale e quella di avvio strutturato, nel contesto napoletano l'incongruenza è un fattore, facilitante e garante di autonomia, essenziale alla sinergia ed alla condivisione, ma soprattutto funzionale all'accogliere le esigenze e le richieste più diversificate provenienti da un tessuto produttivo al quanto frammentato. L'effetto immediato in termini di ricadute sul sistema di welfare è indubbiamente l'aver creato armonia e coesione fra tutti gli attori del mercato del lavoro, nonché il rafforzamento sul territorio del ruolo dei "Centri per l'impiego", grazie anche alla collaborazione attiva di "Italia Lavoro", in quanto hanno fornito servizi a giovani ed imprese ponendosi da interlocutori principali nell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Napoli ha mostrato, in questo frangente, il suo spirito di resistenza all'adattamento normativo e la propensione a raggiungere obiettivi più marcatamente legati al territorio attraverso la costituzione di *network* di attori locali potenti a tal punto da recuperare comunque risorse ed opportunità.

A Berlino, sempre in merito al progetto di inclusione selezionato "Xenos", gli esiti rilevati sui destinatari attraverso i nostri intervistati, riguardano essenzialmente il miglioramento delle facoltà comunicative-linguistiche e delle possibilità d'integrazione nella realtà produttiva tedesca dei giovani coinvolti nel progetto. I *follow-up* condotti nel quadriennio 2006-2009 dalla Hauptstadt-Berlin (Città metropolitana di Berlino) individuano un tasso di inserimento lavorativo dei soggetti interessati pari all'82% a distanza di 12 mesi dal termine del progetto. In quanto a esiti rilevati sul territorio, si è avuta la creazione di centri di formazione e di inclusione sociale tramite i *Jobcenter* che assurgono a punti di riferimento del territorio berlinese del Bezirk (quartiere) Marzahn-Hellersdorf. In ambito normativo, anche se in questo contesto si è rilevata la natura direttiva, ma anche coordinativa, di quest'ambito, nessuno spazio è dato alle possibili incongruenze applicative. Quello che si rileva è la mancata volontà degli attori di staccarsi dal vincolo impositivo lasciando emergere appieno la volontà di convergenza.

Spostandoci di ambito di *policy* e ritornando ai progetti selezionati di coesione territoriale, per quanto riguarda "Agorà", l'impatto sui destinatari è ampiamente positivo, i ragazzi utilizzano il doposcuola, gli eventi serali sono molto frequentati, le richieste di accompagnamento delle famiglie sono in forte aumento. Si è offerta, difatti, una risposta diretta ai bisogni rilevati sul territorio attraverso la dotazione di servizi, l'ascolto costante, la messa in rete di problemi e soluzioni, la sussidiarietà cittadina e la diminuzione del degrado e della sensazione di insicurezza che Piazzetta Capuana restituiva ai cittadini. In termini territoriali, l'impatto positivo è misurato tramite il rispetto. Nessuna pianta divelta, scritte sui muri, vetri rotti o sottrazione di oggetti di arredo urbano, ma tanto fermento e capacità di usufruire, ma anche di richiedere, servizi messi appunto proprio per la zona sulla quale si agisce. Anche se la normativa che governa l'intero processo progettuale è stata definita dai testimoni privilegiati come direttiva e coordinativa per le necessità di organizzazione territoriale, tuttavia non si ritiene necessario distaccarsi dalle linee d'azione indicate. In questo caso, a differenza del progetto sull'inclusione, in merito a coesione nel contesto milanese, non si riconosce la necessità di recuperare spazi di manovra neppure in fase di sperimentazione. Il progetto "Agorà" è in continuo divenire e si

muove insieme alle necessità rilevate sul territorio pur nei limiti di una progettazione temporalmente definita e volta ad autonomizzare il territorio rispetto alla capacità di offrire servizi e sviluppare il senso di bene comune.

Nel contesto napoletano, il progetto di coesione “Free WiFi@Napoli”, anch’esso in divenire, e, come precedentemente definito, di connotazione più politica che pragmatica, rivela un buon impatto sui destinatari, confermato dai numeri di connessioni e dagli accrediti per l’accesso, così come un buon impatto sul territorio. Difatti, le piazze, e in generale i luoghi pubblici coinvolti, nei quali è stato sperimentato il wifi hanno visto aumentare il flusso e lo stazionamento di napoletani e non per lo più giovani. E questo, nei termini semplici utilizzati dai nostri intervistati, ha sicuramente inciso sulla valorizzazione del territorio. Tanto è vero che i destinatari hanno sicuramente apprezzato il tentativo dell’Amministrazione di agevolare l’accesso alle nuove tecnologie e alla rete. Il punto di partenza è stato quello di far recepire a cittadini e turisti che la rete è da considerarsi un bene comune, un diritto ed un dovere di cui le unità amministrative territoriali devono farsi carico, al fine di sortire effetti di coesione e soprattutto di inclusione da questi derivanti. In quanto a valutazione di spazi di manovra recuperati all’interno del quadro normativo di riferimento, essendo questo un progetto basato essenzialmente su risorse nazionali e locali, la modalità coordinativa e di pressione non formalizzata prevale su quella impositiva e vincolante. Non sarà necessario, pertanto, generare incongruenze d’applicazione, in quanto gli attori hanno lo spazio necessario per decidere, confrontarsi e progettare insieme. Nel rispetto del principio di dotazione territoriale dei servizi in funzione dello sviluppo sulla coesione, gli attori locali che si muovono liberamente in questo progetto, restano però ancora un po’ chiusi rispetto alle possibilità di progettazione completamente dal basso. Come visto, vi continuano a rientrare pressioni forti istituzionali pubbliche, private e del terzo settore, mentre cresce l’importanza della spinta politica per l’incisività rispetto alla possibilità reale di sviluppo territoriale. Anche il contesto napoletano mostra come siano le reti territoriali a fare da guida al processo di coesione territoriale, come accadeva per quello di inclusione, e come, se anche la volontà di integrazione comunitaria rispetto ad obiettivi prefissati sussiste, si continua a fare emergere dal territorio e dai suoi attori strategie trasversali agli obiettivi comuni di modo da ottenere comunque gli impatti desiderati.

Per quanto concerne Berlino, in merito a coesione, il progetto “Fair Skills” ha visto impatti del tutto positivi sia relativamente ai destinatari che al territorio. Rientro nel percorso di istruzione pubblica, abbandono di uno stato di deprivazione sociale e/o di marginalità, (re)inserimento nel mondo lavorativo, sono solo alcuni degli impatti registrati sui destinatari. Drastica è stata la riduzione dei reati legati alla violenza facendo guadagnare al territorio un’aura di positività che prima era completamente assente anche nella stessa possibilità che i cittadini potessero identificarsi con esso. La natura fortemente coordinativa della normativa guida per il progetto ha messo chiaramente in luce la congruenza applicativa per la fattiva e costante collaborazione tra tutti i responsabili degli enti finanziatori. L’attuazione è il momento di maggiore coerenza di tutto il ciclo progettuale che si svolge in modo ordinato e nel rispetto della complementarità tra i diversi livelli di *governance*. Anche in merito a coesione, il contesto tedesco mostra la piena capacità di assorbimento normativo e di adattamento convergente verso il definito sistema di *welfare europeo*.

## 5.4. Conclusioni

Prima di giungere alla traslazione dei risultati di questo *step* come elementi di composizione del nostro strumento *mix* classificatorio è essenziale ribadire quanto già accennato nel paragrafo 5.1., ovvero che la prospettiva adottata nello svolgimento dell'analisi micro è quella dell'europeizzazione<sup>23</sup>, il che equivale al porsi nello spazio di influenza tra Unione Europea e stati membri per natura dinamico - racchiuso nelle interazioni tra governi nazionali, subnazionali e governo sovranazionale - e per definizione ampio - concernente aree di intervento di *policy* molto significative. Il processo di europeizzazione è alla base di quello di integrazione e, come in precedenza sottolineato, secondo Graziano (2004) esso si propone in quattro modalità differenti legate ad una dimensione di astrazione normativa. Si tratta di: una modalità impositiva con fonte regolativa vincolante (es. i regolamenti comunitari); una modalità direttiva, con fonte regolativa vincolante, ma non in maniera stringente (es. le direttive); una modalità coordinativa basata su soft law (le raccomandazioni); una modalità di pressione non formalizzata, per nulla vincolante ma fortemente mirata a produrre spinte adattive (le indicazioni). Analizzando, pertanto, i processi di costruzione, diffusione e implementazione locale delle *policy* è possibile cogliere quelle incongruenze eventuali, *misfit* (Boerzel e Risse, 2000, p. 5), tra sistema comunitario e nazionale, che, ad avviso di chi scrive e per quanto concerne nello specifico le politiche sociali, dipendono fortemente dal modello di welfare implementato, dalle sue modifiche e dalle sue traiettorie di sviluppo. L'incongruenza è solo una delle possibili risposte a livello nazionale alle spinte adattive provenienti dal contesto sovranazionale e può portare con se almeno due possibili conseguenze, mutamenti istituzionali e mutamenti di *policy*, più o meno realizzabili in base anche alla presenza di possibili fattori facilitanti costituiti da attori, istituzioni e loro coalizioni. Dunque, a congruenza corrisponderanno continuità ed incorporazione di *policy*, a incongruenza corrisponderanno, invece, resistenza, assorbimento o trasformazione. Più vincolante è la natura del processo e più forti saranno le pressioni all'adattamento che ad un possibile mutamento di *policy* faranno seguire, con molta probabilità, anche un cambiamento istituzionale (Graziano, 2004) che vedrà l'affiancarsi delle parti sociali alle istituzioni formali. Ciò dà spazio alla produzione di due estremi nell'asse dell'integrazione, il primo fatto di dispositivi che orientano l'azione verso l'individualizzazione degli interventi e la corrispondente attivazione degli interessati facendo delle persone il punto di convergenza per l'integrazione (politiche di inclusione sociale) ed il secondo fatto di dispositivi che puntano fortemente sulla territorializzazione dei livelli sia operativi che gestionali, facendo del territorio, questa volta, la leva per l'integrazione (politiche di coesione sociale). L'integrazione è il meccanismo attraverso il quale coesione ed inclusione possono muoversi insieme per creare un tessuto sociale rinnovato vicino al concetto di Europa Sociale. È evidente, però, che, anche quando l'integrazione assume la forma di progetti, patti territoriali o piani sociali di zona,

---

<sup>23</sup> “intesa come un processo di costruzione e diffusione di politiche pubbliche comunitarie negli stati membri; essa consente non solo di definire gli elementi salienti dell'integrazione europea ma anche di individuare le modalità attraverso cui le istituzioni comunitarie cercano di influenzare i processi decisionali nazionali” (Graziano, 2004, p. 7)

bisogna fare i conti con il carattere contingente ed a termine dei progetti e la loro natura circoscritta spazialmente rispetto al territorio cui queste forme operative si rivolgono. Ciò evidenzia che, con molta probabilità, quello di cui effettivamente vi è la necessità, è proprio un sistema integrato di strumenti per l'integrazione in grado di sostenere il delicato rapporto fra "centro" e "locale". È per questo che, malgrado l'Europa sia lo sfondo dei processi di integrazione delle politiche sociali, queste potrebbero restare confinate alla scala locale dispiegando il loro potenziale democratico e ad ampia base partecipativa solo all'interno di questi contesti ristretti. Questo allargamento della base partecipativa ha avviato meccanismi istituzionalizzati di consultazione aprendo nuovi spazi di opportunità che, seppure fortemente vincolati dal regolamento comunitario e dalla sua attuazione da parte dell'amministrazione centrale, hanno consentito ai contesti locali di agire come attori nello spazio politico europeo potendo far valere le proprie preferenze, non sempre in linea con quelle nazionali.

È per questi motivi che si sono andati ad indagare proprio i contesti locali ed in essi delle realizzazioni concrete, i progetti, nei loro sviluppi, impatti e configurazioni istituzionali, finanziarie e normative, derivati dalla percezione dei testimoni privilegiati intervistati al fine di scandagliare nel profondo i progetti stessi.

Volendo portare a sintesi quanto rilevato attraverso le analisi presentate in questo capitolo, prendendo in considerazione i singoli progetti, possiamo sottolineare che le caratteristiche principali di ognuno di questi portano a definire scenari essenzialmente differenti e fortemente legati al carattere contingente, contestuale e storico, rispetto ai sistemi di welfare in cui sono integrati i contesti indagati.

Riguardo ai progetti di inclusione, a Milano, "Dote Lavoro", ha visto un ampio coinvolgimento di attori diversificati, fondi multipli di pesi differenti, normativa diversamente vincolante rispetto al livello coinvolto (tra direttiva – livello europeo - e coordinativa – livello locale) e sviluppo progettuale strettamente legato al target di riferimento, al territorio ed alle particolari dinamiche storico-congetturali. Esso rappresenta in pieno i tratti della progettazione su politiche attive in merito ad inclusione sociale ed ha visto l'aumento costante della capacità degli attori coinvolti in termine di integrazione e messa a sistema di interessi e competenze comuni ampliando, nel concreto, le opportunità da cogliere e la rete di relazioni intessuta. Aumenta la conoscenza dei meccanismi di programmazione, anche europea, e la capacità di attirare fondi, ma, contestualmente, cresce anche la consapevolezza che obiettivi comuni possono essere raggiunti con strategie differenti e che la complessità e la varietà delle reti costruite aiuta l'emersione di originalità nelle strategie effettivamente perseguite per rientrare negli standard imposti. Questo comporta l'ampliamento del potere decisionale e gestionale da parte del livello di *governance* regionale a scapito di quello provinciale che ha sempre gestito le politiche di formazione e del lavoro, portando la regione ad essere sempre più vicina al livello europeo pur adottando dinamiche e strategie applicative nate nell'emersione della differenza territoriale e poi progressivamente adeguate ad esigenze di integrazione sovranazionale. Essenzialmente si rileva una vocazione a fare rete, alla specializzazione, al forte impatto in termini sia di coesione sia di inclusione sia di integrazione comunitaria, all'incongruenza applicativa della normativa di riferimento per recuperare spazi di azione, non negli obiettivi da raggiungere, ma nel come raggiungerli. La volontà esplicita è quella della convergenza, infatti abbandonata la fase di prima sperimentazione progettuale, proseguendo nella storia progettuale, si

rivela una sorta di assorbimento normativo volto all'adattamento di *policy* più che una prosecuzione in termini di incongruenza ed autonomia.

A differenza dell'ampio panorama delineato di referenti nel progetto milanese, che lasciava intravedere l'apertura al modello di *governance* multilivello reticolare, nel progetto napoletano "Qudrifoglio II" emerge un ambiente meno partecipativo e più diretto alla concentrazione lobbistica di particolari interessi ed attori in gioco. Pertanto, abbiamo il coinvolgimento di attori forti ed istituzionalizzati e non molteplici ed orizzontali legati al territorio come accadeva per Milano; gli obiettivi sono precisi e congruenti tra prefissati e raggiunti, ma infinitamente ridotti rispetto al progetto "Dote Lavoro"; l'unico fondo utilizzato è di origine europea, ne consegue una normativa vincolante ed impositiva; lo sviluppo progettuale resta, infine, essenzialmente legato a due forti problematiche territoriali sicuramente non del tutto comuni al contesto milanese, quali possono essere la disoccupazione giovanile e il disagio territoriale. Questo lascia emergere quanto il peso delle dinamiche e caratteristiche di contesto possano influire già in fase di costruzione e definizione dei progetti implementati localmente. In particolare, la scelta dell'intervento, il target cui si lega, gli interessi in gioco, le dinamiche messe in atto e gli obiettivi e le strategie prefissate, nonché i partner coinvolti, mostrano quanto, anche all'interno della medesima nazione, sia poi il livello territoriale più basso, con l'ascolto e l'emersione delle problematiche locali, a rispondervi in maniera differenziale lì dove sarebbe improponibile proporre medesimi obiettivi o strategie proprio per la profonda differenza nelle modalità di concezione dello sviluppo e dell'inclusione sociale. Dunque bisogna recuperare primariamente il *gap* col Nord del paese prima di poter avere un'azione efficace in termini di standard europei lasciando emergere la competitività già insita negli attori nel contesto locale. In termini normativi, l'incongruenza applicativa viene più che rilevata, razionalizzata. Seppure la normativa cui si fa capo è stata definita impositiva e stringente, il fatto di poter agire vincoli stringenti con soluzioni altrettanto valide di riuscita è un punto di forza per il *team* operativo del progetto. Questi attori, di fatto, governano le strategie e permettono un feedback di apprendimento locale normativo significativamente differente rispetto al contesto milanese. Mentre per quest'ultimo, l'incongruenza è un processo necessario tra la fase di sperimentazione progettuale e quella di avvio strutturato, nel contesto napoletano l'incongruenza è un fattore, facilitante e garante di autonomia, essenziale alla sinergia ed alla condivisione, ma soprattutto funzionale all'accogliere le esigenze e le richieste più diversificate provenienti da un tessuto produttivo al quanto frammentato. Napoli ha mostrato, in questo frangente, il suo spirito di resistenza all'adattamento normativo e la propensione a raggiungere obiettivi più marcatamente legati al territorio attraverso la costituzione di network di attori locali potenti a tal punto da recuperare comunque risorse ed opportunità. Ciò a cui si punta è la sinergia tra attori coinvolti, mostrando più la capacità di resistenza all'adattamento e di accettazione di compromessi piuttosto che la volontà di convergenza, questo senza uscire dall'ottica di integrazione che si tenta di raggiungere aumentando, come possibile, i livelli di *performance*, piuttosto che adottando standard precisi nella pratica.

Spostandoci a Berlino, col progetto "Xenos", si nota come, anche per questo, l'obiettivo di fondo e trasversale, sia la costruzione della rete. Tuttavia di questa non vi è traccia nelle indicazioni dei nostri testimoni privilegiati, che tra i referenti del progetto indicano figure con diversi ruoli ma all'interno della medesima associazione

di terzo settore, Barex E.v., lasciando intravedere lo spostamento sul territorio delle responsabilità sociali, ma per la natura federeale dello stato, anche lo spostamento delle capacità di azione finanziaria degli stessi contesti locali. Tale modello si è sviluppato come modello esemplificativo del funzionamento attuale del sistema di welfare tedesco che integra e fonde la prestazione statale con quella del terzo settore. Come visto nel paragrafo 5.2., è proprio per l'ingresso istituzionalizzato del terzo settore nella progettazione e nella riuscita del progetto stesso, che questo viene a configurarsi anche come attore legittimamente autoreferenziale, poiché rappresenta in tutto e per tutto gli attori istituzionali di livello più elevato, ma per lo specifico radicamento sul territorio, diventa operativamente l'attore di maggiore rilevanza. I fondi utilizzati, di natura statale e locale, la natura direttiva e coordinativa della normativa di riferimento, il contesto delineato e razionalizzato nelle esigenze, la perfetta conoscenza della portata dell'intervento necessario, lasciano emergere un modo di concepire la politica sociale come qualcosa di estremamente formalizzato, burocratizzato e da rendicontare. Rispetto alla dinamicità contestuale, alla flessibilità nei contesti locali ed alla moltitudine di attori coinvolti a diversi livelli di riconoscimento e istituzionalizzazione rilevati in ambito milanese, la situazione di Berlino non lascia emergere le dinamiche di governo locale del welfare basato sul *net welfare locale* ma la chiara spinta verso un'integrazione che ha tutti i caratteri della convergenza istituzionale, normativa e comunitaria, ancora trainata da un forte attore statale seppure federalizzato. Si evidenzia la rigidità nelle linee d'azione che non era rilevabile nella fase di descrizione normativa del progetto, rigidità che tuttavia conduce ad ottimi risultati di *follow-up* e sviluppo in termini di inclusione sociale del *target* sul quale si intende agire. A differenza della libertà di azione rilevata nel contesto milanese con intenzioni di lungo periodo, l'esperienza di Berlino guarda ai risultati immediati e ad una rispondenza totale degli obiettivi prefissati con quelli effettivamente raggiunti irrigidendo burocraticamente l'intero processo. In ambito normativo, anche se in questo contesto si è rilevata la natura direttiva, ma anche coordinativa, di quest'ambito, nessuno spazio è dato alle possibili incongruenze applicative. Quello che si rileva è la mancata volontà degli attori di staccarsi dal vincolo impositivo lasciando emergere appieno la volontà di convergenza.

Se nella comparazione geografica sono delineabili modelli differenti di concepire lo sviluppo dei progetti territoriali in funzione dell'impatto diretto che questi hanno sul welfare, spostando la comparazione sul campo di politiche considerate, possiamo notare che le differenze imputabili all'ambito di *policy* non incidono direttamente sui sistemi di welfare sviluppati, ma maggiormente sulle modalità con le quali si percepisce l'integrazione.

“Agorà”, tra i progetti di coesione, in ambito milanese, vede gli attori indicati in qualità di referenti esprimere dinamismo progettuale, dinamismo che si rileva ancora di più nella commistione possibile di interessi e nella messa in comune di obiettivi e risorse. Un'esperienza di progettazione, questa, molto partecipata dove è chiaramente visibile l'azione del *net welfare locale*, la commistione di più interessi, l'elevata vocazione territoriale della politica sociale milanese e la volontà che impatto sociale e sviluppo territoriale procedano di pari passo e non come elementi disgiunti. Alla *forma mentis*, alle necessità rendicontative ed ai vincoli di azione imposti dalle istituzioni ed in particolare dal Comune ed Assessorato, dovrebbe legarsi più profondamente l'immediatezza ed il senso pratico di chi lavora attivamente sul territorio, terzo settore, associazioni, volontariato. Nella percezione dei testimoni

privilegiati, anche se il progetto indagato rimanda ad una normativa nazionale, esso si avvicina moltissimo alle indicazioni delle politiche sociali di welfare definite in ambito europeo. Per rendere conciliabili le norme europee con le normative nazionali e regionali è necessario che le prime tengano conto anche dei bisogni del territorio e che alla stringente burocratizzazione e rendicontazione sostituiscano apertura, flessibilità e accettazione di strategie non per forza convergenti. È solo con questo passaggio che le amministrazioni locali potranno sentirsi sicure di avviare progetti che le riguardino nel piccolo e localmente, seppure con l'obiettivo di raggiungere standard sociali definiti e sostenuti dal livello europeo. Quindi, anche se la normativa che governa l'intero processo progettuale è stata definita dai testimoni privilegiati come direttiva e coordinativa per le necessità di organizzazione territoriale, tuttavia non si ritiene necessario distaccarsi dalle linee d'azione indicate. In questo caso, a differenza del progetto sull'inclusione, in merito a coesione nel contesto milanese, non si riconosce la necessità di recuperare spazi di manovra neppure in fase di sperimentazione. Il progetto "Agorà" è in continuo divenire e si muove insieme alle necessità rilevate sul territorio pur nei limiti di una progettazione temporalmente definita e volta ad autonomizzare il territorio rispetto alla capacità di offrire servizi e sviluppare il senso di bene comune. Come per il progetto di inclusione "Dote lavoro" anche per questo l'obiettivo trasversale è il fare rete, i fondi utilizzati sono multipli e di diversa entità, gli attori coinvolti fortemente diversificati per ruolo e grado di istituzionalizzazione, la tendenza normativa è quella all'adattamento di *policy* in funzione del raggiungimento di un'integrazione convergente, ma mentre si guarda al modello di sviluppo europeo si rileva concretamente sul territorio la configurazione di *net* che rendono estremamente locale e differenziato questo sviluppo. All'interno dello stesso contesto locale non si rilevano differenze fondamentali nelle modalità di strutturazione dei percorsi applicati di *policy*, che si tratti di uno sviluppo legato al territorio o alla persona. Tuttavia, valutando gli impatti, i testimoni privilegiati mostrano una marcata tendenza a sovrastimare l'impatto sul territorio e a definire quello sulle persone come percorso necessario già insito nel modo di considerare la politica sociale stessa ed il suo modo integrativo di procedere in un contesto che forte fa "emergere" le sue connotazioni.

"Free WiFi@Napoli", in qualità di progetto di coesione selezionato per Napoli, presenta una struttura dinamica di relazioni, interrelazioni, connessioni, più o meno temporanee, ma in costante aumento, lasciando intravedere una concezione di coesione territoriale come concetto di sviluppo in divenire e che cresca essenzialmente col maggiore coinvolgimento di tutti gli *stakeholders* interessati, dai finanziatori ai cittadini. Come nel contesto milanese, anche questa si mostra un'esperienza di progettazione partecipata dove è chiaramente visibile l'azione del *net welfare locale*, la commistione di più interessi, questa volta più indirizzati politicamente, l'elevata vocazione territoriale della politica e la volontà che impatto sociale e sviluppo territoriale procedano di pari passo e non come elementi disgiunti. Mentre il progetto milanese ha effetti tangibilmente più concreti, quello napoletano, per vocazione ed obiettivi non si pone sullo stesso livello, ma non si può dire che l'implementazione che vive non sia favorevole rispetto al territorio ed ai suoi cittadini. Più difficile la valutazione, anche nella percezione dei nostri testimoni privilegiati, ma decisamente magnetica e attrattrice di entusiasmi da parte di tutti gli attori coinvolti. In quanto a valutazione di spazi di manovra recuperati all'interno del quadro normativo di riferimento, essendo questo un progetto basato essenzialmente

su risorse nazionali e locali, la modalità coordinativa e di pressione non formalizzata prevale su quella impositiva e vincolante. Non sarà necessario, pertanto, generare incongruenze d'applicazione, in quanto gli attori hanno lo spazio necessario per decidere, confrontarsi e progettare insieme. Nel rispetto del principio di dotazione territoriale dei servizi in funzione dello sviluppo sulla coesione, gli attori locali che si muovono liberamente in questo progetto, restano però ancora un po' chiusi rispetto alle possibilità di progettazione completamente dal basso. Come visto, vi continuano a rientrare pressioni forti istituzionali pubbliche, private e del terzo settore, mentre cresce l'importanza della spinta politica per l'incisività rispetto alla possibilità reale di sviluppo territoriale. Anche il contesto napoletano mostra come siano le reti territoriali a fare da guida al processo di coesione territoriale, come accadeva per quello di inclusione, e come, se anche la volontà di integrazione comunitaria rispetto ad obiettivi prefissati sussiste, si continua a fare emergere dal territorio e dai suoi attori strategie trasversali agli obiettivi comuni di modo da ottenere comunque gli impatti desiderati. Come nel contesto milanese, non ci sono essenziali differenze nel modo di procedere nei due diversi ambiti di *policy* seppure è vero che a Napoli i testimoni privilegiati tendano ad evidenziare gli impatti in termini di ricadute sui destinatari piuttosto che sul territorio. Rispetto a Milano, le reti sono più strette, meno inclusive, volte a far rete, ma non rete nuova, quanto più a rafforzare reti già esistenti e tra poteri consolidati. Tra i referenti non rientra mai un tecnico o un operatore, i fondi utilizzati sono di avvio e spesso si cerca localmente di coprire le esigenze progettuali sfruttando la rete di *partnership* forti già sviluppate. Gli obiettivi sono sempre più ridimensionati e piuttosto che guardare a effetti incisivi si sperimentano dispositivi "lenitivi" anche perché lo stesso contesto, per definizione maggiormente problematico rispetto a Milano, non concepisce neppure l'idea che un grosso progetto in un'unica direzione possa essere di forte impatto. Piuttosto si strutturano reti forti e ad appartenenza incrociata proprio per la voglia di integrare l'intervento sul territorio e sui cittadini in diverse direzioni e con diversi dispositivi. Ad incidere maggiormente, anche in questo contesto, è la comparazione territoriale.

"Fair skills", progetto di coesione selezionato per Berlino, presenta una normativa del tutto coordinativa e assai poco stringente a livello di vincoli di azione. Tuttavia, anche in mancanza di normativa stringente, in Germania l'andamento progettuale nel sociale vede il prevalere di una direzione nazionale d'azione, in ambito di welfare e nelle sue diverse diramazioni di *policy*, che porta ad una sicura convergenza rispetto all'idea di *welfare europeo*. Anche in questo caso, come per il progetto analizzato per l'inclusione, il ruolo del terzo settore risulta istituzionalizzato ed è sempre una sola associazione che prende in mano le redini del progetto all'interno del quale tutti gli attori, al di fuori del nodo operativo, diventano satelliti di diversa natura (finanziaria, tecnico-professionale, etc.). Questo in netta opposizione con la dinamica processuale milanese fortemente diramata per responsabilità operative, di progetto, finanziarie. Gli attori che partecipano nel "decidere il welfare" sono tanti, legati più orizzontalmente ma non necessariamente in forma lineare, facendo prevalere ora le istanze del centro della configurazione, ora quelle più periferiche di contatto diretto col territorio, senza tuttavia sminuire l'importanza di queste ultime. A Berlino a prevalere è la competenza operativa che sale di livello gerarchico diventando la figura di vertice, guida e decisore unico, poiché in grado da sola di fare sistema, senza necessariamente avere il bisogno di dover mettere in rete diverse capacità e competenze. Si rileva la propensione a ritenere molto importante il rafforzamento



delle sinergie tra il livello comunitario, quello federale e quello del *Land* di Berlino, al fine di aumentare nel futuro il numero di progetti di questo tipo. Si tratta di un rapporto che va potenziato in termini di pubblicità agli occhi dell'attore sovranazionale attraverso il quale è possibile ottenere fondi per raggiungere obiettivi locali. Inserendosi in modo complementare nella legislazione nazionale tedesca pre-esistente, la legislazione europea e i fondi comunitari hanno impresso una forte accelerazione alla riuscita del progetto indagato. Un commistione ed una dinamica tale che porta all'identificazione convergente piuttosto che alla spinta di recupero locale di spazi di manovra ed autonomia, proprio mettendosi alla guida delle direzioni incarnate da un possibile sistema di *welfare europeo*. La natura fortemente coordinativa della normativa guida per il progetto ha messo chiaramente in luce la congruenza applicativa per la fattiva e costante collaborazione tra tutti i responsabili degli enti finanziatori. L'attuazione è il momento di maggiore coerenza di tutto il ciclo progettuale che si svolge in modo ordinato e nel rispetto della complementarità tra i diversi livelli di *governance*. Anche in merito a coesione, il contesto tedesco mostra la piena capacità di assorbimento normativo e di adattamento convergente verso il definito sistema di *welfare europeo*. Continua a funzionare la comparazione geografica, per cui a dinamismo, molteplicità e flessibilità milanesi, si contrappone burocratismo, omologazione e monotonicità degli interventi tedeschi.

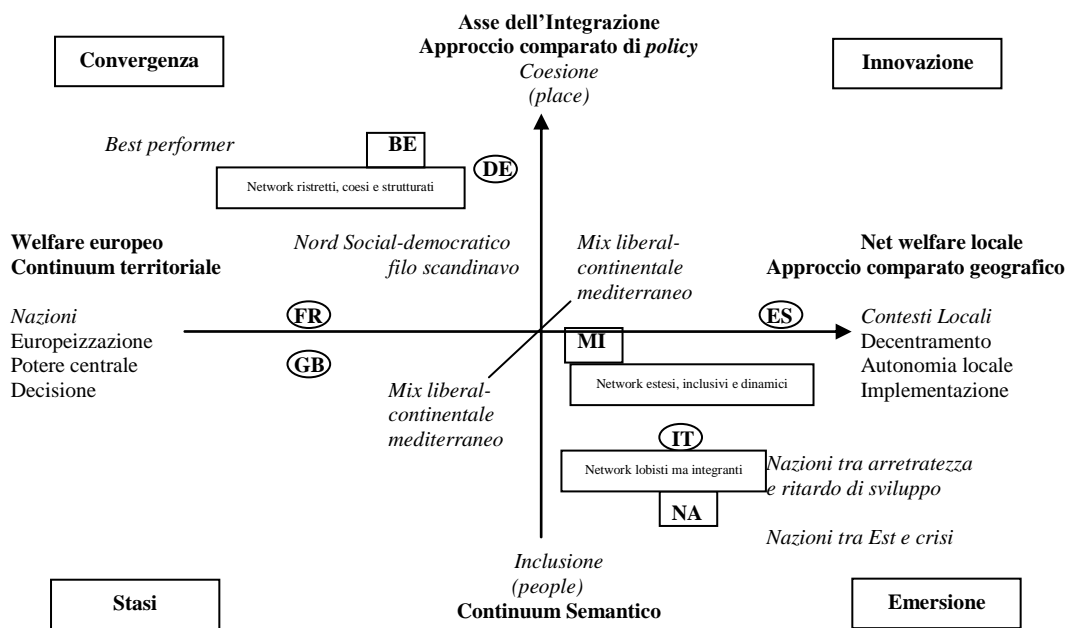
Volendo riportare questi meccanismi locali all'interno del nostro spazio classificatorio, si arricchisce quest'ultimo di dettagli rispetto ai tipi di network rilevati e caratterizzati per dinamicità, attori coinvolti, vincoli normativi, tipo di implementazione e percezione di impatto. Come è possibile vedere nella figura 27, la tipologia che si sta costruendo, prende sempre di più la caratteristica essa stessa di strumento volto all'integrazione dei risultati traslati dai diversi metodi analitici sviluppati in funzione dell'integrazione in un approccio unitario. Come evidenziato in queste pagine, ciò che caratterizza lo sviluppo di Berlino (BE) è un meccanismo essenzialmente volto alla convergenza verso una struttura di *welfare europeo* maggiormente focalizzata sugli impatti territoriali e quindi più dedita a dare spazio a politiche di coesione. Fondamentalmente quello che ne deriva, in quanto a dinamiche di azione locale implementate nei progetti indagati, è la formazione di network ristretti (nei quali in generale prende ampio spazio, operativo ma anche decisionale, il terzo settore), coesi e fortemente formalmente strutturati.

Milano (MI), dal canto suo, inserendosi in uno spazio d'azione volto a fare emergere le proprie caratteristiche locali nella formazione delle strategie messe in atto per il raggiungimento dell'obiettivo di integrazione, si poggia su *net welfare locali*, ovvero reti di attori dinamiche, inclusive per ruoli coinvolti e livelli di istituzionalizzazione, nonché decisamente estese raggruppando realtà ed interessi assai diversi. È per questo che nell'evidenziare il protendere verso lo sviluppo economico-territoriale oppure strettamente sociale, Milano si colloca quasi nel mezzo dell'asse, poiché rivolge il suo interesse essenzialmente alla dotazione di servizi territoriali di modo da avvicinare il territorio ai cittadini e non viceversa, ma senza perdere di vista quell'attenzione particolare rivolta all'inclusione senza la quale non è neppure ipotizzabile un lavoro diretto sul territorio.

Medesima concezione adottata anche nel territorio napoletano (NA), dove si punta decisamente alle politiche di inclusione, anche perché uno dei problemi fondamentali che questa città affronta è la disoccupazione cronica e la fuga soprattutto dei più giovani. Intervenire sul contesto è d'obbligo, ma non prima di aver riportato una

motivazione ed un interesse delle persone al fine di legarle al territorio, ad esempio tramite percorsi di formazione e lavoro. Anche Napoli si inserisce nel versante di *net welfare locali* nei quali vige la regola dell'incongruenza nell'applicazione normativa finalizzata al recupero di spazi di autonomia e dunque alla conformazione delle logiche di emersione particolaristica in funzione dell'integrazione. La motivazione però è, in questo contesto, più politica e lobbista. Il coinvolgimento nei network di implementazione locale di poteri forti e la loro diramazione in ogni settore di *policy* coinvolto, mostra chiaramente il restringimento verso i vertici e non più la costituzione di una sana e dinamica rete locale, orizzontale quanto verticale. Se l'Italia si trova al centro del quadrante dell'emersione, tuttavia i contesti selezionati rappresentativi di nord e sud del Paese mostrano come i contesti locali si posizionino diversamente rispetto alla media nazionale pure se vi gravitano non distanti. Divario è ancora riscontrabile tra Milano e Berlino che si posizionano agli estremi di concepimento dei meccanismi di integrazione e di conformazione dei network locali. Berlino alla guida del gruppo *Nord social-democratico filo scandinavo* e Milano del gruppo *Mix liberal-continentale mediterraneo*.

Fig. 27: Proiezione delle caratteristiche progettuali.



## CAPITOLO VI

### AUTONOMIA O CONVERGENZA?

#### 6.1. Europeizzazione e localizzazione

Profonda ristrutturazione, crisi e ripresa, sono le fasi che i sistemi di welfare europei affrontano costantemente e che comportano per conseguenza, sugli stessi sistemi, modifiche, nuovi assetti e traiettorie di sviluppo. Come supposto in precedenza, ciò che si cerca di mostrare è che le più generali trasformazioni e direzioni di sviluppo della politica pubblica sostanziano e, sotto certi versi, generano i mutamenti di welfare. Con questo non si intende stabilire un primato casuale, ma semplicemente evidenziare una sorta di dipendenza/influenza. I processi di integrazione europea ne sono un'evidenza, difatti l'Europa, con i suoi interventi di tipo regolativo, ha influenzato gli assetti di welfare con norme, dispositivi regolativi e direttive, con lo specifico intento di rendere armoniose le legislazioni nazionali fissando standard comuni. Altra evidenza è rappresentata dal "Metodo aperto di coordinamento", che alla rigidità della strategia di intervento della Comunità europea, fatta di vincolanti norme sovranazionali, si configura come approccio morbido ed attento alle specificità nazionali. La finalità ultima non è rappresentata dal raggiungimento di politiche comuni ed omogenee, ma dall'individuare sotto quali specifici criteri i contesi nazionali differenti, possono guardare ad obiettivi comuni in maniera coordinata. Ed ancora si potrebbe tirare in ballo un'evidenza, quella relativa a criteri più strettamente economici, il rispetto delle norme di bilancio nazionale sul livello di *deficit* sostenibile ed accettabile stabilito dalle raccomandazioni ed indicazioni di Maastricht. O un'evidenza più sociale che pone enfasi sullo sviluppo di una "Europa Sociale" fondata sui principi di attivazione, sussidiarietà e decentralizzazione (Bifulco, 2005).

In particolare, l'idea dell'attivazione, che ha il suo estremo nel modello di *workfare* degli Stati Uniti da cui trae sempre più ispirazione la Gran Bretagna, non è nuova in Europa. Barbier (2002), difatti, sosterrà che, in quanto principio presente nelle diverse strategie nazionali con modalità e caratteristiche proprie, l'attivazione non si limita all'inserimento nel mercato del lavoro, ma mira al coinvolgimento dei beneficiari nella vita della comunità. In ciò si configura come strumento per l'acquisizione di cittadinanza funzionale alla partecipazione sociale. Da metà degli anni Novanta, il modello scandinavo applicherà il principio di attivazione alle politiche comunitarie del lavoro per garantire la piena occupazione degli uomini come delle donne, di chi ha più competenze come di chi ne ha meno, attribuendo a tale principio un carattere "universale". L'obiettivo condiviso a livello comunitario resta quello di attivazione attraverso la partecipazione al mercato del lavoro: è così che alla guida di politiche del lavoro, politiche contro l'esclusione e più in generale

nel processo di ristrutturazione dell'intero welfare, l'attivazione diviene una idea-guida nel dirigere l'*European Employment Strategy*. L'abilitazione dell'individuo deve adesso passare attraverso l'inclusione nel mercato del lavoro passando da misure di demercificazione a misure di mercificazione forzata, da *benefit* incondizionati a condizionati all'accettazione di programmi formativi o del lavoro. Questo è un tentativo di portare fuori dalla crisi e in un certo senso salvaguardare la persistenza di uno stato sociale in Europa. Ciò a favore della crescita economica e della competizione basata su un allargamento della base contributiva, che può essere generato solo dalla crescita del numero totale di occupati sul totale della popolazione. Si sfaldano i tradizionali confini tra politiche del lavoro e politiche assistenziali, tra previdenza ed assistenza e l'inserimento diviene una strategia di fondo che attraversa tutte le politiche sociali, non solo destinate ai singoli individui ma rivolte ad una generale trasformazione del sistema che dovrà diventare *employment friendly*. Altra idea-guida dell'Europa sociale è la sussidiarietà. Essa si caratterizza per una duplice connotazione: verticale, tra livelli di governo e tra territori, ed orizzontale, tra attori sociali e settori, tipo pubblico e Terzo settore. Tale concetto contribuisce a definire il crescente processo di localizzazione che ha accompagnato lo sviluppo delle politiche sociali nel campo dei servizi e non solo. Tuttavia, porta con sé il peso di essere un concetto mutuato dalla dottrina sociale della Chiesa e quindi non generalmente condiviso in tutti i paesi europei. Inoltre, la sua duplice connotazione, se da una parte contribuisce a salvaguardare specificità sempre nel rispetto dei livelli inglobanti, dall'altra indebolisce al contempo lo stato-nazione sia verso l'alto (dinamiche di transnazionalizzazione) che verso il basso (processi di decentramento ed emersione di regioni e contesti locali). Il processo di decentralizzazione, infatti, interessa, con diversi gradi di intensità seppure in maniera generalizzata, tutti i settori delle politiche sociali dai servizi alla persona alle politiche di inserimento sociale. Questi principi portano ad un ripensamento del concetto di cittadinanza sociale. Da *status* in accezione marshalliana si impone come contratto fatto di diritti e responsabilità astraendosi sempre di più dalla semplice relazione tra lavoro e welfare verso un'inclusione generalizzata in tali diritti e responsabilità.

Sordini (2006) tenta di definire e scindere i concetti di politiche attive e politiche di attivazione sulla scia dell'influenza europea esercitata a livello nazionale. Riprendendo la definizione di politica pubblica come scelta di agire o non agire motivata da un disegno più o meno esplicito, tolleranza, assenza di programmazione reale, mette in luce la produzione di fenomeni sociali di secondo livello che alimentano a loro volta il ciclo di causa-effetto dei problemi sociali oggetto di politica. In essi, il confine si situa nel punto in cui si decide di oscurare la rilevanza di effetti e cause ulteriori per indagare quanto messo in luce. Si aprono, così, spazi di interdipendenza per i quali frequentemente si identificano politiche attive con politiche di azione, quelle che in principio sono state identificate con politiche di occupazione e politiche per l'occupabilità. Tuttavia reinterpretare le politiche attive come politiche di attivazione non può prescindere dalle caratterizzazioni fondamentali di formazione e motivazione, quanto piuttosto ripensarle in modo più consoni ai requisiti di libertà e varietà su cui si basa una moderna società della conoscenza. Questo significa riorientare le politiche dell'attivazione su variabili di contesto invece che agire sugli individui. Naturalmente, solo con l'integrazione delle politiche un tale obiettivo risulta quanto meno perseguibile e la coesione sociale diviene non solo l'obiettivo, ma anche il concetto che meglio esplica i cambiamenti

in seno alle dinamiche di sviluppo degli attuali sistemi di welfare. In effetti, il concetto di coesione sociale può essere considerato come una variabile collettiva e relazionale che concerne un territorio, un ambito, un contesto e non un individuo, caratteristica attribuibile a tutti i soggetti che vivono il dato territorio o a nessuno di essi, mostrandosi per autoevidenza (fiducia, comunicazione) o per argomentazione retorica (tenore di vita, innovazione) (Sordini, 2006, p. 18).

In *Le trappole del welfare*, Ferrera (1998) sottolinea che il secondo secolo di vita del welfare si sviluppa in condizione di crisi ed incertezza in un contesto caratterizzato da modi di produzione postindustriali, crescente globalizzazione, dinamiche di integrazione sovranazionale, risvegli localistici e generale ripensamento dei ruoli e dei compiti dello Stato. Per sopravvivere, le istituzioni dovranno adattarsi, così come i programmi di welfare dovranno rinnovarsi. In particolare, la crisi del welfare europeo può essere considerata la crisi delle assicurazioni sociali sotto gli aspetti di insostenibilità finanziaria e l'incongruenza con l'adattamento ai mutamenti che nel frattempo pervadono famiglia, mercato del lavoro e mondo produttivo. Sottile passa dietro questi la trappola maggiore, la trasformazione delle assicurazioni sociali in istituzioni che danno vita ad una serie di circoli viziosi che tendono a mantenere lo *status quo* distributivo e ad ostacolare ogni tentativo di cambiamento per via politica. Negli ultimi due decenni, nei paesi europei mutano per intensità e tipo i bisogni sociali espressi. La causa di ciò è riscontrabile nell'invecchiamento demografico, che ha portato tre seri problemi ai sistemi di protezione sociale nazionali: aumento della domanda in campo pensionistico, sanitario e dei servizi sociali, maggiori oneri finanziari per sostenere tale domanda e quantità di lavoratori attivi costante se non in diminuzione. Ciò va acuendosi in aggiunta alle trasformazioni dei rapporti familiari, che vedono la famiglia europea diventare un istituto assai meno stabile e protettivo che in passato, il che porta inevitabilmente all'aumento del rischio di povertà, dipendenza ed esclusione. A questi si può affiancare l'incremento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la nuova domanda di sostegno collettivo alla famiglia e di revisione di tutti quegli istituti che, direttamente o indirettamente, penalizzano le donne che si trovano ad interrompere la propria carriera per assolvere a responsabilità di cura. Ed ancora, il funzionamento delle economie europee, sempre più legato a tecnologizzazione, terziarizzazione e globalizzazione, ha visto il declino costante della richiesta di occupazione e l'aumento di disoccupazione tra giovani ed ultracinquantenni, sottolineando la necessità di produttività, mobilità, flessibilità e specializzazione. Ciò che attualmente alimenta gli strumenti delle politiche attive per l'occupazione, come formazione, informazione, servizi per l'impiego e sostegni alla mobilità. Da questo si origina l'incongruenza dei sistemi di protezione, che continuano a coprire rischi "classici" ed ignorano, vuoi per mancanza di risorse, vuoi per mancanza di iniziativa, i "nuovi" rischi nati dai cambiamenti della sfera sociale. Gran parte degli ostacoli rilevabili sono tuttavia da considerare di natura endogena, ovvero connessi alle logiche di funzionamento del welfare come autonoma sfera politico-istituzionale. Si tratta di vincoli di bilancio, per cui la protezione sociale costituisce la voce più consistente della spesa pubblica contribuendo ai *deficit* ed agli squilibri che tale spesa perennemente mostra. Una soluzione potrebbe essere una riallocazione interna che veda lo spostamento di risorse dai vecchi i nuovi rischi, dai gruppi sovra protetti a quelli sottoprotetti, scelte queste, che suscitano tensioni e ire in tutto il tessuto politico e sociale, ma tuttavia sostenute dalla *necessità di integrazione europea*. Altro

vincolo riguarda la globalizzazione dei mercati e la liberalizzazione del commercio internazionale che innesca nelle sue relazioni con il welfare un altro concetto fondamentale, la competitività come risultante di più fattori (tecnologia, capitale umano, infrastrutture, ecc.). Dagli anni Novanta in poi sono riscontrabili tendenze generali e comuni come tentativi di aggiustamento a tutti i problemi sollevati dal welfare. Ad esempio, per quanto riguarda l'ambito delle pensioni, vi è stato l'innalzamento dell'età pensionabile ed il passaggio da un sistema retributivo ad un sistema contributivo (in Italia con la riforma Dini del 1995). Per la sanità sono stati fissati tetti di spesa e bilanci definiti, è stato riorganizzato il personale e le strutture, sono stati aumentati i controlli sulle tecnologie, i prezzi e l'operato dei medici, si sono avviate manovre di introduzione della logica di mercato all'interno della sanità stessa, con relazioni contrattuali tra finanziatori e fornitori dei servizi, nonché l'introduzione di ticket e budget di cura come forme di compartecipazione finanziaria da parte degli utenti. Sul versante della disoccupazione e dell'incapacità di lavorare, i controlli contro le frode sono stati resi sempre più stringenti e si sono inaspriti i vincoli ad accettare offerte occupazionali, il che ha portato al passaggio dalla tradizionale logica compensativa per sussidi alla disoccupazione (ammortizzatori passivi) ad una nuova logica di promozione dell'occupazione (politiche attive) rivolta a specifiche novità, quali obblighi alla formazione, il lavoro in compartecipazione, forme parzialmente privatizzate di assicurazione obbligatoria contro malattia, infortuni ed invalidità. Nel campo della famiglia, dell'assistenza e dei servizi sociali, precarizzazione ed erosione della tradizionale solidarietà familiare sono più evidenti nell'Europa centro-settentrionale che meridionale. Il che si evidenzia nelle tipologie di azioni scelte a sostegno della famiglia, che nel primo caso cercano di sganciarsi da questa idea per la ripartizione delle spettanze, nel secondo caso si legano sempre più alle dimensioni dei nuclei e al reddito familiare, assicurando sostegni efficaci all'attività di cura in favore dell'occupazione femminile, delle pari opportunità e per combattere l'esclusione sociale. Per quest'ultima sono state generalizzate le tendenze verso l'introduzione di un reddito minimo garantito con nuovi incentivi alla reintegrazione sociale e lavorativa dei beneficiari, come sottolineato anche dalla raccomandazione n. 441 del 24/07/1992, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale Ce del 26/08/1992. Una sperimentazione che è rimasta però tale. Per quanto concerne, invece, le modalità di finanziamento, le tendenze riscontrabili sembrano essere due, il ridisegnamento dei carichi contributivi e la riequilibratura razionale con la maggiore trasparenza tra finanziamento contributivo e finanziamento fiscale, cercando di alleggerire equamente contribuenti e Stato. Tutto questo, secondo Ferrera (1998), porta ad un riadattamento incompleto che si fonda su un inseguimento reattivo fatto di aggiustamenti più o meno originali, ma comunque *ex post*, piuttosto che basarsi sull'adozione di una logica di anticipazione preventiva. Tra le trappole interne individuabili nei sistemi di welfare europei vi sono molteplici fattori, tuttavia legati al concetto di istituzione intesa come insieme di pratiche sociali che con una qualche persistenza modellano e costruiscono le interazioni fra individui e collettività. Essa è disciplinata per lo più da regole formali ma senza distaccarsi da specifici presupposti normativi e cognitivi. Criterio analitico per la valutazione di tali istituzioni sarà il grado di corrispondenza fra pratiche istituzionalizzate, comportamenti sociali effettivi e vincoli ed opportunità del contesto circostante. Ma, nell'ambito della teoria neoistituzionalista, le istituzioni non devono necessariamente ed obbligatoriamente adattarsi al contesto, se non nella

fase di genesi. Difatti, con ciclo di istituzionalizzazione si definisce il progressivo disancoraggio di queste dal contesto che le ha generate per assumere vita e regole proprie. Si perderà il carattere dell'istituzione che diventerà autoreferenziale, ostile al nuovo, vittima di un pregiudizio dell'insuccesso di nuove sperimentazioni e vittima del vincolo tradizionale che fonda il comportamento verso l'istituzione stessa anche quando presenti evidenti incongruità con l'ambiente esterno. Col passare del tempo le istituzioni si fanno sempre più conservatrici e rigide con adattabilità all'ambiente in perenne declino. Ciò può innescare decadimento, ma anche processi di aggiustamento. È per questo che si può pensare al sistema assicurativo come ad una delle trappole interne del welfare. Caratterizzato da applicazioni su larga scala, obbligatorietà e condivisione di oneri contributivi tra lavoratori, datori di lavoro e Stato, nasce sulla definizione di rischi di infortunio, malattia e disoccupazione, ma finisce per scontrarsi con il rallentato processo di invecchiamento della popolazione, il calo della natalità, l'aumento della precarizzazione e della disoccupazione unito allo sviluppo postindustriale. Il passaggio dal sistema contributivo a quello retributivo, adottato come nuovo strumento di risposta al rischio sociale della prevenzione, sembra tuttavia non ostacolare ma acuire gli scompensi di spesa e si trova di fronte, poste a freno, le categorie svariate di *insiders* con specifiche rivendicazioni distributive e alleanze sindacali. Questo non fa che avvicinare il sistema al possibile collasso finanziario rendendolo incapace di pagare le prestazioni degli *outsiders*, la creazione di nuovo lavoro regolare e acuisce l'ancoraggio ai sistemi di solidarietà familiare che si fa ostacolo alla mobilità ed alla disponibilità al lavoro. La logica istituzionale, però, è andata sempre più fondendosi con le logiche politiche e della competizione elettorale creando uno stretto collegamento tra giochi di potere e di solidarietà soprattutto per quanto concerne la conciliazione dei controlli di spesa e del consenso allargato. La politica sociale nasce con intento redistributivo per poi trasformarsi in politica distributiva con forte asimmetria fra benefici e costi, fondata non su una società piramidale (pochi ricchi, molti poveri) ma su una società a diamante dove la "massa media" (Wilensky, 1975) diviene la principale protagonista del welfare state. Tutto ciò è essenzialmente effetto di una sovrabbondanza di risorse dovuta alla crescita economica degli anni Settanta, all'adozione di tecniche di finanziamento capaci di nascondere i costi immediati dell'intervento pubblico, alla frantumazione della domanda sociale da classi a categorie ed agli interessi che ciò può comportare nella competizione elettorale in sistemi pluralisti. A partire dagli anni Ottanta e dal Trattato di Maastricht, le crisi delle finanze pubbliche e le sfide della globalizzazione hanno portato alla luce i costi del welfare e l'impossibilità di basare tale sistema su spettanze. La sua riforma per via politica ha trovato ostacoli nella stessa trappola istituzionalista ed è stata presentata come un doloroso sacrificio in vista del risanamento. Negli anni Novanta si è di fronte ad una politica sociale sottrattiva fatta di perdite e cancellazioni di spettanze considerate inalienabili il che ha innestato, come atteso, forti turbolenze tra gruppi sociali e governi. La nuova politica sociale sottrattiva disloca le sedi del conflitto e le riporta all'arena elettorale interessata alla competizione per il votante medio ed all'arena governativa ed amministrativa rendendo i margini di manovra dei leader europei veramente esigui. Mentre la malattia fiscale del welfare sembra risanarsi con queste manovre, resta la malattia istituzionale implicita nella qualità della politica democratica.

Ci sarebbe da chiedersi, a questo punto, se un welfare state comunitario possa essere possibile. Ferrera (1998), ritiene che la risposta sia lentamente. Troppi i

vincoli e gli ostacoli posti dai governi nazionali seppure limati dalla promozione della solidarietà e della coesione sociale figuranti tra gli obiettivi dell'Europa unita. La mancanza di un sistema fiscale unico, di tutele all'ingresso al lavoro e della salvaguardia delle pari opportunità impedisce di fatto la mobilità dei lavoratori stessi impedendo la risoluzione occupazionale. Il dramma del modello europeo di welfare risiede proprio qui, in una crescita senza occupazione, ed è per questo che per unificare promozione e sostegno all'occupabilità bisogna tenere ben presenti cinque pilastri: una protezione sociale amichevole verso il lavoro, un mercato del lavoro più equo e flessibile soprattutto nelle opportunità di ingresso, servizi per l'impiego efficaci ed efficienti, una strategia di investimento sociale che punti sull'istruzione, sulla formazione e su politiche di produzione, sostegno ed incentivo della mobilità. Le nuove sfide del welfare dovrebbero riguardare, a tal proposito, una redistribuzione del lavoro esistente, una ridefinizione delle assicurazioni sociali e degli obblighi e dei benefici a queste connesse.

Nel definire le traiettorie di sviluppo del welfare in particolare, più in generale delle politiche sociali e pubbliche, importante è la prospettiva delineata da Lavinia Bifulco (2005) e da Carlo Donolo (2006). In contrasto con Esping-Andersen (1996) ed il suo concetto di carattere "congelato" del welfare il quale mostra una continuità dei riassetti odierni dei sistemi nazionali dovuti alle traiettorie istituzionalizzate nell'Europa occidentale, Bifulco sostiene la posizione di Palier (2000), Geddes e Le Galès (2001) secondo i quali sono in atto cambiamenti interni ai sistemi di welfare tali per cui lo spazio europeo subisce dei riassetti dovuti alle incidenze del *policy making*, della decentralizzazione e della *governance* delle politiche sociali. Difatti Unione europea e "locale" (de Leonardis, 2003) assumono crescente importanza negli sviluppi dei rapporti tra i livelli sovranazionale, nazionale e subnazionale nell'ottica di una *governance* multilivello (Leibfried, Pierson, 1995). Nel quadro sovranazionale l'Europa si trova ad interagire con diverse organizzazioni internazionali che esercitano spinte adattive di *policy* coerentemente alle trasformazioni di una società globalizzata. A sua volta l'Unione esercita sui paesi membri una spinta armonizzatrice verso l'ideale di un "modello sociale europeo" (Gullièn, Palier, 2004). L'Europa si pone in questa doppia spinta come un filtro che media fra le pressioni globali e le strutture nazionali (Palier, 2000). Da ciò prende forma il processo definito di europeizzazione delle politiche sociali, che coinvolge in *primis* le politiche pubbliche per definizione di proprietà discendente. Questo processo si esplica per influenza sia diretta (legislazione *core*, es. Direttive) sia indiretta (legislazione *soft*, es. Libri Bianchi). Ma lo strumento principale di influenza dell'Unione europea è il "Metodo aperto di coordinamento" nato nel 1997 per le politiche del lavoro e successivamente esteso alle politiche sociali. Esso propone la conciliazione dell'armonizzazione delle politiche europee ed il rispetto delle specificità nazionali e regionali sul principio di decentralizzazione, ma ancora di più sui principi di cooperazione e sorveglianza reciproca fra i paesi membri come procedure incrociate di monitoraggio e valutazione. Il vocabolario di base del progetto di "Europa sociale" si compone di concetti che sono trasformati in altrettanti obiettivi, sostenibilità, coesione sociale, attivazione e sussidiarietà. Inizialmente vengono definite due linee guida centrali: coesione sociale e sostenibilità, pilastri che mettono in auge la volontà dell'Unione di confrontarsi sia con i problemi economici introdotti dalla competizione globalizzata sia con le nuove e vecchie sfide sociali. Sarà necessario trovare una forma di conciliazione tra competitività economica e



coesione sociale, dunque si parla di sostenibilità come parametro volto a ridurre, compensare ed evitare squilibri soprattutto nel contesto sociale più ampiamente inteso, facendo leva sulle possibilità che le politiche sociali hanno di sviluppare un tessuto sociale includente. A quest'asse sostenibilità-coesione, che definisce il carattere stesso dell'uropeizzazione, si affianca un obiettivo altrettanto importante del progetto di Europa Sociale: l'attivazione ed il passaggio da politiche passive a politiche attive. Nello specifico, secondo Bifulco, riprendendo van Berkel e Møller (2001), "l'attivazione sposta l'accento dall'inclusione intesa come risarcimento di uno svantaggio attraverso sostegni al reddito, all'inclusione intesa come partecipazione alla vita sociale, prioritariamente, anche se non esclusivamente, attraverso il lavoro" (Bifulco, 2005, p. 16). La spesa sociale sarà considerata un investimento in funzione dell'inclusione sui destinatari (per lo sviluppo di competenze e capacità per l'inserimento sociale e/o lavorativo) e sui contesti locali (per la valorizzazione di potenziali di interazione cooperativa). Infine vi è il concetto di sussidiarietà intesa come coordinamento e sorveglianza reciproca a livello verticale ed orizzontale tra attori che costituiscono e generano le dinamiche tra Europa e contesti locali sotto l'impulso del processo di decentramento territoriale. Tale idea chiave genera un ulteriore asse di europeizzazione definito dai programmi e dalle iniziative di finanziamento per la conciliazione di interventi in materia sociale e non solo, per promuovere forme integrate di azione e di governo su problemi per i quali le linee di azioni tradizionali, settoriali e categoriali, hanno mostrato la loro inadeguatezza. L'innovazione passa per l'assegnazione di centralità ai contesti locali ed agli *official and silent stakeholders* e l'adozione di pratiche amministrative volte al risultato nell'ottica del rafforzamento di processi di *institution building*. La tendenza alla localizzazione agisce da terzo asse che rafforza il rapporto tra il livello europeo e quello locale nel doppio movimento da Europa a contesti locali. Tuttavia, va precisato che esistono comunque dinamiche dalle quali tale movimento non può prescindere, come i processi di filtraggio del livello nazionale sugli indirizzi stabiliti a livello europeo, le dinamiche di potere tra gli attori amministrativi e gli *stakeholders* coinvolti nei processi, il conflitto tra attori economicamente orientati che si ispirano a soluzioni di mercato ed attori socialmente orientati che giocano la loro influenza facendo leva sul rinforzo tra coesione sociale e crescita economica. Secondo Ota de Leonardis (2003), è la coesione sociale stessa che può essere letta nella sua ambiguità secondo due prospettive di intervento, una che pone al centro le disuguaglianze sociali quali problema sul quale agire e l'altra che vede gli squilibri sociali come minaccia all'ordine sociale, come un problema di sicurezza in senso stretto. L'ambiguità è da leggere come tratto comune e di fondo delle politiche sociali stesse trascinate dalle spinte all'individualizzazione che caratterizzano la società odierna (Castel, 2003; Paci, 2004) e gli effetti di traslazione in quanto dinamiche attraverso le quali un disegno o un indirizzo di *policy* viene tradotto in pratiche concrete.

"Il processo di europeizzazione delle politiche consiste nel trasferimento di regole e modelli di iniziative, tanto nella diffusione di istituzioni comuni quanto nella riformulazione dei quadri cognitivi degli attori coinvolti" (Cremaschi, 2006). L'europeizzazione delle politiche porta con sé diverse caratterizzazioni. Anzitutto essa ha innestato dinamiche di cambiamento anche nei nuclei ideali e normativi radicati a livello nazionale amplificando le tensioni col globale. Il ricorso alle "scelte di valore" (Hecló, 1981), che aveva dato vita alla costituzione dei regimi di welfare

ed era stato accantonato a favore di scelte tecniche nel trentennio glorioso, ritorna attualmente in auge. L'ideale visione comune, condivisione di finalità e prospettive per la costituzione dell'Europa sociale, risuonano come la volontà primaria di realizzare una società più giusta, egualitaria, libera e sicura. Una società che sappia gestire le politiche sociali sulla base dei diritti fondamentali di cittadinanza sociale come garanzia all'accesso piuttosto che di protezione sociale come gestione delle dinamiche di potere allocativo e decisionale. Una messa a fuoco sulla dimensione culturale ed istituzionale, cognitiva e normativa, delle politiche sociali, che sia la scia sulla quale rifondare il welfare stesso. Una seconda dinamica di europeizzazione è legata al rapporto fra pubblico e privato e, nello specifico, al passaggio da un monopolio pubblico-statuale nella produzione, erogazione e decisione di beni e servizi sociali all'affermazione di assetti variabili di *welfare mix*. In particolare ciò è sostenuto dal passaggio da *government* a *governance*, da assetti di mercato nella commercializzazione di beni e servizi sociali, all'introduzione nel *policy making* di una pluralità di attori ed organizzazioni pubbliche e private organizzate a seconda del contesto nazionale secondo il modello guidato dalla domanda o dall'offerta. È chiaro che sotto queste problematiche si muova la trasformazione del rapporto fra politiche sociali e politica, ma soprattutto della stessa definizione dello statuto pubblico delle politiche sociali difficile da mantenere.

Dal versante opposto dell'europeizzazione si colloca il processo di decentramento e localizzazione. Pur non essendo un fatto nuovo, l'autonomia territoriale dei contesti locali di azione e di governo cresce ovunque in tutta Europa trascinando con sé cambiamenti potenziali nella sfera delle architetture istituzionali, degli attori, delle materie di azione. Lo stesso processo di *institutional building* viene a rappresentare un elemento di dinamizzazione del disegno e dell'implementazione delle politiche sociali dei contesti locali ad alta densità istituzionale dove le decisioni verranno assunte attraverso sistemi di interazione di tipo contrattuale. Ma la localizzazione è elemento fondante anche di attivazione e integrazione poiché il locale è lo spazio dove i problemi sociali si cumulano seguendo traiettorie specifiche, e dove le risorse e gli attori per affrontarli possono essere mobilitati ed integrati (Bifulco, 2005, p.32). Questa particolare configurazione mostra in tutta la sua essenza che la localizzazione procede insieme all'emergenza di materie che meglio si prestano ad essere localizzate senza, tuttavia, assumere un carattere restrittivo. Piuttosto si punta alla dilatazione dei confini ed al riconoscimento dell'interdipendenza fra problemi, così come al riconoscimento degli attori direttamente interessati, in *primis* i cittadini che, attraverso l'ancoraggio al locale, vedono sempre più spinto quel processo di inclusione nei meccanismi decisionali reso possibile da una base allargata di partecipazione.

Il mito della localizzazione, urta però contro problematiche altrettanto ampie come il rischio della segmentazione e della disuguaglianza su base territoriale, il rischio di miopia indotto dalla rispazializzazione delle politiche che lasci in ombra fattori che prescindono da contesti locali ma che su questi incidono pur essendo parte del contesto più ampio, ed, infine, il rischio che le strategie perseguite localmente subordinino l'obiettivo dell'inclusione sociale a quello della competizione economica. Caratteri di ambiguità insieme positivi e negativi, risorsa che favorisce l'autonomia, autoapprendimento, flessibilità, ma allo stesso tempo minaccia di una decisa frammentazione.

La *variabile discriminante* per il *welfare dell'europeizzazione*, seguendo l'ipotesi portata avanti da questa tesi, è l'*integrazione*, che si muove tra coesione ed inclusione sociale, tra i cambiamenti intercorsi nelle politiche ed i loro sviluppi.

## **6.2. Comparative Network Analysis su modello decisionale**

Quello che si vuole mettere in luce con i paragrafi che seguono è l'importanza della fusione dell'analisi di rete e dell'analisi su modello decisionale mantenendo aperti gli spazi di comparazione. Ritornando ai progetti indagati e discussi nel capitolo precedente, alla valutazione fatta degli spazi di manovra e della possibile incongruenza derivante dalla recezione normativa, si passerà adesso a valutare gli spazi di autonomia e gli spazi di creatività percepiti dai testimoni privilegiati intervistati. Lo spostamento riguarda essenzialmente la fase del ciclo di *policy* considerata. Se nel capitolo precedente gli oggetti considerati sono stati gli obiettivi, l'implementazione e gli impatti percepiti, l'attenzione adesso si sposta sull'oggetto decisione e sulla capacità che le configurazioni relazionali che si costituiscono intorno a questo possano portare a diverse configurazioni relazionali e di potere più o meno conflittuali.

Viene pertanto favorita la concezione di un *policy network*, un reticolo di attori, pubblici e privati, dotati di risorse quantitativamente e qualitativamente diverse, ed operanti all'interno definito di uno spazio di *policy*. Si attua il trasferimento del fulcro analitico dalla struttura all'insieme delle relazioni ed interrelazioni, il che può assumere due differenti forme. La prima riguarda l'idea di reticolo come configurazione variabile di legami fra attori singoli e collettivi (Scott, 1991; Wasserman, Faust, 1998), e la seconda l'idea dell'esistenza di poli di attrazione incentrati su problemi socialmente percepiti e capaci di richiamare soggetti variamente qualificati (Milward, Wamsley, 1984). Ragionando in una prospettiva formale, sarà la configurazione stessa della rete ad assumere il ruolo di variabile-chiave con la sua densità, simmetria, presenza di *cliques*, etc., indipendentemente dalle sue componenti ovvero dalla tipologia di attori coinvolti nella rete, nella prospettiva per cui siano le architetture politiche stesse a fare la differenza nelle dinamiche politiche. In una prospettiva di teoria sociale, l'attenzione verrà spostata dalla forma al ruolo giocato dalle reti nell'ordinare le interazioni fra soggetti diversi. I reticoli, intesi in quanto strutture a legame debole e caratterizzate da interdipendenze orizzontali, fiducia, reciprocità e dispersione del controllo, si collegherebbero tra Stato (controllo verticale) e mercato (controllo orizzontale), e da queste si differenziano per le modalità attraverso le quali si gestiscono le relazioni interne ad essi, le condizioni di entrata e di uscita, le strategie di inclusione-esclusione-espulsione, i caratteri dell'appartenenza e delle svariate altre forme di adesione (Marin, Mayntz, 1991). Distaccandosi da una prospettiva realista che tratta le reti di *policy* più come metafore che come concetti consolidati, bisogna entrare nello sforzo analitico di creare classi o tipi diversi di *network* in cui collocare le esperienze di *policy making*. Essi hanno confini empiricamente indagabili che li definiscono insieme alle regole che vigono al loro interno, prima tra tutte la reciproca fiducia interna che permette di abbassare notevolmente i costi delle transizioni. Col termine *network* si sottolinea la caratteristica del *policy making* di includere un ampio numero di attori, pubblici e privati, provenienti da diversi livelli ed aree

funzionali di governo e società, escludendo immagini rigide fondate su prevalenza e preminenza di uno o pochi attori nel processo decisionale. Ciò che passa nelle connessioni sono scambi di varia natura, risorse, informazioni, riconoscimento, configurando strutture più o meno fluttuanti ed instabili e producendo arene decisionali più o meno affollate. È la potenziale estensione dell'arena, più che la sua numerosità effettiva, a qualificare come tale una rete decisionale. Sono due i filoni che si centrano sullo studio di tali *network*, e sono gli *issue network* e i *policy community*. I primi si riferiscono a reti più elastiche o a maglia larga, in cui il confine fra *insiders* e ambiente è sfumato, le arene sono affollate, la partecipazione è instabile e si ragiona su *issues* specifiche. Gli attori frammentati e non dotati di risorse decisionali, pubblici e privati che siano, si confrontano su base volontaria e sospinti da motivazioni intellettuali o emotive di previsione delle decisioni. Non esiste un *locus* privilegiato per la loro azione, le interazioni fra partecipanti vengono a stabilirsi sulla cooperazione, non per consenso valoriale ma per la non esclusione dai circuiti dell'informazione che in quel determinato momento hanno una qualche rilevanza per chi partecipa a tali *network*. Nei secondi vi è un interesse ad uno scambio non meramente materiale ma basato su di una più estesa condivisione del medesimo basilare sistema valoriale. Una comunità intesa in senso sociologico, il numero di partecipanti è inferiore e più stabile, le interazioni maggiormente continuative ed istituzionalizzate, i confini più netti rispetto all'ambiente. Il carattere consensuale si appoggia sul reciproco riconoscimento e dalle aspettative di stabilità che favoriscono giochi a somma positiva nei quali non si entra per il semplice interesse rispetto ad una *issue*. Questioni di rilievo saranno relative all'analisi empirica dei *network* (composizione, dinamiche interne, ecc.), ma soprattutto alla posizione che questa viene ad assumere rispetto ai principali studi di politiche pubbliche, ponendosi ad un livello meso tra variabili macrosistemiche e dinamiche relazionali nel processo decisionale a livello micro. Ciò rispecchia le trasformazioni della politica pubblica stessa che vede un'evoluzione verso una gestione meno accentrata, ed ancora di più gli scenari prospettati dalle traiettorie introdotte con le nuove tecnologie che smaterializzano le arene e le rendono aperte al dibattito.

Si è fatto riferimento agli attori di *policy* poiché fondamentale, nella dinamica di sviluppo dell'analisi che segue, viene utilizzata la *Network Analysis* per la ricostruzione dei reticoli degli attori di *policy* coinvolti a livello locale in progetti di inclusione e coesione sociale. Pertanto è importante tenere presenti le considerazioni che discriminano la rete tra *issue network* e *policy community*, tra reticolo come configurazione variabile di legami fra attori singoli e collettivi e reticolo basato su poli di attrazione incentrati su problemi socialmente percepiti e capaci di richiamare soggetti variamente qualificati.

Ritornando all'oggetto specifico d'analisi, oltre che alla relazione, abbiamo individuato anche la decisione e l'autonomia che ne connota i processi. Viene considerato, difatti, il *modello delle decisioni* che lavora, più nello specifico, con un oggetto, la decisione, che indica la scelta di un corso d'azione scartando possibili corsi d'azione alternativi. Esso è di scarso interesse sul piano analitico ed inafferrabile empiricamente, poiché si forma nel processo che struttura il campo e che riduce la gamma delle opzioni disponibili. Bobbio definisce un modello decisionale come "un costruito analitico che individua gli elementi essenziali di tale processo e le loro relazioni: il decidere, i suoi attributi cognitivi, le attività di ricerca della soluzione, le modalità ed i criteri della scelta" (Bobbio, in Capano, Giuliani,

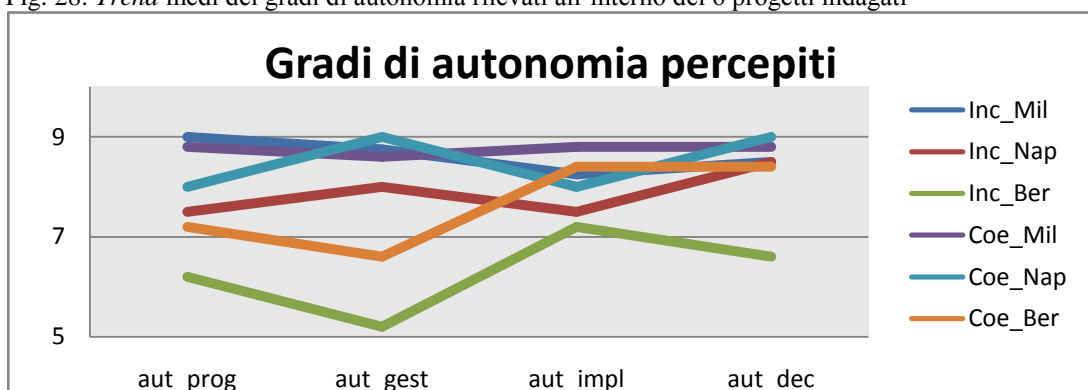
1996, p.89). Pertanto, assunta la decisione come chiave di lettura degli spazi di autonomia e delle conformazioni relazionali di poteri più o meno conflittuali, e individuata la rete quale strumento che possa mostrare tali configurazioni connotandole strutturalmente, nei due paragrafi che seguono verranno discussi gli spazi di autonomia decisionale e gli spazi di creatività degli attori.

### 6.3. Gli spazi di autonomia

Per controllare il grado di autonomia degli attori coinvolti nei progetti indagati, tra le domande sottoposte ai testimoni privilegiati ve ne sono state nello specifico quattro, rilevate sotto forma di scala graduata da un minimo di 0 a un massimo di 10. Queste sono volte ad indagare il grado di autonomia in fase di progettazione, gestione delle spese, implementazione e decisione in merito alla scelta delle strategie da attuare ai fini del raggiungimento degli obiettivi prefissati.

L'ipotesi di partenza prevede l'aumento di autonomia in ciascuna fase in conseguenza della relativa percezione di incongruenza applicativa della normativa di riferimento (Graziano P., 2004). Nello specifico, se ciò è ipotizzabile all'interno della comparazione intranazionale, non regge nel momento della comparazione internazionale. Di fatto, l'incongruenza normativa si rileva con diversi gradi di intensità sia a Milano che a Napoli, ma, mentre per Milano l'incongruenza più che liberare spazi di autonomia porta a rallentamenti e ritardi nella possibilità di allinearsi allo scenario di *welfare europeo*, a Napoli, l'incongruenza viene percepita come un vantaggio nella possibilità di adottare strategie alternative senza allontanarsi dal raggiungimento di obiettivi comuni. A Berlino, invece, non viene riconosciuta nella *forma mentis* amministrativa la possibilità di esercitare volontariamente il processo di incongruenza. Ciò a cui si punta è una piena convergenza in ogni aspetto normativo e pratico, poiché si concepisce la buona riuscita come funzionale all'adattamento normativo.

Fig. 28: *Trend* medi dei gradi di autonomia rilevati all'interno dei 6 progetti indagati



In figura 28 sono riportati i grafici con i *trend* medi dell'autonomia percepiti per ciascun progetto. Come è possibile vedere, i due progetti milanesi spiccano per l'alto grado di autonomia recuperato, eppure si lamenta l'incongruenza come un peso. Napoli è in una posizione intermedia che vede un po' più vincolate le fasi di progettazione e di implementazione, ma completamente libere quelle di gestione delle spese e decisione rispetto alle strategie attuative, ciò in piena coerenza con

l'interpretazione che gli attori coinvolti hanno dato di rilevata incongruenza applicativa. Nei progetti indagati a Berlino, la mancata percezione di incongruenza applicativa e la volontà spinta di convergere perfettamente col sistema Europa, lascia intravedere come sia relativamente bassa l'autonomia percepita in fase di progettazione, gestione e decisione, ma anche come permangano spazi più aperti per l'implementazione. È proprio questa controtendenza rispetto agli andamenti rilevati nelle città italiane considerate che lascia cadere l'ipotesi di relazione secondo la quale a maggiore incongruenza corrisponda maggiore autonomia. Il raggiungimento degli obiettivi non è, nei fatti, messo in discussione, ciò che cambia, nei contesti analizzati, sono le modalità applicative e le dinamiche relazionali che vengono ad istaurarsi all'interno dei campi considerati. Si lasciano, così, rientrare in gioco la dinamica conflittuale e la presenza di eventuali figure di mediazione che alimentano la formazione delle decisioni, l'emersione di interessi più forti e le possibilità di implementazione del progetto stesso.

Tab. 18: Gradi di autonomia, percezione d'incongruenza normativa, presenza mediatori e conflitto.

	Milano	Napoli	Berlino
Grado di autonomia (media totale a progetto considerato)	9	8	7
Incongruenza percepita	Si	Si	No
Conflitto	Si	Si	No
Mediatori (numero di persone indicate mediamente a progetto)	9	1	2

Come è possibile vedere in tabella 18, anche se sia incongruenza che conflitto hanno la stessa distribuzione rispetto ai progetti indagati nelle città prese in considerazione, è nelle città italiane che questo viene realmente palesato mentre nella capitale tedesca la conflittualità interna viene taciuta, o quanto meno governata. Governata anche per il fatto che, indipendentemente dalla presenza o meno del fattore conflittuale, vengono comunque individuate persone, già inserite nel progetto, che dovranno farsi carico dell'eventuale mediazione. I progetti di Berlino si confermano contesti strutturati, burocratici, chiusi, all'interno dei quali non viene concepita la possibilità di distacco rispetto a percorsi già definiti sia in via normativa (incongruenza) sia in via contestuale (conflittualità). Il fulcro di potere è unico ed in generale riconosciuto nelle figure di chi gestisce la mediazione economica e decisionale in una struttura di ruoli e competenze ben delineata e poco flessibile o dinamica nella quale la comunicazione è una comunicazione di processo. Estremamente differenti da questo e tra loro stessi risultano essere i due contesti italiani considerati. A riconferma delle sue reti aperte, inclusive, dinamiche, Milano riconosce i conflitti e li gestisce facendo rientrare nello spazio d'azione i terzi riconosciuti come parte conflittuale e portatrice di interessi differenti. I mediatori che verranno indicati, infatti, non sono solo figure interne al progetto, ma abbracciano il panorama più ampio di *stakeholders* coinvolti. Questa frammentazione riduce la conflittualità a livello micro e crea più centri propulsivi di potere, dove le decisioni sono prese in maniera allargata ed orizzontale, si mettono in rete, si discutono più o meno animatamente e diventano sinergicamente la soluzione ricercata per raggiungere gli obiettivi comuni prefissati senza scontentare troppi interessi. A Napoli la situazione cambia e diventa divergente rispetto a quella milanese. Il conflitto viene riconosciuto e portato sul tavolo di discussione dove si gioca il dare peso e misura a interessi coinvolti e risorse in gioco, ma quello che è evidente è il restringimento e la chiusura della rete. Gli interessi riconosciuti come conflittuali

sono, difatti, quelli già coinvolti nel progetto e ad assurgere il ruolo di mediatore in ogni ambito, sia economico sia personale sia decisionale, è sempre la figura che viene indicata come principale referente del progetto. Il cerchio decisionale si apre e si chiude intorno a questa figura facendo perdere di dinamicità la struttura. Si perde, inoltre, quella capacità di frammentazione funzionale dei conflitti la cui gestione diviene maggiormente pericolosa e complessa tanto da rilasciarla nelle mani dell'unico attore a cui viene riconosciuta la posizione di vertice. La comunicazione interna e verticale e la decisione divengono funzione dell'accordo tra i diversi centri di potere (che, come già visto, sono formati da quegli interessi forti che rappresentano gli attori coinvolti) e la posizione di vertice.

Ancora una volta si riconfermano le caratteristiche rilevate nello *step* di ricerca presentato nel capitolo precedente e l'analisi decisionale che passa tra le percezioni di incongruenza, conflitto e mediazione rilevate dai nostri testimoni privilegiati risulta essere pienamente in linea con le considerazioni riportate in merito ad implementazione ed impatto. L'autonomia non sembra essere particolarmente legata alle dinamiche di incongruenza o di conflitto, ma allora da dove nasce la spinta all'autonomia o alla convergenza? Perché nel tessuto locale si strutturano dinamiche differenti? Cosa porta all'attuazione di strategie differenti volte all'integrazione? La risposta a queste domande viene ricercata, in ultima istanza nel paragrafo che segue, nell'indagine specifica sulle conformazioni e la struttura dei *network* relazionali relativi agli attori coinvolti nei progetti indagati.

#### **6.4. Gli spazi di creatività degli attori**

In questo paragrafo si tirano le somme dell'indagine condotta e si risponde ai quesiti posti in apertura. In particolare, per fare ciò, si utilizza un diverso approccio, l'analisi delle reti sociali o *network analysis* restando in ottica comparata intra e internazionale (*comparative network analysis*). Questo tipo di analisi consente di condurre indagini su dati relazionali. L'assunto base da cui parte è che ogni tipo di aggregato sociale possa essere rappresentato in unità che compongono l'aggregato e relazioni tra queste unità. Quindi, l'oggetto dell'analisi non sono gli individui e i loro attributi, bensì le relazioni tra gli individui e la struttura sociale che ne deriva. Si veicola l'idea in base alla quale la società può essere considerata come un intreccio complesso di relazioni sociali variamente strutturate, ed è proprio questo "intreccio" nel suo complesso a costituire l'oggetto centrale dell'analisi. Ogni fenomeno sociale può, pertanto, essere letto in termini relazionali e strutturali: la condizione è che la struttura del fenomeno possa essere espressa in termini di attori sociali e di interconnessioni di varia natura tra quegli stessi attori. Questa prospettiva nasce e si sviluppa dalla confluenza di due principali filoni di ricerca: il primo è rappresentato dalla scuola antropologica di Manchester formata, a partire dagli anni '40, da un gruppo di ricercatori (C. Mitchell, J. Barnes, E. Bott, V. Turner) associati al centro di ricerca Rhodes-Livingstone Institute di Lusaka in Africa Centrale, fondato nel 1938 e diretto da Gluckman tra il 1941-1947, con un'attenzione rivolta in maniera predominante alla processualità 'in situazione'. Questa si proponeva lo studio del mutamento e del conflitto sociale in un'ottica processuale e situazionale attenta all'individuo ed alla sua storia, nonché ai rischi dell'eccessivo formalismo. La seconda scuola, l'analisi strutturale americana, si sviluppa a partire dal 1970 ad

Harvard ad opera di un gruppo di studiosi (tra i quali Scott, Granovetter, Burt, Wellman, Berkowitz) riuniti intorno ad Harrison White e si caratterizza per l'interesse prioritario rivolto alla forma delle reti più che al loro contenuto. Secondo gli esponenti di quest'ultimo filone di ricerca, la forma delle relazioni sociali determina ampiamente i loro contenuti, il comportamento individuale è interpretato in termini di vincoli strutturali sulle azioni piuttosto che in termini di forze interne che agiscono a partire dall'attore (da cui la critica ad esso rivolta di eccesso di determinismo strutturale) e si sostanzia in un forte rigore matematico e in una elevata sofisticazione delle tecniche di analisi. Dunque, l'interesse prioritario è alla forma più che al contenuto della rete, e si basa su determinismo strutturale, forte rigore matematico ed elevata sofisticazione delle tecniche di analisi utilizzate. Attraverso i contributi della scuola di Harvard si consolida l'apparato tecnico della *Social Network Analysis*. Il gruppo di Harvard elabora i concetti matematici dell'analisi strutturale, tanto che l'impostazione può essere definita a tutti gli effetti di sociologia matematica in quanto l'obiettivo è quello di modellizzare strutture sociali dotate di differenti proprietà, partendo dalla teoria matematica dei grafi e dall'utilizzo dell'algebra delle matrici. Nel contrasto micro-macro, fu Collins ad inserire l'analisi delle reti ad un livello meso, unendola alle teorie dello scambio e del mercato. Con Withe si recupera la dimensione dei complessità e conflitto, l'agire umano e la prospettiva storica, gli aspetti di negoziazione e costruzione dell'identità individuale. Ma sarà Scott ad intrecciare teoria e metodo e ad allontanarsi da un puro formalismo matematico per concepire la rete nei suoi presupposti sociali e di contenuto. Ciò perché non bisogna vedere l'analisi delle reti solo come metodo, ma, per essere sufficientemente esplicativa, deve saper analizzare attentamente non solo la forma dei reticoli ma anche il loro contenuto, deve saper collegare le reti locali al contesto sociale più ampio di cui fanno parte gli attori con la loro autonomia decisionale, incertezza, conflitto ed ambivalenza. La *social network analysis* è portatrice di una prospettiva teorica che accentua una particolare dimensione della realtà sociale, quella della sua struttura reticolare, dell'insieme complesso di interdipendenze e interconnessioni. Ciò segnala una significativa vitalità dell'analisi strutturale stimolando lo sviluppo di approcci teorici e metodologici differenziati in una prospettiva teorica affidabile e coerente strettamente collegata con una metodologia di ricerca pertinente e distinta dalle metodologie di tipo convenzionale. La prospettiva di rete si fonda di fatto su un nucleo teorico composto da concetti da cui derivano immediatamente i caratteri della loro operazionalizzabilità. Se 'il motore causale' di ciò che gli attori fanno, credono o sentono risiede nei modelli di relazione tra gli attori stessi, colti in un determinato contesto, lo studio del funzionamento di tale 'motore causale' richiede l'analisi di come gli attori sono connessi gli uni con gli altri nella specifica situazione studiata; di conseguenza la *social network analysis* persegue una finalità descrittiva e nel contempo esplicativa-predittiva. Nell'ambito delle scienze sociali il concetto di rete sociale è stato utilizzato a lungo come 'metafora' per tradurre ora l'idea della società come rete di reticoli sociali (Mutti, 1996), ora l'idea dell'azione sociale come esito di vincoli ed opportunità emergenti dalle relazioni tra i soggetti (Coleman, 1960). L'uso metaforico del termine ha posto il concetto di rete sociale ad un livello di astrazione piuttosto elevato, portando con sé un indubbio fascino evocativo e, al tempo stesso, creando confusione terminologica e mancanza di chiarezza definitoria. Successivamente, l'impiego scientifico del termine ha diminuito il livello di astrazione determinando il passaggio



del concetto di rete dall'immagine intuitiva di un fenomeno complesso alla sua rappresentazione sul piano formale ed analitico. Le reti sociali come rappresentazione organizzativa dei rapporti sociali ed il suo metodo di studio, l'analisi delle reti sociali, sono stati adottati come strumenti teorici e metodologici per lo studio di numerosi fenomeni e processi. In ambito sociologico tali studi hanno mostrato che nelle reti si depositano valori materiali ma soprattutto non materiali che contribuiscono a determinare la 'ricchezza' individuale e collettiva (diversa da individuo ad individuo, non solo a causa delle capacità relazionali, ma anche per effetto di specifici processi strutturali) espressa in beni relazionali e immediatamente spendibile qualora se ne presenti la necessità. La *Social Network Analysis* contemporanea studia gli attori sociali e le loro relazioni utilizzando gli strumenti della teoria matematica dei grafi. Chiesi (1999) dà una giustificazione pragmatica di tale preferenza, ovvero la presenza in tale teoria di un vocabolario ben sviluppato per definire molte delle proprietà di una rete in generale; vocabolario che offre al ricercatore non solo i concetti primitivi per lavorare con le reti, ma anche la matematica di base per poterli quantificare. Ciò che è importante in un grafo è il modello delle connessioni e non la posizione effettiva dei punti, a meno che non si tratti di uno *scaling* multidimensionale o analisi spaziale delle connessioni. Ciò perché la rete sociale è costituita da insiemi di attori sociali e di relazioni definite tra tali insiemi di attori. Le reti sono quindi strutture relazionali tra attori ed in quanto tali costituiscono una forma sociale rilevante che definisce il contesto in cui si muovono quegli stessi attori. La rete sociale risulta essere, quindi, la struttura di relazioni le cui caratteristiche possono essere usate per spiegare – in tutto o in parte – il comportamento delle persone che costituiscono la rete. Elementi costitutivi della rete sociale sono dunque: i soggetti, che rappresentano le unità, i nodi che compongono la rete e possono essere individui, gruppi, posizioni, luoghi, istituzioni; le relazioni, che legano i soggetti che compongono la rete e che vengono rappresentate graficamente mediante linee, frecce, archi e possono essere reciproche o simmetriche e asimmetriche. Con riferimento al contenuto della relazione è possibile cogliere ed individuare alcune particolari reti che, per il tipo di legami che le costituiscono, si caratterizzano per essere: reti di sostegno (supporto sociale); reti formali, costituite dalle istituzioni sociali; reti informali; reti che non presentano una veste istituzionalmente definita; reti primarie fatte di rapporti familiari, parentali, amicali, di vicinato; reti secondarie, costituite da relazioni di conoscenza indiretta, reti complesse (reti *scale free*, reti *small world*); reti personali (reti ego-centrate); reti totali (reti complete). Una rete può essere rappresentata attraverso una matrice binaria e attraverso un grafo. La matrice che dà origine ad un grafo può contenere oltre a semplici dati binari anche dei valori che danno vita a *valued graph*, grafici in cui i valori numerici vengono riportati su ciascuna delle linee. Questi valori esprimono l'intensità della relazione, che può essere espressa sia come molteplicità, oppure il valore può riferirsi anche alla frequenza della relazione. Due punti collegati da una linea verranno pertanto definiti adiacenti (relazione diretta), mentre i punti a cui un punto è adiacente verranno detti vicinato o *neighbourhood*, ed il loro totale sarà il grado. Così, collegamenti indiretti tra punti possono essere sequenze di linee o sentieri, ed un sentiero in cui ogni linea o ogni punto sono diversi sarà detto percorso la cui lunghezza equivale al numero di linee che lo compongono (passi). L'analisi di rete è finalizzata alla ricostruzione del modello di relazioni per delineare la struttura del gruppo. Solo successivamente consente di studiare l'impatto di questa struttura

sul funzionamento del gruppo e/o l'influenza di questa struttura sugli individui all'interno del gruppo.

Applicando i concetti dell'analisi di rete allo studio portato avanti in questa tesi, sono state prese in considerazione reti sociocentrate nelle quali i legami sono pesati sull'intensità della relazione intesa quale molteplicità (*multiplexity*) ovvero quale possibilità che all'interno del legame evidenziato passi più di un tipo di contenuto (legame professionale, amicale, parentale, istituzionale, etc.). Tra le altre caratteristiche strutturali prese in considerazione nella comparazione delle reti individuate localmente vi sono la densità, la natura del legame (positiva o conflittuale), la centralità degli attori, il livello di apertura/chiusura della rete (*closeness*), la possibilità che le reti contengano figure di mediatori ed in quale posizione queste vanno a collocarsi. Queste considerazioni strutturali sono fatte essenzialmente per rispondere alla domanda di apertura di questo capitolo: 'È l'incongruenza che genera autonomia o la spinta adattiva (convergenza) si impone come unica via?'. Dopo aver considerato gli effetti di europeizzazione e localizzazione e dopo aver indagato le modalità di implementazione di progetti inerenti politiche di coesione ed inclusione sociale nei contesti locali per valutarne analiticamente gli spazi di autonomia, l'applicazione della *network analysis* consente di fare un passo oltre ciò che è stato già sviscerato nei paragrafi precedenti. Essa consente, essenzialmente, di razionalizzare quanto la conformazione relazionale possa portare allo sviluppo di determinati meccanismi nelle scelte concrete che riguardano il welfare e, di conseguenza, come tali scelte pesino sulla formazione ed il consolidamento di un particolare tipo di welfare piuttosto che altri.

Il riferimento teorico che viene adottato per sviluppare questo tipo di percorso analitico si inserisce nel quadro degli 'studi di reti e strutture di potere' i quali indagano morfologia e struttura delle coalizioni, dei rapporti e delle relazioni di potere. In particolare ci si è rifatti al filone di 'studio di comunità e di azione collettiva' di cui principali esponenti sono Lahumann e Pappi. Questi, nel 1976, hanno studiato la struttura dell'influenza politica attraverso l'analisi strutturale delle élite del potere in una piccola cittadina tedesca partendo dalla struttura del consenso, utilizzando un criterio di tipo posizionale per capire concretamente chi prende le decisioni e come queste siano poi recepite, metabolizzate e confermate dal *network*. In conclusione, essi hanno dimostrato che il potere degli uomini influenti dipende dalla posizione occupata nella rete non in base ad astratte categorie di attributi ma per la struttura di relazioni formali ed informali nella quale gli individui sono inseriti. La centralità degli attori, intesa come posizione dalla quale si accorciano le distanze di connessione rispetto a tutti gli altri attori coinvolti nella rete, diviene la caratteristica di base per definire quale, tra i componenti del *network*, sia effettivamente il punto da cui si diramano le decisioni e si costituisce la struttura di potere e di azione. Nella struttura stessa delle relazioni è possibile, pertanto, leggere la formazione del consenso e del dissenso rispetto al fattore decisionale. Il punto di vista dal quale si parte è quello micro strutturale di ricerca su contesti locali con approccio situazionale relativo alle interrelazioni tra un'insieme limitato di attori. In particolare Lahumann e Pappi utilizzano il concetto di differenziale sociale, per il quale posizioni strutturalmente simili per caratteristiche tenderanno a riunirsi in *cluster* omogenei che si modificheranno in base al modello di relazione considerato di volta in volta. I modelli di relazione sono costituiti in base allo schema AGIL e suddivisi in relazioni di affari o professionali, sociali o espressive e di affari

comunitari. I metodi che vengono combinati sono, invece, posizionale o istituzionale, reputazionale o percettivo e decisionale. Per rappresentare la struttura di relazioni indagata, poiché basata sull'analisi spaziale della contiguità, viene utilizzato lo *scaling* multidimensionale che dà informazioni sulla compattezza (distanze tra attori), sulla condensazione (raggiungibilità degli attori) e sulla centralità integrativa (quale misura di influenza dei ruoli chiave). Nell'analisi condotta tali concetti vengono mutuati e riutilizzati. In più, vengono accostati all'emersione di figure conflittuali e di mediazione, recuperando il concetto di Boissevain secondo il quale bisogna partire dalla persona come punto d'intersezione dei legami della rete che si producono in forme sociali di relazioni. Le persone differiscono per modalità comunicative, personalità e talenti e ciò produce reti diverse. Il mediatore, in questo contesto, sarà quella particolare persona che costituisce la propria rete di legami strategici con lo stesso impegno che un imprenditore mette per costruire un'impresa; i legami saranno il prodotto del mediatore che rielabora, capitalizza e reinveste capitale relazionale. Il concetto di mediatore che si vuole qui riutilizzare viene ampliato dalla persona all'attore più genericamente inteso, sia esso singolo o collettivo, quale punto che mette in connessione e comunicazione gli altri nodi della rete in maniera diretta o indiretta colmando i vuoti comunicativi a vari livelli (*broker*, *cut point*, *bridge*) poiché occupano una posizione strategica nel *network* che gli consente di veicolare e controllare il maggior numero di informazioni. Inoltre, tale figura rappresenterà un centro legittimato di potere, proprio per il possesso di informazioni e capitale relazionale, ma anche un centro a cui viene riconosciuta fiducia e forza di scambio. Fondamentale sarà capire come questa centralità della figura di mediatore riesca poi ad incidere sulle strategie decisionali e attuative concretamente seguite nei progetti indagati.

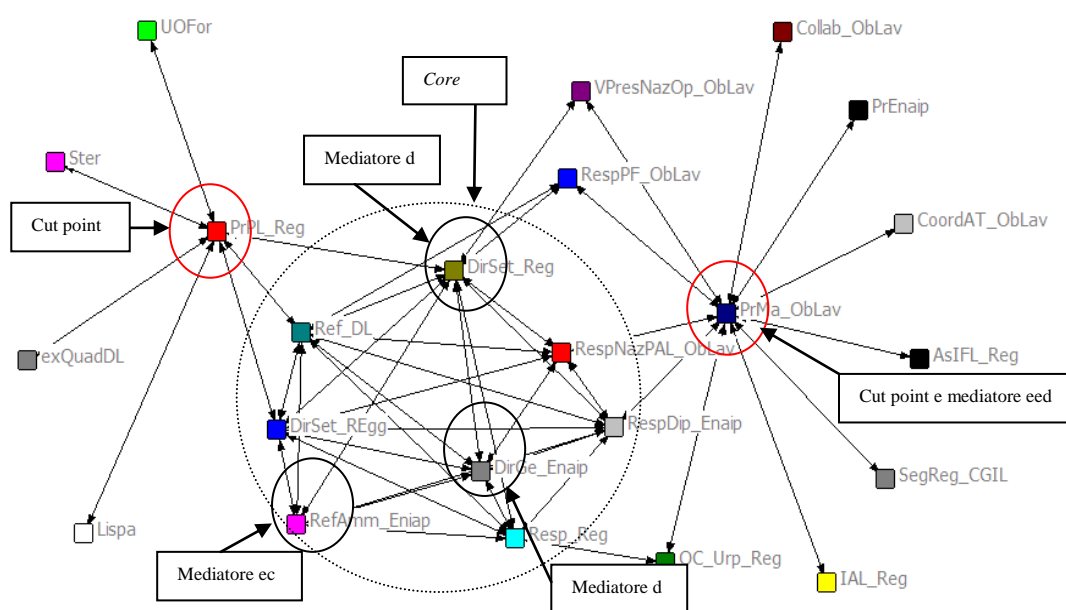
Dopo questo rapido sguardo sul panorama teorico di riferimento e ricordando che le unità d'analisi considerate per il nostro affondo micro sono i progetti di coesione territoriale ed inclusione sociale selezionati tra Milano, Napoli e Berlino, si propone di seguito l'analisi delle reti rilevate attraverso l'intervista ai testimoni privilegiati. Essenzialmente è stato chiesto loro di fornire indicazioni sugli attori coinvolti nelle diverse fasi del progetto distinguendo tra importanza posizionale (ufficiale-istituzionale), importanza reputazionale (soggettiva) e importanza decisionale. È stato poi chiesto di mettere in interconnessione gli attori indicati e, per completare tale informazione, è stata rilevata anche la natura dei contenuti che passano tramite le relazioni emerse. Infine, si è rilevata la presenza di attori conflittuali e la presenza di eventuali figure di mediazione distinguendo tra quelle che operano la mediazione economica e per le risorse materiali, la mediazione emotivo-personale e quella decisionale relativa al potere informale. Le informazioni relazionali ed il loro peso, calcolato in base alla molteplicità del legame indicato, sono state registrate in una matrice di adiacenza 'affiliazione-affiliazione', per ogni singolo progetto considerato. La finalità è stata quella di ottenere, sulla scia della Teoria dei Grafi, le misure più rappresentative dell'analisi delle reti ed una rappresentazione reticolare intuitiva della situazione relazionale progettuale e quali caratteristiche strutturali questa abbia rispetto ai diversi attori coinvolti. I dati immessi in matrice sono di tipo non orientato che restituiscono una matrice simmetrica. Tuttavia, la codifica utilizzata non è stata propriamente binaria per la volontà di mantenere il principio di molteplicità dei legami. Lo zero sta sempre ad indicare l'assenza di relazione e l'uno la presenza, ma tale presenza viene soppesata per importanza in una scala graduata

per definire non solo l'esistenza di una relazione, ma anche il quantitativo di legami di natura diversa che passano all'interno della relazione stessa. L'approccio seguito è stato quello esplorativo connessionale, per cercare di rilevare l'effettiva struttura di connessioni sottostante l'operato concreto all'interno dei progetti considerati. Considerando, a questo punto, il conflitto ed i poteri quali elementi integranti di ogni struttura sociale funzionali nel mantenere o nel trasformare le strutture sociali stesse, passiamo adesso all'esplorazione delle reti ottenute nei singoli progetti ed alla loro considerazione comparata.

Nel progetto di inclusione sociale milanese, "Dote Lavoro", nel quale, già nelle fasi precedenti dello studio proposto, abbiamo visto l'emersione di un *network* esteso, dinamico ed inclusivo, troviamo la riconferma grafica di tale modello di connessione. In particolare, strutturalmente, possiamo riconoscere in figura 28, la presenza di un *core* di connessioni strette e fitte, ovvero un'insieme di nodi con legami reciproci comparativamente più densi rispetto al resto della rete. Questo fa presupporre la possibilità che sia da questo *core* che nascono e vengono messe in rete le decisioni, configurandosi in tal modo anche come centro di potere. Gli attori che vi prendono parte sono referenti e dirigenti regionali, dell'Enaip e di Obiettivo Lavoro S.p.a., che tra pubblico e privato sociale creano un gioco proficuo di commistioni, interazioni e negoziazioni tale da diventare anche garante dell'equilibrio della rete stessa poiché ingloba in se ben tre figure di mediazione, una per le problematiche economiche e due per quelle relative alle questioni decisionali pure. Tale blocco relazionale, ad elevata densità connettiva, risulta essere particolarmente aperto ed inclusivo. Esso è, difatti, connesso al resto del grafo attraverso due punti di rottura o *cut point*. Uno è di natura privata, un project manager di Obiettivo Lavoro, che apre la rete a relazioni sia con altre figure pubbliche regionali e locali, sia con altre associazioni rilevanti, quali la Cgil trattandosi per l'appunto di inclusione rivolta a giovani disoccupati ed inoccupati, sia con figure interne all'organico di Obiettivo Lavoro e inserite nella progettazione e nella fase operativa del progetto in questione. Tale figura funge anche da mediatore economico, emotivo e decisionale. Non risulta godere di buona centralità rispetto al reticolo considerato nel suo insieme, ma la sua posizione strategica gli consente di mantenere relazioni con tutti i campi coinvolti nella rete. Il secondo *cut point* è rappresentato da una figura di dirigenza pubblica che a sua volta apre il reticolo al confluire di nuovi attori, nuovi ambiti e nuovi interessi. Tuttavia, la sua posizione è meno strategica, o almeno meno riconosciuta come tale, nell'influire sullo spazio decisionale. Questa tripartizione della rete analizzata ci consente di interpretare il non particolarmente elevato valore di densità del grafo in senso di costituzione di un *network* a maglia larga inclusivo e aperto, organizzato per contenere, discutere e risolvere la conflittualità esterna ed interna nell'ambito dello spazio relazionale costituito e dotato della presenza di ben quattro figure di mediazione su un totale di ventitre nodi. In quanto a misura di centralità della rete stessa, volendone considerare le distanze massime dei percorsi tra attori posti all'estremo della rete, vi sono almeno cinque passi e la necessità di passare sia per i *cut point* che per il *core* della rete, questo non facilita evidentemente il passaggio di informazioni da un punto all'altro, ma arricchisce la possibilità che l'informazione arrivi al centro e che sia da lì che venga dipanata al resto della rete, confermando ancora una volta la capacità di decisionale e di potere del centro del *network*. Nel complesso la rete si costituisce come rete fatta completamente di relazioni istituzionali e professionali, senza lasciare trasparire altri tipi di legami tra

gli attori coinvolti, il che pesa in termini di molteplicità relativa al contenuto dei legami, in quanto il grafo che si presenta è totalmente a molteplicità 1, e quindi, non sono a maglia larga, ma anche costituito da legami deboli per quantità di contenuti veicolati e non certo per qualità. Difatti, se andiamo a guardare la struttura di interconnessioni, i legami dei singoli attori coinvolti centralmente, sono molto diversificati per ambito, il che lascia presupporre la capacità includente del *network* nel suo insieme. Se guardiamo all'incidenza della conformazione relazionale così descritta sullo sviluppo di determinati meccanismi nelle scelte concrete che riguardano il welfare e come tali scelte abbiano la capacità di pesare sulla formazione ed il consolidamento di un particolare tipo di welfare piuttosto che altri, è chiara la tendenza del progetto milanese considerato a confluire nel sistema di *net welfare locale* il cui obiettivo resta l'integrazione comunitaria, ma le cui strategie vanno a legarsi inscindibilmente alle peculiarità territoriali ed ai *network* di attori che queste riescono a muovere, come abbiamo visto, sfruttando sia gli spazi di incongruenza normativa sia la possibilità di emersione e gestione del conflitto.

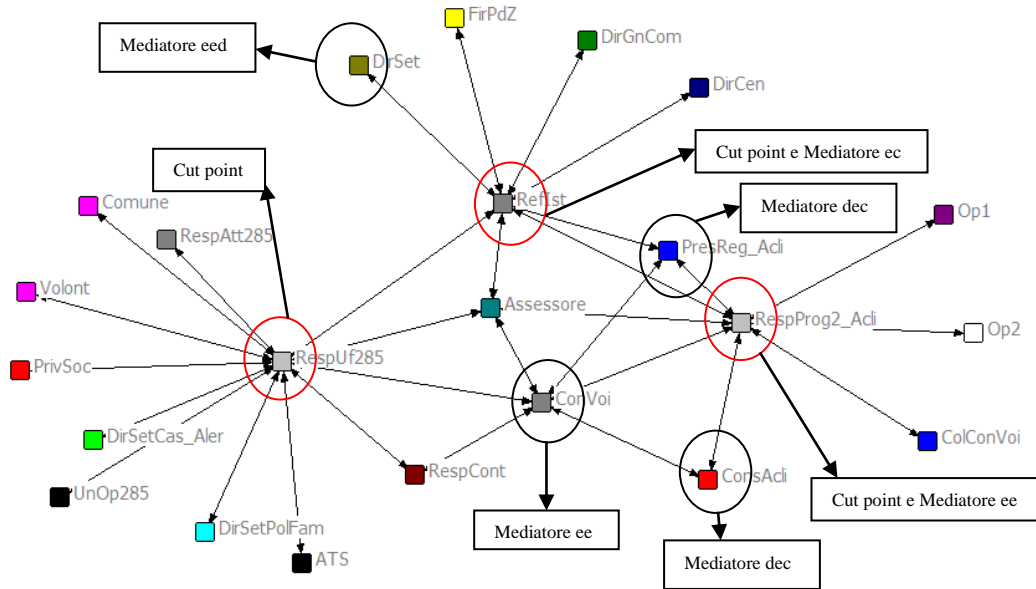
Fig. 28: Rete progetto inclusione sociale Dote Lavoro, Milano.



Se spostiamo l'attenzione al progetto di coesione territoriale milanese, possiamo ritrovare un modello di connessioni ed una struttura relazionale essenzialmente simile rispetto a quella sviluppata per il progetto di inclusione sociale. In "Agorà" la particolarità sta nell'aumento dei centralità totale della rete e nel suo strutturarsi attorno ad un attore specifico, l'Assessore, dal quale si diramano altre relazioni, quasi totalmente con figure pubbliche, fatta eccezione per un esponente di un'associazione di terzo settore "Con Voi", che risulta essere, nella *core* delle relazioni primarie di questa rete, anche mediatore economico ed emotivo. Sarà dalle relazioni che si sviluppano in via secondaria che risulta l'apertura della rete verso settori differenziati

del sociale, altri attori pubblici, privati, associazioni di terzo settore, volontariato. Il *network* che si sviluppa continua ad essere, pertanto, esteso, dinamico ed inclusivo come possiamo riconoscere in figura 29.

Fig.29: Rete progetto coesione territoriale “Agorà”, Milano.



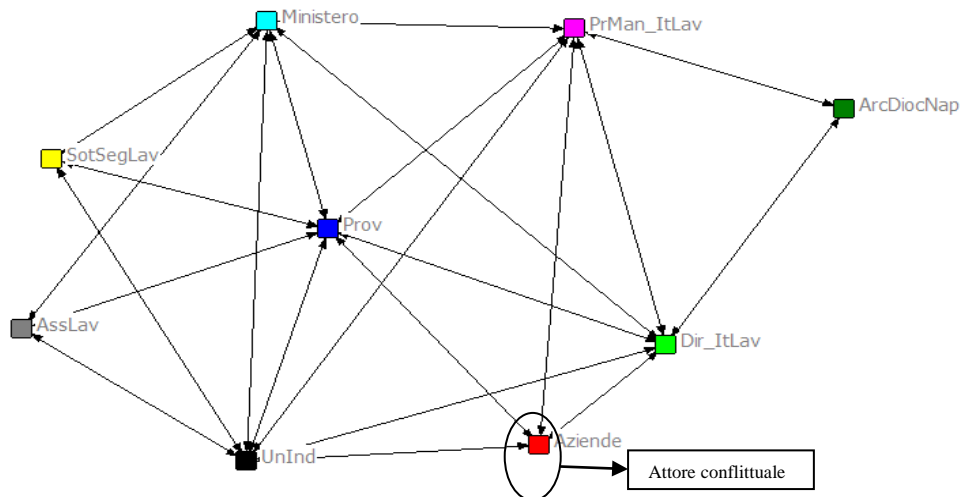
Anche in questa struttura, ed ancora di più che in quella precedente, si può presupporre la possibilità che sia da questo *core* di relazioni primarie che le decisioni nascono e vengono messe in rete, configurandosi in tal modo anche come centro di potere. Gli attori coinvolti in esso sono istituzionalmente in posizioni dirigenziali o di referenti pubblici, come visto eccetto uno, e creando tra di loro alcune triadi che hanno il loro centro nell'Assessore o nel Dirigente di "Con Voi". Ciò lascia presupporre una certa gestione delle informazioni che si connota rispetto all'ambito istituzionale che va a toccare. Inoltre, solo nel *core* sono presenti ben cinque mediatori nei tre diversi ambiti, economico, emotivo e decisionale, rappresentati soprattutto da due dei tre *cut point*. Difatti, il terzo risulta essere un punto di unione e di apertura verso una rete più ampia e mista, tuttavia senza essere riconosciuto come punto particolarmente strategico sia nel condizionare le dinamiche di rete sia nell'incidere sulle dinamiche relazionali. Sebbene tutti e tre *cut point* siano figure istituzionali del settore pubblico, quelli a cui viene riconosciuta una posizione strategica di influenza nonché di capacità di mediazione aprono l'uno 'verso il basso', lo staff di operatori e tecnici del progetto, l'altro 'verso l'alto', rapporti coi vertici pubblici istituzionali. Una rete, questa, dove non è difficile percepire una divisione funzionale delle responsabilità ed un'allocazione precisa del potere decisionale nel percorso che collega Assessore e referente istituzionale del progetto che tiene l'apertura della rete 'verso l'alto', mentre la gestione del conflitto, sia economico che emotivo, viene concentrata nello spicchio di rete 'verso il basso'. Le figure di mediazione decisionale sono, invece, collocate nel *core* e tra gli attori pubblici istituzionali di vertice. Anche in questa rete la densità totale risulta essere non particolarmente elevata, riportando, come la rete precedente, al *network* a maglia larga inclusivo e aperto, organizzato per contenere, discutere e risolvere la

conflittualità esterna ed interna nell'ambito dello spazio relazionale costituito. Le informazioni continuano ad essere gestite localmente nel *core* della rete e le periferie diventano maggiormente vincolate a comunicazioni funzionali e selettive stabilite *in primis* dall'attore centrale della rete, l'Assessore. La rete continua ad essere costituita per intero da relazioni professionali ed istituzionali e quindi per niente multiplessa, confermando la presenza di legami deboli per quantità ma non per contenuto delle interconnessioni molto diversificate per ambito. Ancora più evidente risulta essere la tendenza del progetto di coesione milanese al confluire nel sistema di *net welfare locale*, ma questa volta lasciando emergere, oltre l'apertura, il dinamismo e l'estensione, anche la capacità di centralizzazione e capitalizzazione funzionale di comunicazione, informazioni e risorse. Viene a costituirsi il tipico *issue network* il quale si riferisce, appunto, a reti più elastiche o a maglia larga, in cui il confine fra *insiders* e ambiente è sfumato, le arene sono affollate, la partecipazione è instabile e si ragiona su *issues* specifiche. Gli attori frammentati e spesso non dotati di risorse decisionali, pubblici e privati che siano, si confrontano su base volontaria e sospinti da motivazioni intellettuali o emotive di previsione delle decisioni. Non esiste un *locus* privilegiato per la loro azione, le interazioni fra partecipanti vengono a stabilirsi sulla cooperazione, non per consenso valoriale ma per la non esclusione dai circuiti dell'informazione che in quel determinato momento hanno una qualche rilevanza per chi partecipa a tali *network* e spinge la formazione di determinati corsi d'azione. Dunque, se per creatività si può intendere la libertà di pensare, discutere ed applicare corsi d'azione non convenzionali, in tale conformazione di *network*, gli attori possono dare massima potenzialità all'esplosione della creatività.

Molto differenti risultano essere gli spazi e le configurazioni relazionali rilevate nei progetti napoletani considerati. Nel progetto di inclusione sociale, "Quadrifoglio II", nel quale, già nelle fasi precedenti dello studio proposto, abbiamo visto il configurarsi di un *network* lobbista, ristretto e statico, il grafo proposto rispecchia a pieno tale modello di connessioni. In figura 30 è chiaramente visibile la struttura di unico blocco relazionale fortemente coeso, all'interno del quale non sono presenti *cut point* ne relazioni che possano trovarsi a ricoprire eventuali buchi relazionali e comunicativi. Quasi tutti gli attori della rete sono connessi da tra loro, ma anche in questo contesto si fatica a far emergere la multiplessità eventuale delle relazioni instaurate tra gli attori coinvolti. Il *network* che ne emerge è essenzialmente a maglia stretta per l'elevata densità della rete considerata sottolineata dall'assenza di punti con relazioni aperte. I campi coinvolti sono essenzialmente quattro e di tutti e quattro gli attori sono coinvolti e collegati alla rete. Parliamo di attori della sfera pubblica istituzionale (Ministero, Provincia), attori afferenti ad Italia Lavoro S.p.a. come agenzia che si fa operatore nell'attuazione del progetto considerato, l'Arcidiocesi e il mondo dell'impresa (Unione Industriali, Aziende). Quattro ambiti portatori di interessi molto forti e per questo estremamente connessi gli uni con gli altri per creare sinergia nell'ottimizzazione delle risorse e nel mantenimento degli equilibri che possano consentire la piena riuscita del progetto stesso. L'unico attore che viene percepito come conflittuale in quanto portatore di esigenze spesso molto frammentate e in continuo cambiamento, sono le aziende, ma proprio per questo loro carattere di mutabilità ed esigenza, questi attori sono inclusi nella rete a pieno titolo e rientrano nel meccanismo decisionale condividendo il potere con il resto degli attori coinvolti. Difatti, si può conferire a tale struttura la caratterizzazione di *network* ristretto con distribuzione del potere tra i diversi punti coinvolti, soprattutto nella

zona di connessioni centrali caratterizzata dalla presenza della Provincia e della dirigenza di Italia Lavoro. Sono questi stessi nodi centrali che gestiscono maggiormente anche le possibilità di influenza decisionale e l'attuazione delle strategie di implementazione. La numerosità della rete decresce e sono completamente assenti figure di mediazione, in quanto in un *network* fatto essenzialmente di relazioni dirette tra i maggiori attori coinvolti, mancano, come già accennato, buchi strutturali da colmare. In quanto a misura di centralità della rete stessa, volendone considerare le distanze massime dei percorsi tra, vi sono al più tre passi nella connessione di un attore con ciascun altro coinvolto nella rete e questo facilita evidentemente il passaggio di informazioni da un punto all'altro senza troppe intermediazioni. Alla maglia stretta dei legami non si accosta il crescere della molteplicità, della diversificazione e della forza dei legami in senso quantitativo, seppure è vero che qualitativamente è evidente la scelta di interessare relazioni tra interessi forti e per tanto incrementate di importanza, se non dei contenuti veicolati, almeno del fattore reputazionale che incorporano in sé.

Fig. 30: Rete progetto inclusione sociale “Quadrifoglio II”, Napoli.

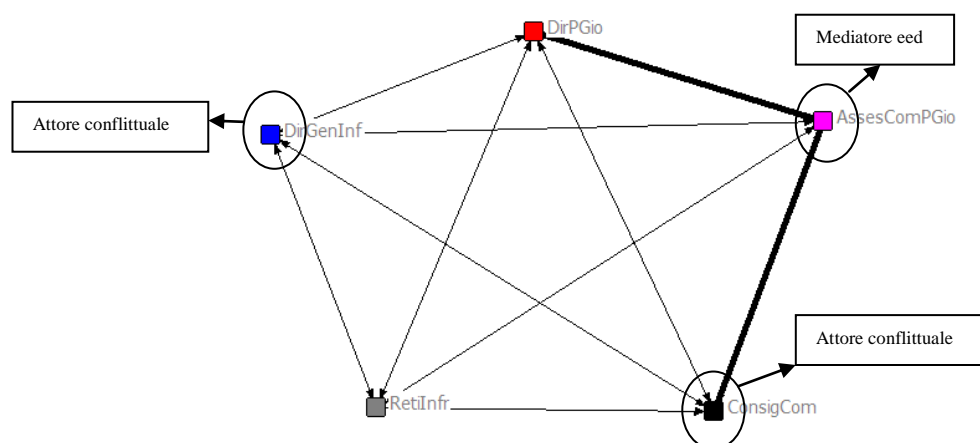


Guardando alla configurazione relazionale restituita dal progetto di coesione territoriale napoletano, le caratteristiche strutturali della rete rilevata non cambiano moltissimo e ciò a riconferma che l'approccio comparato di *policy* in questo tipo di studio venga dopo l'importanza dell'approccio comparato geografico, sia esso considerato nella sua forma intra o internazionale. In figura 31 si può notare come sia perfetta la connessione tra tutti gli attori coinvolti, un grafo dalla densità massima realizzata in un unico blocco o componente di relazione, tutte di ambito istituzionale pubblico amministrativo e politico. Sparisce la caratteristica di centralità di un unico punto del grafo, tutti sono connessi con tutti; spariscono i punti di rottura; spariscono anche le aperture esterne ad attori o ambiti differenti, tutto si gioca all'interno della sfera pubblica. Ancora una volta il conflitto viene incluso nella rete e fatto partecipe della condivisione di informazioni, possibilità decisionale e strategica e di conseguenza di esercizio di potere. Quello che cambia è la capacità degli attori coinvolti in questo ambito, di fare emergere il peso delle relazioni attraverso la connotazione multipla dei legami individuati, ed in particolare modo la capacità degli



attori politici coinvolti portare sul tavolo il peso della condivisione di questa caratteristica che li accomuna. Inoltre, nonostante la forma diretta di tutte le relazioni tra gli attori, il fatto di avere inserita in rete una componente fortemente coesa, lascia emergere la necessità che in essa venga riconosciuta una figura che possa fungere da elemento di mediazione strutturale della rete per intero. Questa figura di mediazione economica, emotiva e decisionale, viene riconosciuta nella figura dell'Assessore, il che finisce per legittimare la posizione di vantaggio della componente politica rispetto a quella amministrativa, nella gestione del potere, del conflitto e della capacità di decidere le strategie da attuare sul territorio locale in vista di obiettivi di respiro comunitario. A differenza del precedente, in questo progetto alla maglia stretta dei legami si accosta al crescere della molteplicità e della forza dei legami in senso quantitativo, anche se resta forte la scelta qualitativa del tipo di legami da inserire nella rete ovvero interessi forti e poteri già sviluppati territorialmente.

Fig. 31: Rete progetto coesione territoriale "Free WiFi@Napoli", Napoli.



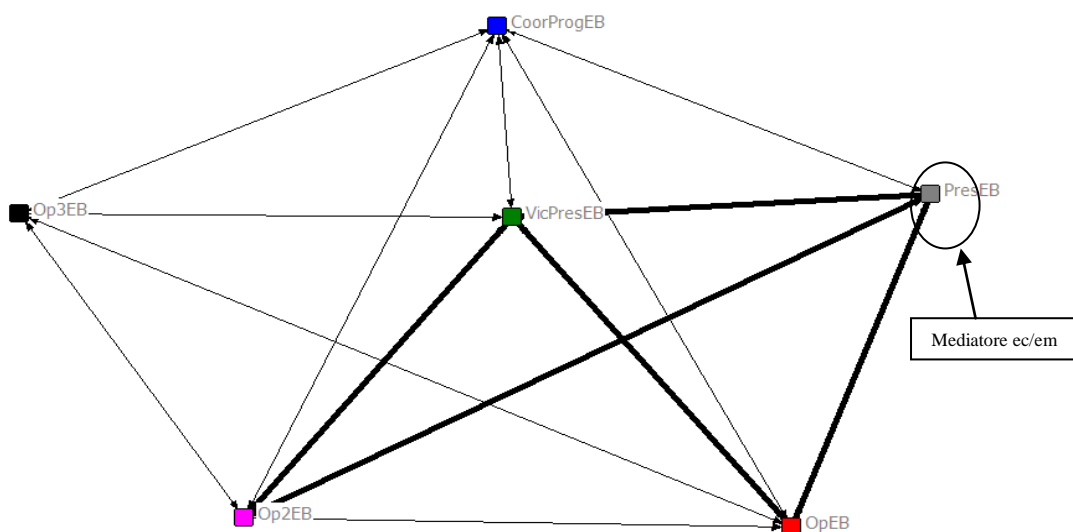
Se guardiamo all'incidenza della conformazione relazionale così descritta sullo sviluppo di determinati meccanismi nelle scelte concrete che riguardano il welfare e come tali scelte abbiano la capacità di pesare sulla formazione ed il consolidamento di un particolare tipo di welfare piuttosto che altri, è chiara la tendenza del progetto napoletano considerato, come quello milanese, a confluire nel sistema di *net welfare locale*. L'obiettivo resta l'integrazione comunitaria, ma le strategie vanno a legarsi inscindibilmente alle peculiarità territoriali ed alle commistioni di interessi su questo presenti, pertanto ai *network* di attori che queste riescono a muovere, come abbiamo visto, sfruttando sia gli spazi di incongruenza normativa sia la possibilità di emersione e gestione del conflitto incorporandolo internamente e facendolo diventare parte attiva del processo decisionale e di formazione del potere di gestione locale delle scelte in merito al welfare. Tuttavia, rispetto a Milano, Napoli agisce restringendo la rete, le sue maglie, le possibilità inclusive contestuali e punta allo sfruttamento delle dinamiche relazionali nel loro equilibrio per renderle risorse funzionali al raggiungimento degli obiettivi preposti. Mentre per Milano il vantaggio integrativo è la dinamicità e l'apertura che portano all'interno delle reti create localmente tutte le risorse che il contesto può fornire, a Napoli il vantaggio sta

nell'esclusività e nella selezione di attori potenti capaci di mettere in rete il loro capitale di risorse materiali e relazionali, al fine di ricapitalizzarlo ed ottimizzarlo per la buona riuscita locale che non fa che incrementare le possibilità di recupero di spazi di azione strategici ma anche decisionali degli attori coinvolti in rete.

La situazione che caratterizza Napoli non è molto distante da quella che possibile ritrovare nei due progetti considerati per Berlino, ma fondamentali sono le differenze da cui si parte ed a cui porta la configurazione rilevata. Difatti a Berlino sia per il progetto di inclusione sociale "Xenos" (fig. 32) sia per il progetto di coesione territoriale "Fair Skills" (fig. 33) troviamo reti costituite da un numero estremamente ridotto di attori tutti facenti capo ad un unico attore generale che è l'associazione di Terzo settore che si fa carico operativamente dell'attuazione dei progetti stessi. Le conformazioni cambiano a seconda della centralità delle posizioni e della molteplicità dei legami, ma essenzialmente ciò che le contraddistingue è la non necessità di doversi aprire all'esterno (Milano) o di includere interessi forti (Napoli).

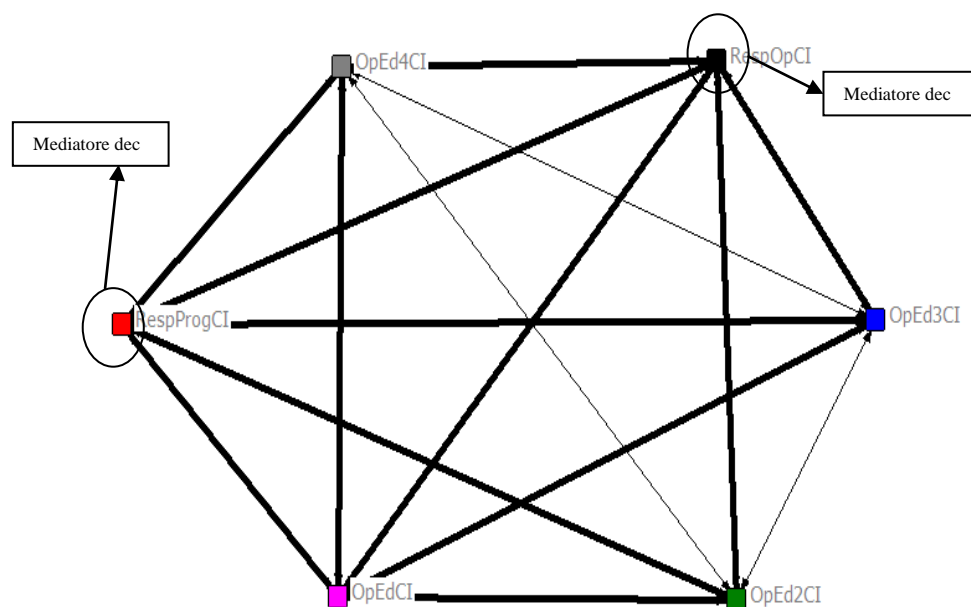
Nello specifico, nel progetto "Xenos" la rete ottenuta è a maglia stretta, fortemente densa e cresce per quantità la presenza di legami multipli che vengono a costituire sezioni più coese e forti della rete. Tuttavia, tali legami forti non sono costituiti tra livelli simili (ad esempio solo dirigenza o solo operatori), ma sono trasversali a tutti gli attori coinvolti all'interno del progetto a vario titolo. Tali attori fanno tutti parte della *Barex E.v.*, associazione di Terzo settore che si occupa operativamente del progetto. L'attore che si inserisce nel ruolo strutturale centrale della rete in quanto distante un solo passo da tutti gli altri attori è il vice presidente, ma tale posizione centrale non si associa, tuttavia, alla percezione di ricoprire un ruolo strategico. Questo ruolo è conferito, infatti, al presidente, e seppure nella rete non si fa accenno a conflittualità, questa figura viene ad assumere ugualmente il ruolo di mediatore soprattutto in campo economico ed emotivo. Il potere, quello decisionale e strategico in particolare, è indubbiamente concentrato nelle relazioni forti, tuttavia questo risulta condiviso per il fatto stesso di costituirsi in *network* ristretti, coesi e strutturati, nei quali, come visto nei capitoli precedenti, a dare indirizzo all'implementazione è la struttura altamente burocratizzata e la ferma attinenza ai vincoli normativi.

Fig. 32: Rete progetto inclusione sociale "Xenos", Berlino.



Nel progetto di coesione territoriale “Fair Skills”, la rete ottenuta è a densità massima, si infittisce la maglia e aumenta esponenzialmente la forza e la molteplicità dei legami considerati. Quasi tutti gli attori inseriti nella rete percepiscono il loro rapporto con gli altri attori come multiplo, non solo professionale ed istituzionale, ma più spesso anche di condivisione personale. Il piano relazionale si complica e più che la necessità di un mediatore emotivo, si riconosce la necessità di mediatori decisionali riconosciuti nel responsabile di progetto e nel responsabile operativo. Anche in questo progetto le relazioni non sono strettamente orizzontali ma verticali. La rete è chiusa e compatta, ogni attore facilmente raggiungibile e non conflittuale e il modello di connessioni costituisce un unico blocco relazionale. Notevoli i vantaggi in senso di accelerazione dei passaggi di informazioni, forte la responsabilità degli attori coinvolti, ma ancora una volta si tratta di tutti attori che svolgono ruoli operativi e non di attori che muovono astrattamente le fila del campo nel quale si trovano ad operare ed a prendere concretamente le decisioni (come accade a Napoli). Cosa che non accadeva neppure in ambito milanese, nel quale, nonostante esista una diversità di ruoli che compartecipano alle decisioni sul locale, i legami con questi sono tenuti da *cut point* che talvolta operano la relazione ‘verso l’alto’ o ‘verso il basso’. Inoltre, proprio a differenza dell’ambito milanese, a Berlino si perde completamente la dinamicità della rete e la sua capacità includente, razionalizzando la coesione tra le figure presenti nell’organico dell’associazione che gestisce il progetto, in questo caso la *Culture Interactive*. Cresce la molteplicità e diminuisce la numerosità e l’apertura, ma tuttavia questo viene assunto come risorsa nel mantenere reti stabili, già strutturate, provate nel tempo e non nate *ad hoc* e limitatamente nel tempo.

Fig. 33: Rete progetto coesione territoriale “Fair Skills”, Berlino



Entrambi questi *network* si mostrano attivati in qualità di *policy community* nei quali vi è un interesse ad uno scambio non meramente materiale ma basato su di una più estesa condivisione del medesimo basilare sistema valoriale. Una comunità intesa in senso sociologico, dove il numero di partecipanti è inferiore e più stabile, le interazioni maggiormente continuative ed istituzionalizzate, i confini più netti rispetto all'ambiente. Il carattere consensuale si appoggia sul reciproco riconoscimento e dalle aspettative di stabilità che favoriscono giochi a somma positiva nei quali non si entra per il semplice interesse rispetto ad una *issue*. In uno spazio così organizzato la creatività dell'attore è limitata, non tanto nella sua attivazione quanto nella sua azione pratica. L'adattamento allo schema normativo che guida la formazione di quello relazionale, la sua incisività sulle decisioni, sulla gestione del conflitto e l'emersione di potere, è di per sé un chiaro deterrente scelto volontariamente per la condivisione di una visione di lungo termine verso un sistema unitario di welfare.

## 6.5. Conclusioni

Se nel capitolo precedente gli oggetti considerati sono stati gli obiettivi, l'implementazione e gli impatti percepiti, l'attenzione è stata spostata sull'oggetto decisione e sulla capacità che questo ha di dare vita a determinate configurazioni relazionali e di potere più o meno conflittuali.

Si è partiti indagando il grado di autonomia in fase di progettazione, gestione delle spese, implementazione e decisione in merito alla scelta delle strategie da attuare ai fini del raggiungimento degli obiettivi prefissati, nell'ipotesi di prevedere l'aumento di autonomia in ciascuna fase in conseguenza della relativa percezione di incongruenza applicativa della normativa di riferimento (Graziano P., 2004). Ma, come visto, se ciò è ipotizzabile all'interno della comparazione intranazionale, non regge nel momento della comparazione internazionale.

Di fatto, l'incongruenza normativa si rileva con diversi gradi di intensità sia a Milano che a Napoli. Tuttavia, mentre per Milano l'incongruenza più che liberare spazi di autonomia porta a rallentamenti e ritardi nella possibilità di allinearsi allo scenario di *welfare europeo*, a Napoli, l'incongruenza viene percepita come un vantaggio nella possibilità di adottare strategie alternative senza allontanarsi dal raggiungimento di obiettivi comuni. A Berlino, invece, non viene riconosciuta nella *forma mentis* amministrativa la possibilità di esercitare volontariamente il processo di incongruenza. Ciò a cui si punta è una piena convergenza in ogni aspetto normativo e pratico, poiché si concepisce la buona riuscita come funzionale all'adattamento normativo. Cade l'ipotesi di relazione secondo la quale a maggiore incongruenza corrisponda maggiore autonomia e si lascia rientrare in gioco la dinamica conflittuale e la presenza di eventuali figure di mediazione che alimentano la formazione delle decisioni, l'emersione di interessi più forti e le possibilità di implementazione del progetto stesso. Dunque, se nelle due città italiane il conflitto viene palesato arginato dalla presenza di più mediatori, nella capitale tedesca la conflittualità interna viene taciuta, o quanto meno governata prevedendo la presenza di eventuali mediatori anche in assenza di rilevazione reale del conflitto.

I progetti di Berlino si confermano strutturati, burocratizzati, chiusi, all'interno dei quali non viene concepita la possibilità di distacco rispetto a percorsi già definiti

sia in via normativa (incongruenza) sia in via contestuale (conflittualità). Il fulcro di potere è unico ed in generale riconosciuto nelle figure di chi gestisce la mediazione economica e decisionale in una struttura di ruoli e competenze ben delineata e poco flessibile o dinamica nella quale la comunicazione è una comunicazione di processo.

A riconferma delle sue reti aperte, inclusive e dinamiche, invece, Milano riconosce i conflitti e li gestisce facendo rientrare nello spazio d'azione i terzi riconosciuti come parte conflittuale e portatrice di interessi differenti. I mediatori che verranno indicati, infatti, non sono solo figure interne al progetto, ma abbracciano il panorama più ampio di *stakeholders* coinvolti. Questa frammentazione fa sì che i conflitti si riducano ad un livello micro e crea più centri propulsivi di potere, dove le decisioni sono prese in maniera allargata ed orizzontale, si mettono in rete, si discutono più o meno animatamente e diventano sinergicamente la soluzione ricercata per raggiungere gli obiettivi comuni prefissati senza scontentare troppi interessi.

A Napoli la situazione cambia e diventa divergente rispetto a quella milanese. Il conflitto viene riconosciuto e portato sul tavolo di discussione dove si gioca il dare peso e misura a interessi coinvolti e risorse in gioco, ma quello che è evidente è il restringimento e la chiusura della rete. Gli interessi riconosciuti come conflittuali sono, difatti, quelli già coinvolti nel progetto e ad assurgere il ruolo di mediatore in ogni ambito, sia economico sia personale sia decisionale, è sempre la figura che viene indicata come principale referente del progetto. Il cerchio decisionale si apre e si chiude intorno a questa figura facendo perdere di dinamicità la struttura. Si perde, inoltre, quella capacità di frammentazione funzionale dei conflitti la cui gestione diviene maggiormente pericolosa e complessa tanto da rilasciarla nelle mani dell'unico attore a cui viene riconosciuta la posizione di vertice. La comunicazione interna è verticale e la decisione diviene funzione dell'accordo tra i diversi centri di potere (che, come già visto, sono formati da quegli interessi forti che rappresentano gli attori coinvolti) e la posizione di vertice.

L'autonomia non sembra essere particolarmente legata né alle dinamiche di incongruenza né a quelle di conflitto, ma allora da dove nasce la spinta all'autonomia o alla convergenza? Perché nel tessuto locale si strutturano dinamiche differenti? Cosa porta all'attuazione di strategie differenti volte all'integrazione? La risposta risiede nelle conformazioni e nella struttura dei *network* relazionali relativi agli attori coinvolti nei progetti indagati.

A Milano si riscontra l'emersione di un *network* esteso, dinamico ed inclusivo, a maglia larga, organizzato per contenere, discutere e risolvere la conflittualità esterna ed interna nell'ambito dello spazio relazionale costituito. Ciò genera la tendenza dei progetti milanesi considerati a confluire nel sistema di *net welfare locale* il cui obiettivo resta l'integrazione comunitaria, ma le cui strategie vanno a legarsi inscindibilmente alle peculiarità territoriali ed ai *network* di attori che queste riescono a muovere, come abbiamo visto, sfruttando sia gli spazi di incongruenza normativa sia la possibilità di emersione e gestione del conflitto. La struttura di rete rilevata, basata su un *core* di relazioni primarie e diramazione da queste di relazioni secondarie, lascia intendere che le decisioni nascono e vengono messe in rete proprio dal centro che viene a configurarsi, in tal modo, anche come centro di potere. Una capacità di centralizzazione e capitalizzazione funzionale di comunicazione, informazioni e risorse, tipica degli *issue network*. Dunque, se per creatività si può intendere la libertà di pensare, discutere ed applicare corsi d'azione non

convenzionali, in tale conformazione di *network*, gli attori possono dare massima potenzialità all'esplosione della creatività.

A Napoli emerge il *network* lobbista, ristretto e orientato, fatto di legami multipli, forti e maglia stretta, all'interno del quale il conflitto viene incluso nella rete e fatto partecipe della condivisione di informazioni, possibilità decisionale e strategica e di conseguenza di esercizio di potere. Anche i progetti indagati in questo contesto, tuttavia, confluiscono nel sistema di *net welfare locale*. L'obiettivo resta l'integrazione comunitaria, ma le strategie vanno a legarsi inscindibilmente alle peculiarità territoriali ed alle commistioni di interessi su questo presenti, pertanto ai *network* di attori che queste riescono a muovere, come abbiamo visto, sfruttando sia gli spazi di incongruenza normativa sia la possibilità di emersione e gestione del conflitto incorporandolo internamente e facendolo diventare parte attiva del processo decisionale e di formazione del potere di gestione locale delle scelte in merito al welfare. Tuttavia, rispetto a Milano, Napoli agisce restringendo la rete, le sue maglie, le possibilità inclusive contestuali e punta allo sfruttamento delle dinamiche relazionali nel loro equilibrio per renderle risorse funzionali al raggiungimento degli obiettivi preposti. Mentre per Milano il vantaggio integrativo è la dinamicità e l'apertura che portano all'interno delle reti create localmente tutte le risorse che il contesto può fornire, a Napoli il vantaggio sta nell'esclusività e nella selezione di attori potenti capaci di mettere in rete il loro capitale di risorse materiali e relazionali, al fine di ricapitalizzarlo ed ottimizzarlo per la buona riuscita locale che non fa che incrementare le possibilità di recupero di spazi di azione strategici ma anche decisionali degli attori coinvolti in rete sottolineandone gli ampi spazi di creatività.

A Berlino troviamo *network* ristretti, coesi e strutturati, i cui attori fanno capo ad un unico attore generale che è l'associazione di Terzo settore che si fa carico operativamente dell'attuazione dei progetti stessi, un carattere, questo, distintivo della non necessità di doversi aprire all'esterno (Milano) o di includere interessi forti nella rete costituita (Napoli). Un *network* a maglia stretta, fitta e fatta di legami multipli e forti, strutturato per contenere il conflitto, anche quando questo non compare realmente, prevedendo sempre la presenza di eventuali mediatori che sono riconosciuti tali per la posizione gerarchica organizzata e non per la loro particolare posizione all'interno della rete. Cresce la molteplicità e diminuisce la numerosità, la dinamicità e l'apertura, ma tuttavia questo viene assunto come risorsa nel mantenere reti stabili, già strutturate, provate nel tempo e non nate *ad hoc* e limitatamente nel tempo. Questi *network* assumono, pertanto, la caratteristica di *policy community* nei quali vi è un interesse ad uno scambio non meramente materiale ma basato su di una più estesa condivisione del medesimo basilare sistema valoriale. Il carattere consensuale si appoggia sul reciproco riconoscimento e dalle aspettative di stabilità che favoriscono giochi a somma positiva nei quali non si entra per il semplice interesse rispetto ad una *issue*. In uno spazio così organizzato la creatività dell'attore è limitata, non tanto nella sua attivazione quanto nella sua azione pratica. L'adattamento allo schema normativo che guida la formazione di quello relazionale, la sua incisività sulle decisioni, sulla gestione del conflitto e l'emersione di potere, è di per sé un chiaro deterrente scelto volontariamente per la condivisione di una visione di lungo termine verso un sistema unitario di welfare.

Le differenti configurazioni relazionali rilevate dimostrano che non è sempre la struttura delle relazioni a influenzare il campo, ma sono gli attori in esso coinvolti a dare vita a implementazioni differenti. Si pensi alle reti emerse per Napoli e Berlino,

strutturalmente simili, ma nella fattività operativa estremamente differenti. A maggior ragione in un contesto come Berlino nel quale la componente differenziale degli attori coinvolti si stringe al processo di convergenza spinto che vede il conformarsi dello spazio locale a quello nazionale che a sua volta è spinto verso integrazione ad un *welfare europeo*. Ciò in netta contrapposizione con Milano, dove la logica di dinamismo ed inclusione degli interessi locali nel decidere gli andamenti del sociale e quelle strategie che una volta implementate andranno ad incidere sulle dinamiche nazionali ed istituzionali, porta alla conformazione di un sistema di *net welfare locale*, volto sì all'integrazione comunitaria, ma molto più legato al principio di sussidiarietà e dimensione nettamente territoriale della politica sociale (Kazepov, 2009). Dunque, se per Berlino il processo di europeizzazione delle politiche, prima pubbliche e poi sociali, sta sortendo i benefici auspicati dall'attore sovranazionale, l'Unione europea, a Milano questo diventa un obiettivo di facciata che deve fare ancora i conti con il mancato federalismo ed un decentramento conflittuale a vocazione fortemente localista.

## CAPITOLO VII

### **IL COMPLEX MIXED METHODS FOR SOCIAL AND POLICY ANALYSIS E IL MODELLO GENERALE DI CLASSIFICAZIONE**

In questo ultimo capitolo si riportano i risultati ottenuti dagli *step* di ricerca presentati in successione come inizialmente definito nel disegno di ricerca *mix* sviluppato. Nella pratica analitica tali risultati, e i due linguaggi cui danno vita, sono stati tradotti in un codice comune ad entrambi gli approcci di provenienza al fine di consentire la costruzione del *General Model of Classification*, stadio finale per completare il *Complex Mixed Method Design*. Nello specifico, sono stati tratti:

- dal primo *step* analitico e dalla prima domanda di ricerca le definizioni degli oggetti d'analisi con le relative problematiche di metodo che portano con sé; questo ha consentito l'emersione e l'incrocio degli assi tipologici;
- dal secondo la disposizione delle nazioni e delle regioni secondo l'indice di integrazione europea; questo permette la proiezione delle nazioni all'interno dello spazio degli attributi generato;
- dal terzo la proiezione delle strutture che governano la definizione degli obiettivi, l'implementazione e la percezione d'impatto nei progetti pratici;
- dal quarto le effettive reti di azione, i relativi gradi di autonomia normativa e strategica, nonché la presenza di conflittualità e figure di mediazione.

Ognuno di questi elementi è risultato funzionale alla definizione degli elementi base che sostanziano i diversi tipi derivanti dal modello nonché alla creazione, sviluppo e definizione degli stessi assi tipologici che generano il modello classificatorio auspicato. Dati qualitativi e dati quantitativi sono stati trasformati in caratteristiche ed attributi ed hanno potuto convivere, senza particolari problematiche ontologiche ed epistemologiche, in un modello *multi-methods*.

Tale procedimento metodologico è stato alla base della possibilità stessa di poter rispondere al quesito generale che guida il lavoro che si presenta: chi decide il sociale tra Europa e contesti locali? La risposta risulta essere differenziale su base territoriale, ma particolari caratterizzazioni ed attributi ottenuti dall'analisi lasciano lentamente emergere i presupposti per una nuova tipologia di welfare fondata sull'introduzione di una differente variabile discriminante, l'*integrazione*, senza tuttavia perdere il legame con i fondamenti divisorii classici relativi in particolar modo alle esasperate suddivisioni geopolitiche.



### 7.1. Il *Complex Mixed Methods Design* e i fattori della strategia *mix*

Per rispondere alle domande di ricerca che hanno fatto da guida all'analisi presentata<sup>24</sup>, si vogliono mettere in evidenza questioni più squisitamente metodologiche inerenti la costruzione e lo sviluppo del disegno di ricerca sottostante l'intero percorso d'analisi. Tale disegno, definito *Complex Mixed Methods Design*, presenta i tratti della sequenzialità (in parte esplorativa ed in parte esplicativa) e la disamina di livelli multipli in un disegno *nested* che non si limita ad una semplice interpretazione dei risultati, ma punta ad elevare l'analisi ad un sistema generale di classificazione. Esso nasce dall'integrazione dei ragionamenti sulle definizioni degli oggetti d'analisi e sui metodi analitici ad essi connessi, che ha portato all'adozione dei *Mixed Methods*. Tale prospettiva ben si sposa alle necessità di studio delle politiche sociali nel momento in cui queste incontrano processi quali l'europeizzazione, la localizzazione, l'attivazione, rivoluzionando in quest'ottica le vecchie strutture e classificazioni dei sistemi di welfare e puntando all'emersione di una nuova tipologia di cui variabile discriminante possa essere diventa l'integrazione (Graziano, 2004). L'assunto di base dal quale si è partiti riguarda l'appropriatezza del disegno al contesto d'indagine. Ritenendo limitativo utilizzare un approccio unico su un campo vasto come quello delle politiche sociali, a maggior ragione se il territorio di indagine considerato è vasto, per dimensioni e retaggio storico-culturale, quanto l'Europa, si evince un piano di analisi su due livelli, uno concettuale, relativo allo studio specifico delle *policies* coinvolte, e l'altro territoriale, relativo anche agli spazi di *governance*. Per approcciare tale complessità di sfondo, il disegno di ricerca presentato tende a recuperare spazi di complessità analitica suddividendo lo schema d'analisi in *step* sequenziali e costruiti l'uno dentro l'altro come sub-disegni all'interno del più complesso disegno generale (*nested*). Si spazia dal macro al micro, da qualità a quantità in un ritorno che è costante e ciclico.

Le definizioni degli oggetti d'analisi, considerando un *continuum* semantico a discesa tra politica pubblica, politiche sociali, welfare, integrazione, coesione ed inclusione, che viene compiuta nel primo *step*, qualitativo, è finalizzata alla selezione dei metodi e delle procedure d'analisi più coerenti, ragionamento, questo, che come anticipato, ha portato all'adozione dell'approccio *Mix*. Per definire una prima scrematura ed un chiaro piano di selezione dei casi in base alle differenze che questi assumono sul "indice di integrazione comunitaria" costruito attraverso l'intreccio di indicatori di *performance* sociali, il secondo *step*, quantitativo, prevede l'analisi multivariata e multilivello in ottica comparata dei dati secondari relativi ai contesti sociali d'indagine attraverso l'applicazione della teoria analitica di utilizzo degli indicatori sociali. Studio di implementazione e di analisi d'impatto sulle percezioni rilevate tramite testimoni privilegiati, sono gli obiettivi del terzo *step* d'analisi, qualitativo per la selezione e quantitativo per il tipo di analisi svolta. Tale fase è svolta su alcuni progetti specifici inerenti politiche sociali, quali coesione (*place*) ed inclusione (*people*), selezionati all'interno dei contesti precedentemente individuati. Infine, sono state individuate le reti di attori nel tessuto locale e i loro spazi d'azione nati da possibili vuoti o incongruenze normative o dalla conformazione delle reti stesse. Ciò caratterizza il quarto *step*, qualitativo per lo strumento e quantitativo per

---

<sup>24</sup> § cap. 3.

l'analisi, sviluppato nell'intento di individuare i meccanismi di mediazione e conflitto risultanti a livello decisionale per la gestione del controllo, del potere e delle risorse, in merito a politiche sociali. Questi quattro *step* si configurano come sub-disegni che aggiungono complessità all'approccio *Mix*, tanto da permettere di parlare di *Complex Mixed Method*, un percorso d'analisi che prevede l'esame disgiunto dei diversi livelli d'analisi (sovranaZIONALE, nazionale e locale) in ottica macro e micro fino a giungere alla loro integrazione in uno stadio finale che consenta l'emersione di una nuova tipologia sostenuta attraverso l'utilizzo dello strumento classificatorio definito *general model of classificaion*. In esso la variabile discriminante per la definizione di differenti sistemi di welfare, alla luce della profonda europeizzazione ed attivazione che pervade il campo delle politiche in generale e di quelle sociali in particolare, è l'integrazione e non più i principi monetari, familisti o legati all'intervento statale più o meno pervasivo. Si tratta, dunque di una strategia d'implementazione del modello *mix* esplicativa, sequenziale ed esplorativa, con finalità trasformativa ovvero rivolte ad un impatto diretto sulla teoria di riferimento. Nella scelta di priorità tra approcci coinvolti, anche se questa prevede un'evoluzione *step by step*, non viene data predominanza all'una o all'altra visione, tanto è vero che, nell'individuazione della fase nella quale avviene l'integrazione, si predilige la fase di interpretazione. Difatti, ambo due i linguaggi verranno tradotti in un codice comune ad entrambi gli approcci coinvolti che consentirà la costruzione del *General model of Classification* cui si punta. Ogni risultato emerso dai diversi *step* diventa risorsa funzionale alla definizione degli elementi base che sostanziano i diversi tipi derivanti dal modello. Dati qualitativi e dati quantitativi sono trasformati in caratteristiche ed attributi che possono convivere, senza particolari problematiche ontologiche ed epistemologiche, in un modello *multi-methods*. In fase di ritorno alla prospettiva teorica, essendo partiti dalla convinzione della necessità di uno studio *mix* dovuta alla coesistenza di più livelli d'analisi in un unico disegno, la conclusione dello studio non può che rivelare il perfetto adattamento di tale disegno alla realtà studiata, una realtà complessa che necessita di un *Complex Design*.

I *Mixed Methods*, come si vuole dimostrare, si prestano perfettamente a disegni di ricerca che prevedono più obiettivi correlati ed interconnessi al fine di ottenere un risultato coerente e valido sia rispetto al livello macro sia rispetto a quello micro. Il punto di forza di questo approccio è l'evoluzione di tale coerenza in un sistema integrato che riesca a rendere l'unione di qualità e quantità senza deturpare o snaturare il potenziale dei risultati ottenuti attraverso i metodi inseriti nel disegno e singolarmente intesi. Il sistema di classificazione tipologico cui si giunge attraverso l'applicazione del disegno presentato ha, pertanto, il respiro di un'analisi svolta sui sistemi internazionali di welfare ed il dettaglio di un'analisi svolta sui casi selezionati nei contesti locali. Il suo vantaggio è quello di essere, prima che risultato, strumento stesso di traduzione ed accoglienza dei risultati e dei linguaggi connaturati ai diversi approcci, ma con vita e caratteristiche proprie. Una sorta di griglia interpretativa che si costruisce mano a mano che si avanza tra le diverse fasi del disegno di ricerca che impongono di rispondere ad interrogativi correlati e complementari. La congruenza dei risultati così ottenuti non è garantita e la stessa possibilità che possa emergere incongruenza rende le fasi del disegno aperte e pronte all'adattamento *in itinere* del disegno stesso. Un disegno complesso ma flessibile per garantire una vicinanza d'intenti alla realtà indagata, a sua volta, anch'essa altrettanto multiforme ed eterogenea.

## 7.2. Gli assi tipologici

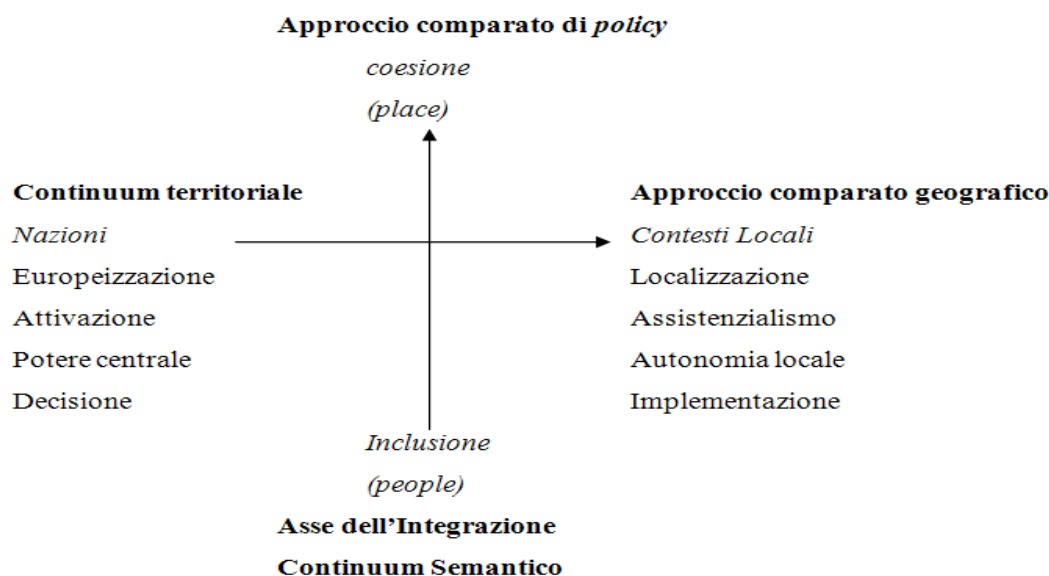
A conclusione del primo *step* d'analisi che ha previsto la riflessione sugli oggetti coinvolti ed i metodi per la costruzione di un disegno integrato, nascono gli assi della tipologia sottostanti il *general model of classification*. Essa ha previsto l'esplorazione degli effetti influenti negli sviluppi recenti delle politiche sociali e dei metodi per analizzarle al fine della costruzione degli assi tipologici stessi. Successivamente le diverse fasi implicate nel disegno hanno prodotto attributi e caratteristiche da proiettare nello spazio tipologico ottenuto.

Coerentemente all'approccio *mix* adottato, un *approccio comparato di policy*, che non sostituisca ma integri la *comparazione geografica*, contribuisce a meglio mettere in luce gli elementi peculiari connessi alla natura delle *policies* indagate rispetto agli elementi comuni con altre *policies* imputabili ad effetti istituzionali direttamente manovrati dall'attore legislativo europeo. Ciò marca nettamente la suddivisione dei differenti livelli analitici. Queste due caratterizzazioni di metodo vanno ad inserirsi sulla delimitazione degli assi tipologici legandosi alla possibilità di coprire due piani d'indagine, uno semantico e l'altro territoriale, nella realtà a più livelli che viene considerata in questo studio. Così, in un *continuum semantico* che discende dal generale al particolare, dal versante concettuale si parte col definire il contesto di indagine generale, la politica pubblica in quanto famiglia dalla quale discendono le politiche sociali. Essa, con i suoi cicli, le sue dinamiche, le sue configurazioni, raccoglie tutte le caratteristiche fondamentali e costituisce un cardine per una corretta comprensione delle politiche sociali che, essendone un'appendice, la riproducono con la maggior parte delle loro caratteristiche. Un particolare settore di indagine all'interno delle politiche sociali è il welfare. Dunque va ben distinto da esse e trattato come porzione del tutto e non identificandolo con tali politiche. Ed, infine, si hanno i diversi settori specifici di *policies*: essi si configurano come nicchie all'interno di famiglie di *policies* più ampie e si definiscono in tali nicchie come ambiti che si muovono con una certa autonomia e specificità rispetto alla più ampia famiglia di appartenenza. I settori specifici di *policy* indagati in questo studio riguardano la coesione, e quindi gli interventi rivolti al territorio ed allo sviluppo prima economico e poi sociale, e l'inclusione sociale, con interventi rivolti alle persone e a piena finalità sociale. La dimensione territoriale ed umana, dunque, che si pongono come estremi di un unico *continuum* rappresentato da quello che può essere definito come *asse dell'integrazione*. In sintesi, si impongono questioni terminologiche che discendendo nella scala di generalità e che vanno rispettate e chiarite in termini di definizioni per non perdere il senso della continuità rilevata, ma soprattutto per indagare con giusta cognizione le problematiche metodologiche che ognuno di questi oggetti d'analisi, singolarmente presi, porta con sé. Il secondo *continuum* si riferisce alla questione *territoriale* che si dipana tra attore sovranazionale, Europa, attori nazionali e attori subnazionali, i contesti locali. Una questione non meramente logistica, ma che fa capo a problemi di rilevanza più ampi che sono quelli relativi alla *governance* e alla normativa. Proprio per questa caratteristica di duplice connotazione tale *continuum* va a sovrapporsi su altri due assi che si incrociano con questo, secondo non precise né stabili dinamiche. Si tratta dell'asse "potere centrale – autonomia locale" e dell'asse "decisione – implementazione". Ed ancora, per la sua particolarità di sviluppo geografico, tale asse racchiude in sé anche i principali sviluppi intervenuti in merito a politiche

sociali ed ai *focus* che queste, all'interno dei diversi territori, sviluppano. Si tratta dunque di estrapolare ulteriormente gli effetti dei *continuum* minori che rappresentano le opposizioni tra *europizzazione – localizzazione, attivazione – assistenzialismo*.

La possibilità di giungere ad una classificazione univoca parte dalla genesi degli assi tipologici e trae origine, pertanto, da questi due *continuum* e due assi intersecanti, i quali sono la base di partenza di tutto il disegno. Pertanto, volendo, a questo punto, estrapolare l'effetto del metodo (analisi comparata di *policy* vs. analisi comparata geografica), i *continuum* intersecanti (semantico vs. territoriale) e le principali trasformazioni intercorse in merito alle politiche sociali (europizzazione vs. localizzazione; attivazione vs. assistenzialismo; convergenza vs. autonomia locale; centro vs periferia), gli assi cui giungiamo per la costituzione della base della nostra tipologia possono essere così rappresentati:

Fig. 34: Assi tipologici risultanti dal primo *step* incrociato su questioni di definizione e di metodo



Fonte: ns. elaborazione.

L'incrocio presentato, nonché le implicazioni che ne derivano in termini teorici e metodologici, portano a compiere il primo passo verso il *general model of classification*. Da questo punto in poi è possibile trattare i risultati delle altre tecniche presenti nel disegno *mix* come caratteristiche ed attributi da far rientrare nella tipologia complessiva al fine di verificare l'ipotesi iniziale di discriminare dell'integrazione rispetto alla disposizione e agli sviluppi degli attuali sistemi di welfare. In particolare, presupponendo un distacco in termini di sviluppo territoriale o sociale (coesione vs. inclusione) oppure di europizzazione o localizzazione, porta allo stiramento di tendenze in atto ma tuttavia non escludentesi l'una con l'altra. È dalle particolari forme di commistione tra questi differenti fenomeni e indirizzi in merito al welfare che vengono a delinearci sistemi particolari da trattare come monito e non come classificazioni assolute e perfettamente generalizzabili. Si pongono, così, le basi per l'emersione non solo di una tipologia in evoluzione, ma soprattutto per la realizzazione di uno strumento analitico integrato che riesca ad accogliere elementi differenziati e fortemente eterogenei per natura e provenienza.

### 7.3. Dall'indagine macro: caratteristiche e attributi per la classificazione

Nel secondo *step* di ricerca ci si è chiesti, a partire dalle tipologie classiche fino ad arrivare all'Europa a 27, cosa, come e quanto sia cambiato nei sistemi di welfare. In particolare ci si è chiesti se la tendenza effettiva fosse verso un sistema unitario, *welfare europeo*, o se ci fosse effettivamente la necessità di pensare a qualcosa di più frammentato e locale. Attraverso l'analisi per indicatori sociali con la costruzione di modelli di regressione multipli e per blocchi sui livelli disgiunti, l'analisi multilivello sulle variazioni contestuali considerate congiuntamente, l'algoritmo *Rebus-PM* e la *Cluster Analysis*, si è cercata una risposta a questi interrogativi con la finalità di trarre da queste analisi gli elementi affinché le Nazioni e le Regioni europee potessero essere proiettati nello spazio tipologico ottenuto.

Per necessità di approfondimento, ma anche di tempo e risorse, si è scelto di non indagare la situazione di ogni singola nazione, ma di selezionare quelle che spiccassero per acute differenze riuscendo a diventare esplicative di un determinato campo di attributi. Pertanto, dimostrata l'ipotesi di funzione lineare dell'integrazione rispetto alla coesione ed all'inclusione va a consolidare la costituzione di un asse unitario di integrazione a due polarità, una rivolta allo sviluppo economico-territoriale, l'altra a quello più propriamente sociale e per l'individuo. Questa configurazione si presta, pertanto, ad essere assunta quale discriminante tra i sistemi di welfare, nel momento in cui si lavora in ambito comparato di *policy*. A ciò va aggiunta la componente territoriale che porta all'emersione di configurazioni spaziali-normative che vanno ad incidere, a loro volta, su ciò che possono essere le direzioni di sviluppo del welfare stesso. Ciò che ne consegue è che i modelli classicamente intesi, e già discussi, cui faceva riferimento Ferrera (1994) cominciano a mescolarsi e a confondersi. Si perdono i cardini classici che li inquadravano a seconda dei destinatari, della copertura degli interventi, delle configurazioni istituzionali e del fattore scissorio geopolitico-sociale e la netta delineazione anche fisico-spaziale che lascia avvertire quanto l'appartenenza ad una data area faccia dipanare in questi comportamenti simili di welfare. Il discriminante dei modelli si sposta, come dimostrato, piuttosto che sui fattori di differenziazione, fondamentali in un momento in cui prevale la *soft law* europea in materia sociale, su quelli di convergenza, rilevanti nel momento in cui l'Europa comincia a stabilire e delineare traiettorie precise e vincolanti rispetto alla crescita sociale. Dunque, prendendo in esame l'indice di integrazione comunitaria, cade il primato del principio di differenziazione spaziale e prende sempre più importanza quello di sviluppo nella doppia direzione economico-territoriale (coesione) e sociale-personale (inclusione), il che porta a classificare le nazioni secondo i livelli di *performance* raggiunti e prefissati negli sviluppi futuri. Dunque, riprendendo quanto sottolineato in apertura nel capitolo IV, ciò che si cerca di mostrare è che le più generali trasformazioni e direzioni di sviluppo della politica pubblica sostanziano, e per certi versi generano, i mutamenti di welfare, e che è in pratica impossibile non tenere conto delle spinte all'europeizzazione e alla localizzazione che pervadono un po' tutte le nazioni europee con diversa intensità, mantenendo obiettivi comuni fissati dall'attore sovranazionale, ma con la possibilità di raggiungerli in maniera differenziata attraverso il metodo aperto di coordinamento. Così, l'attivazione diventa principio di inclusione e la sussidiarietà può essere letta in chiave di volontà di una coesione che

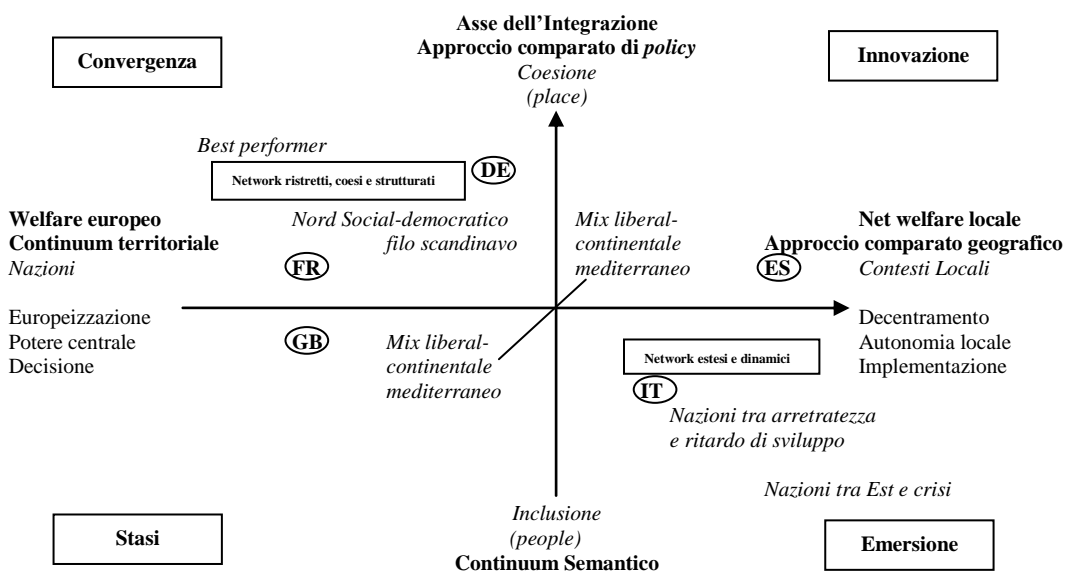
lasci comunque spazio alla competitività ed all'emersione del livello locale. Si apre la strada ad una nuova concezione di cittadinanza sociale, e se le distinzioni e caratterizzazioni del welfare e i cambiamenti intervenuti in merito a politiche sociali hanno potuto mantenere una linea di coerenza e sono risultate la spiegazione più efficace al fenomeno descritto, alla luce degli sviluppi attuali e dell'ingresso del livello europeo come titolare e responsabile dell'applicazione coerente e dello sviluppo armonioso ed armonizzato delle politiche sociali sul territorio comunitario, queste cominciano a vivere una crisi di ristrutturazione e a far emergere la necessità di una nuova chiave di spiegazione possibilmente uguale per tutti i sistemi e più astratta del concetto di intervento economico statale o familiare. È proprio alla luce di questa necessità che si spinge verso l'introduzione del concetto di integrazione quale variabile discriminante per la classificazione e la comprensione del welfare dell'europeizzazione. Fondamentale è considerare le dinamiche di integrazione comunitaria sovranazionale ed i risvegli localistici, proprio perché queste due tendenze portano alla conformazione dei due modelli di sviluppo di welfare essenzialmente differenti. Da una parte abbiamo, per l'appunto, un *welfare europeo o dell'europeizzazione* fondato sulla piena convergenza delle Nazioni in un modello unico ed integrato, dall'altra abbiamo la nascita di tanti *net-welfare locali* come piccoli centri di gravitazione decisionali dai quali parte la spinta per l'autonomizzazione delle caratteristiche di sviluppo dei differenti contesti, pur mantenendo saldo l'obiettivo fondamentale della convergenza nei risultati di sviluppo economico-sociale raggiunti. Viene a contrapporsi una programmazione di lungo periodo e globale ad una visione micro centrata sull'immediato e sulle necessità di sviluppo in un modello europeo che fissa tetti di convergenza. Ipotizzabile è che la disposizione ottenuta, considerando il livello nazionale, sia lo specchio di una convergenza guidata da un principio legislativo piuttosto che di dinamica spontanea ed azione nei *network* locali. Nazioni considerate ancora lontane dal Modello Sociale Europeo avanzano prepotentemente, anche sotto la spinta di normative e provvedimenti prettamente vincolanti a queste rivolte per tenersi al passo con gli *standard* imposti dall'Europa, e Nazioni il cui livello di sviluppo è comprovato, tanto da fare da esempio e traino per le altre erigendosi a modello sul principio di sussidiarietà, tendono ad arretrare o a porsi sulla media di convergenza legislativa e di *performance* che il Modello Sociale Europeo richiede. Considerando invece il livello regionale, ciò che colpisce è il livello di *performance* eccezionalmente differente dei contesti locali rispetto alle medie nazionali di riferimento. Quello che accade, nel concreto, è che nelle regioni appartenenti a nazioni economicamente più sviluppate, ad agire sia esclusivamente il vincolo legislativo, come accade per il livello nazionale, piuttosto che le tendenze allo sviluppo di autonomie locali forti e che riescano ad imporre le proprie dinamiche nella gestione di potere e risorse in merito al sociale. Mentre, per le regioni appartenenti a nazioni che necessitano di rapidità di sviluppo e di recupero del divario economico e sociale vengono a crearsi incredibili spazi di manovra rispetto ai vincoli normativi: ciò consente di rilanciare uno sviluppo che non sempre segue le linee dettate a livello Sovranazionale, ma che, tuttavia, porta ad innalzare i livelli di *performance* generali. Nel primo caso, sembrerebbe prevalere l'ipotesi di cammino verso un *welfare europeo o dell'europeizzazione*, nel secondo, ciò è pienamente disatteso dall'emergere di *net-welfare locali*, differenti e non assimilabili ad un modello generale. La riflessione da trarre su questo piano non è lontana da quella

data alle conformazioni rilevate in precedenza, quello che c'è da evidenziare è l'acuirsi della divisione tra nazioni che puntano al recupero dei divari economico-territoriali in chiave di competitività e nazioni che puntano allo sviluppo primariamente sociale e rivolto agli individui. L'azione normativa e vincolante permette poi di far emergere l'arretrarsi di paesi ricchi e la scalata di quelli meno, proprio per la volontà di colmare i divari ed arrivare alla convergenza, non più solo auspicata a livello europeo, ma pienamente regolamentata (Trattato di Lisbona, Europa 2020, ecc.) e vincolante. La convergenza ad un sistema di *welfare europeo* sembra essere la dinamica emergente in configurazioni siffatte. Ciò viene maggiormente confermato nel momento in cui si fanno confluire in un modello di regressione multilivello sia il livello nazionale che quello locale. Si cerca con questo modello di rispondere ai quesiti: dove è che si diramano le decisioni sul sociale? Chi gestisce potere e risorse? La risposta si trova nel doppio piano di varianza territoriale e nella diversità di modalità di sviluppo sottostante in merito a politiche sociali tendenti ad inclusione o a coesione. Lì dove lo sviluppo tende in maniera marcata ad un interesse economico-territoriale, e ci troviamo all'interno di Nazioni già fortemente sviluppate, allora le decisioni sono prese in linea con le direttive Europee. Gli attori tendono a distaccarsi poco da queste, poiché, probabilmente, la mancata esigenza di colmare divari o effetti politici collaterali, non esiste in quei contesti. Nei contesti, per la maggior parte locali ed identificabili con l'unità amministrativa regionale, che tendono in questo caso maniera marcata ad un interesse più votato al sociale, le nazioni alle quali facciamo riferimento sono quelle entrate da poco a far parte del sistema Europa. In esse, la necessità di tenere costantemente l'attenzione al recupero del divario sociale, economico e di sviluppo territoriale imposto dalle direttive europee, spinge gli attori all'interno dei contesti locali, a non seguire concretamente e nel dettaglio le indicazioni chiarite dall'attore sovranazionale. Seguiranno, pertanto, vie alternative che portano in alcuni casi ad aumentare vertiginosamente i livelli di *performance* nazionali, in altri casi ad aumentare il distacco tra le Nazioni. Questo spiega anche la forte variabilità tra le Regioni all'interno delle stesse Nazioni e la capacità di queste a porsi su punti significativamente differenti dalle medie nazionali. Il delinearsi di queste dinamiche e le conseguenti configurazioni cui si giunge sia a livello nazionale che regionale (si vedano i risultati della *cluster analysis* riportati nel capitolo IV) aiutano a restringere il *focus* analitico per la selezione dei casi e lo sviluppo dello *step* di analisi successivo. L'interesse alle dinamiche locali che portano alla configurazione particolare cui si giunge va a focalizzarsi sul Regno Unito, ballerino all'interno di culture di *welfare* differenti e non più nodo isolato, la Germania, sempre più proiettata verso il modello scandinavo, la Francia, fedele ad una cultura statalista continentale, l'Italia, che, se da un lato dimostra di avere caratterizzazione che la rendono unica rispetto alle altre nazioni ponendola come spartiacque poiché in posizione mediana tra le classi, nella *cluster* applicata torna a stringersi all'area mediterranea, ed infine la Spagna, per l'effettiva scalata in termini di *performance* e per la capacità di essere assimilata a modelli *liberal-continentali* pur rimanendo inserita in un sistema ancora geograficamente connotato dalla presenza di paesi mediterranei. È così che guardando ai risultati della *cluster*, i territori che cominciavano a far sentire la loro differenza a livello nazionale, confermano la necessità di indagine approfondita anche a livello regionale: nonostante siano state usate tecniche di analisi puramente quantitative, nello stadio di selezione la scelta

diventa ragionata piuttosto che meccanica, per cercare di spiegare le reali differenze che intercorrono nei diversi livelli di *performance* raggiunti da nazioni e regioni.

L'integrazione dei risultati di analisi dei diversi *step* che compongono il generale disegno *mix* alla base di questo studio è volta principalmente a limare i difetti che un approccio puramente classificatorio, così come i restanti approcci inclusi singolarmente intesi, può mostrare al fine di recuperarne l'attributo di valore che questo può fornire in un'ottica più ampia. Anche questo secondo *step* di ricerca, infatti, si chiude portando con sé i suoi particolari risultati, che tuttavia non possono essere considerati isolatamente rispetto a quelli discussi nella fase precedente; ciò a livello teorico ha consentito la delimitazione dello spazio di attributi entro il quale inserire i risultati stessi, ovvero la delimitazione degli assi. A questi, pertanto, viene ad aggiungersi un nuovo attributo determinante ai fini della classificazione. Si tratta dell'emersione, da una parte, dei *net welfare locali*, dall'altra, del *welfare europeo o dell'europeizzazione*. Ed ancora, ai fini della creazione di una tipologia complessiva all'interno del disegno *mix*, la disposizione delle nazioni e delle regioni rispetto all'indice di integrazione comunitaria ed i conseguenti raggruppamenti (*clusters*) che ciò comporta, sono stati proiettati come caratteristiche ed attributi all'interno dei quadranti emersi dall'incrocio degli assi elaborati. Questo anche per verificare l'ipotesi iniziale di discriminazione dell'integrazione rispetto alla disposizione ed agli sviluppi degli attuali sistemi di welfare. La suddivisione per quadranti assume, pertanto, la conformazione che si può vedere in figura 35:

Fig. 35: Proiezione secondo l'indice di integrazione.



Così come riportato in conclusione al capitolo IV, nell'incrocio degli assi tipologici arricchiti, sono state proiettate cinque classi di nazioni derivanti dall'applicazione dell'algoritmo *Rebus* sul modello nazionale completo. Accanto a queste sono state posizionate le Nazioni in conseguenza della posizione che queste assumono in base ai livelli di *performance* rilevati sull'indice di integrazione costruito per l'elaborazione del modello multilivello. Ciò che ne consegue è il completamento dello spazio di attributi generato dall'incrocio degli assi tipologici e



la definizione di quattro distinte modalità di integrazione sulle quali viene a fondarsi l'effettivo discrimine ricercato per la costituzione di una nuova tipologia di welfare.

Nel quadrante in alto a sinistra, che potrebbe essere definito di *Convergenza*, vi ricade il *best performer* europeo accompagnato ai paesi del Nord *social-democratico filo scandinavi*. Si tratta, ad ogni modo, di Nazioni e contesti locali che hanno avuto già una fase di crescita e sviluppo socio-economico e che, attualmente, sono impegnate a consolidare la loro posizione sia per competitività che per sostenibilità. In questo quadrante prevale la caratterizzazione di *welfare dell'europeizzazione* e maggiore spinta su *policies* che puntano allo sviluppo economico-territoriale e dunque sulla coesione. In alto a destra abbiamo il quadrante identificato come *Innovazione*. La spinta dei contesti locali e degli attori che in essi si muovono, dunque del *net welfare locale*, portano, il puntare ad una *policy* rivolta a territorio, sviluppo economico e competitività, a slegarsi dall'omologazione comunitaria ed alla creazione di vie alternative di sviluppo pur puntando ai medesimi obiettivi. È questo il caso che vede coinvolto un gruppo di contesti locali e nazioni afferenti al *cluster* definito *mix liberal-continentale-mediterraneo*. Questo ultimo gruppo attraversa trasversalmente i quadranti, ponendosi come bisettrice tra gli assi. Difatti, un'appendice consistente di contesti a questo afferente si trova invece in una situazione di *Stasi*, situazione che identifica l'intero quadrante. Una stasi che si identifica con l'appiattimento delle *performance* e con un punto limite di crescita in genere dovuto ad un elevato livello di sviluppo economico-territoriale e ad una grande capacità competitiva internazionale, ma con la pecca della presenza di un riduttivo sistema assistenziale che spinge a puntare ancora su *policy* di inclusione. L'ultimo quadrante, quello in basso a destra, definito *Emersione*, è costituito da un doppio gruppo di *Nazioni*, sia quelle *tra arretratezza e ritardo di sviluppo* sia quelle *tra Est e crisi*. In queste, in cui il gioco locale degli attori e la definizione delle proprie strategie di sviluppo hanno mirato *in primis* al recupero di situazioni di esclusione e povertà, viene a definirsi un sistema che guarda ad una modalità di integrazione non finalizzata alla mera convergenza di matrice normativa, ma volta al rinnovamento sociale in grado di indirizzare nuove vie di sviluppo e nuove stagioni di competitività. Un recupero sociale per un futuro recupero territoriale.

I risultati del modello, così esposti, fanno emergere con chiarezza che all'aumento del peso della presenza della dimensione europea, diminuisce il peso del Terzo settore e della società civile nella definizione degli andamenti di welfare. Tuttavia, se è vero che questo porta lo slegarsi dei contesti locali dalla matrice di Stato Nazione a cui essi sono legati, ciò lascia intravedere con quanta forza cogente la dimensione geo-politica delle classiche distinzioni in sistemi di welfare continui ad agire sugli indirizzi nazionali e quanto sia realmente con questa che l'attore sovranazionale si trovi realmente a scontrarsi. Per quanto le nazioni tendano alla convergenza più che i contesti locali, è in questi ultimi che poi si realizza concretamente la spinta adattiva attraverso modalità talvolta non perfettamente in linea con gli andamenti generali nazionali. Si tratta di distinguere tra un'integrazione di forma ed una di sostanza, direttivo/impositiva o di indirizzo in quanto l'Unione europea è tutta in linea col principio di integrazione, è nelle sue diverse nazioni che questa assume caratteri differenti. Emerge la soggettività dei territori, il loro essere attori in sé e la forza che le dinamiche che li pervadono ha nell'incidere sugli indirizzi stessi dettati dagli attori a livelli più elevati, ma dai quali i territori stessi non possono scindersi in quanto base della struttura *multilivello* della *governance*.

#### 7.4. Il passaggio alla fase micro-analitica

Le riflessioni portate avanti fino ad ora spingono ad andare oltre il livello macro e tentare una spiegazione a livello micro con l'affondo sui casi specifici selezionati, passando dall'analisi di contesto allo studio dei progetti implementati nei contesti locali e delle reti di attori in questi sviluppate, all'interno della più generale cornice di inquadramento normativo a livello sovranazionale, nazionale e subnazionale. Questo garantisce un approfondimento di quelle dinamiche di contesto locale che non sono registrate dagli indicatori di *performance* sociale europea. Tali indicatori possono esserne però sentori. Essi spingono a riflettere sulla possibilità di individuare effettivamente e con chiarezza il punto dal quale si diramano le decisioni, nonché la possibilità di capire se questo coincide, nella pratica, anche col punto dal quale queste decisioni sono implementate e provocano di ritorno effetti istituzionali e sulle *policy*. La prospettiva adottata nello svolgimento dell'analisi micro è quella dell'europeizzazione e delle differenti modalità in cui essa si presenta (Graziano, 2004), incluse le possibilità di convergenza o incongruenza normativa che tale prospettiva genera nei contesti singolarmente intesi.

Nello *step* di ricerca precedente, i territori emersi - in quanto rappresentativi dei quattro tipi di integrazione tra *welfare europeo* e *net welfare locale* e sui quali approfondire l'analisi in ottica micro per capire come le posizioni in merito all'indice di integrazione sviluppato incidano sulle effettive realizzazioni e reti d'azione locali - sono, come abbiamo visto: Italia, Francia, Spagna, Regno Unito e Germania. Questi ricoprono per intero i quattro tipi evidenziati. *Convergenza* per Germania e Francia, con la differenza che mentre la prima tende a posizionarsi su uno sviluppo convergente più proteso verso la coesione sociale, probabilmente anche per la natura federale dello Stato e la maggiore autonomia territoriale, mantenendo saldi obiettivi di sviluppo europeo comuni e modalità di risposta delle *policy* e delle realizzazioni progettuali locali, la seconda nazione, grazie anche alle forme marcate di accentramento statale, senza nette differenze locali, tende verso la realizzazione di una convergenza che porti esplicitamente verso la costituzione di un sistema unitario di *welfare europeo*. *Stasi* per la Gran Bretagna, una situazione di stallo dovuta anche agli alti livelli di *performance* raggiunti e alla mancanza della necessità di correre affannosamente verso ulteriori sviluppi territoriali. Tuttavia, alto in essa resta il tasso di povertà ed esclusione, tanto da lasciare intravedere la marcata propensione verso politiche di inclusione sociale in vista, anch'essa, della possibilità di integrazione in un welfare europeo di cui siano comuni obiettivi e *standard* procedurali. La sua particolarità sta nel fatto di camminare sempre distaccata dal resto delle nazioni comunitarie, sia che la si indaghi nei suoi livelli di variazione nazionali, sia che se ne considerino i livelli di variazione imputabili ai contesti locali, sia che si analizzino congiuntamente i due livelli. *Innovazione* per la Spagna, una nazione che mostra un forte eclettismo locale, tanto è vero che, grazie ai livelli di innalzamento delle *performance* sociali a partire dai contesti locali, il livello nazionale viene spinto sempre più in alto tanto da avvicinarsi ai modelli di welfare liberal-democratico e continentale. Viene ad emergere, in questo contesto, il forte peso del lavoro di attori multipli nei contesti locali, quel *net welfare* cui si è accennato in precedenza e che consente di ridefinire localmente strategie di sviluppo verso l'integrazione. *Emersione* per l'Italia, in quanto il gioco locale degli attori, che danno una

dimensione contestuale e decentrata del sistema di welfare implementato, anche in questo caso coincidente con il *net welfare locale*, porta a definire le proprie strategie di sviluppo *in primis* puntando al recupero di situazioni di esclusione e povertà finendo per definire un sistema che guarda all'integrazione più che per questioni di convergenza su dimensione normativa, per la necessità di rinnovamento sociale che possa ben indirizzare nuove vie di sviluppo e nuove stagioni di competitività. L'Italia, con i suoi livelli di *performance* sociale tende ad emergere rispetto agli altri contesti, probabilmente per la gestione localista delle politiche sociali in assenza tuttavia di un sistema federalista che possa sostenere la responsabilità conferita ai contesti locali anche attraverso un adeguato e responsabile sostegno finanziario (Arliotti, Righettini, in Kazepov, a cura di, 2009). Sono, dunque, gli attori che devono, al fine di mantenersi competitivi e colmare i piccoli e grandi divari sociali, mettersi in moto nei modi più diversificati per portare ad emergere i contesti locali e muovere la nazione verso l'alto per una piena integrazione<sup>25</sup>. Tuttavia, per questioni relative al tempo ed alle risorse che comporta un affondo micro e comparato in ottica *mixed methods* su cinque nazioni differenti, lo sviluppo dell'indagine micro si è limitato (a mo' di test del modello *mix* che si propone) ad una comparazione intranazionale, Milano – Napoli, ed una internazionale, Milano – Berlino. Lo scopo si ridimensiona e, se per l'Italia si comparano le città che meglio lasciano percepire il divario nord/sud, la comparazione tra Milano e Berlino deriva dalla necessità di mantenere sotto controllo l'influenza della dimensione di sviluppo economico e sociale di contesto ma soprattutto dalla volontà di mettere a confronto due contesti che, nell'analisi del livello regionale, hanno fatto da traino verso la formazione dei due poli, *welfare europeo* e *net welfare locale*. Non si esclude, dato anche il lavoro già svolto di selezione e reperimento di contatti nelle restanti nazioni selezionate, che lo studio possa essere implementato in una fase successiva alla discussione della tesi di dottorato in questione, al fine di dimostrare non solo la possibilità di applicazione del modello sottostante l'analisi presentata, ma anche il rafforzamento della costruzione tipologica alla base dell'intero lavoro.

Come messo in luce nel capitolo V, riprendendo Graziano (2004) e la sua analisi di *policy* comparata a livello regionale, sono stati selezionati due progetti per due ambiti di *policy* differenti, uno relativo alla coesione territoriale, l'altro all'inclusione sociale, in quanto questi rappresentano i due estremi dell'emerso asse di integrazione comunitaria. Si tratta, essenzialmente, per la coesione sociale di progetti di riqualificazione urbana con previsto impatto e ricadute sociali e per l'inclusione sociale di progetti rivolti all'inserimento dei giovani disoccupati o inoccupati. Su questi, per ciascuno e per ciascun contesto, sono state previste cinque interviste somministrate a promotori, finanziatori, progettisti, operatori e tecnici impegnati nell'implementazione e nello sviluppo dei progetti considerati. Queste sono state finalizzate alla contestualizzazione dei progetti, ad un'analisi di implementazione e di impatto fino a giungere alla ricostruzione delle reti di attori che hanno concretamente agito e deciso nel contesto locale indagato.

L'obiettivo è quello di mettere in evidenza le polarità emerse nello sviluppo di *policy* più vicine al territorio (coesione) o alla persona (inclusione), nella tendenza a sviluppare sistemi di *welfare europeo* o sistemi di *net welfare locale*. Questo allo scopo di definire gli effetti di europeizzazione e localizzazione sulle effettive

---

<sup>25</sup> Cfr. par. 4.6.

configurazioni relazionali locali e gli spazi di autonomia legislativa e decisionale che gli attori nel contesto sono capaci di recuperare. Pertanto, se l'approccio per variabili utilizzato nel capitolo IV attraverso l'analisi degli indicatori sociali, ha puntato all'emersione delle differenze ai fini della selezione dei casi e della classificazione degli stessi all'interno delle diverse dimensioni di integrazione emerse usando i casi/paesi come luoghi per la misurazione, l'approccio per casi che viene proposto in questo *step* è stato utilizzato per riconoscere la complessità degli eventi unici ed irripetibili e indagarne gli sviluppi. I progetti selezionati possono essere inquadrati come segue in tabella 21:

Tab. 21: Progetti selezionati per la comparazione intra e internazionale:

	<b>Progetti di inclusione sociale rivolti a giovani disoccupati</b>	<b>Progetti di coesione territoriale per lo sviluppo urbano con previsto impatto sociale</b>
<b>Intranazionale</b>	<b>Milano</b> <i>Dote Lavoro</i> (principale promotore <i>Regione</i> )	<i>Agorà</i> (principale promotore <i>Comune</i> )
	<b>Napoli</b> <i>Quadrifoglio II</i> (principale promotore <i>Provincia</i> )	<i>Free WiFi@Napoli</i> (principale promotore <i>Comune</i> )
<b>Internazionale</b>	<b>Berlino</b> <i>XENOS - Integrazione e diversità</i> (principale promotore <i>Repubblica federale</i> )	<i>FAIR SKILLS – Cultura interattiva</i> (principale promotore <i>Länder</i> )

Se la comparazione tra *policy* consente di chiarire che le differenze imputabili al singolo ambito di *policy* considerato non incidono direttamente sui sistemi di welfare sviluppati, essa mostra anche la sua incisività sulle modalità con le quali viene percepita e attuata l'integrazione. Molto più interessante la comparazione intra e internazionale che lascia emergere il peso della componente territoriale e delle potenzialità decisionali espresse dai livelli di *governance* più bassi.

Volendo riportare questi meccanismi locali all'interno del nostro spazio classificatorio, si arricchisce quest'ultimo di dettagli rispetto ai tipi di network rilevati e caratterizzati per dinamicità, attori coinvolti, vincoli normativi, tipo di implementazione e percezione di impatto. Come è possibile vedere nella figura 36, la tipologia che si sta costruendo prende sempre di più la caratteristica essa stessa di strumento volto all'integrazione dei risultati traslati dai diversi metodi analitici sviluppati in funzione dell'integrazione in un approccio unitario.

Partendo dall'Italia, Milano si inserisce in uno spazio d'azione volto a fare emergere le proprie caratteristiche locali nella formazione delle strategie messe in atto per il raggiungimento dell'obiettivo di integrazione, e poggia su *net welfare locali*, ovvero reti di attori dinamiche e partecipate, inclusive per ruoli coinvolti e livelli di istituzionalizzazione, nonché decisamente estese raggruppando realtà ed interessi assai diversi. È per questo che nell'evidenziare il protendere verso lo sviluppo economico-territoriale oppure strettamente sociale, Milano si colloca quasi nel mezzo dell'asse, poiché rivolge il suo interesse essenzialmente alla dotazione di servizi territoriali in modo da avvicinare il territorio ai cittadini e non viceversa, ma senza perdere di vista quell'attenzione particolare rivolta all'inclusione senza la quale non è neppure ipotizzabile un lavoro diretto sul territorio. Fondi multipli di pesi differenti, normativa diversamente vincolante rispetto al livello di *governance* coinvolto, obiettivo trasversale del fare rete e del condividere competenze progettuali ed operative, lasciano emergere la volontà milanese di porsi sulla traiettoria della piena convergenza normativa con assorbimento normativo volto all'adattamento di

*policy* che consegua alle fasi di sperimentazione progettuale nelle quali il recupero di spazi d'autonomia è quasi essenziale e si ricerca ai fini della creazione di una strategia territoriale pienamente adattata al contesto milanese.

Medesima concezione adottata anche nel territorio napoletano, dove si punta decisamente alle politiche di inclusione, anche perché uno dei problemi fondamentali che questa città affronta è la disoccupazione cronica e la fuga soprattutto dei più giovani. Intervenire sul contesto è d'obbligo, ma non prima di aver riportato una motivazione ed un interesse delle persone che le legghi al territorio, ad esempio tramite percorsi di formazione e lavoro. Anche Napoli si inserisce nel versante di *net welfare locali* nei quali vige la regola dell'incongruenza nell'applicazione normativa finalizzata al recupero di spazi di autonomia e dunque alla conformazione delle logiche di emersione particolaristica in funzione dell'integrazione. In questo contesto, però, la motivazione è più politica e lobbista. Il coinvolgimento nei network di implementazione locale di poteri forti e la loro diramazione in ogni settore di *policy* coinvolto, mostra chiaramente il restringimento verso i vertici e non più la costituzione di una sana e dinamica rete locale, orizzontale quanto verticale. Le reti sono più strette, meno inclusive, volte a rafforzare reti esistenti piuttosto che a farne emergere di nuove. Gli attori sono tutti posti ad alti livelli e spesso soggetti ad appartenenza incrociata a più progetti in diversi ambiti di *policy*, nella volontà di creare una rete coesa ed estesa territorialmente che raggruppi interessi e poteri già consolidati. I fondi utilizzati sono, in generale, non di diversa provenienza e di discreta entità. La normativa, invece, è o estremamente vincolante o coordinativa informale, ciò fa sì che l'incongruenza normativa diventi prassi e venga razionalizzata a tal punto da diventare fattore facilitante, essenziale alla sinergia, alla condivisione ed alla dimostrazione della resistenza all'adattamento normativo senza tuttavia allontanarsi dall'ottica dell'integrazione che viene perseguita innalzando per quanto possibile i livelli di *performance* piuttosto che tramite l'adozione di *standard* precisi nelle pratiche attuative.

Berlino è caratterizzata, invece, da un meccanismo essenzialmente volto alla convergenza normativa, istituzionale e comunitaria, verso una struttura di *welfare europeo* maggiormente focalizzata sugli impatti territoriali e quindi più dedita a dare spazio a politiche di coesione. La città mostra in ciò piena capacità di assorbimento normativo e di adattamento convergente al concetto di integrazione. Anche in mancanza di normativa stringente prevale una direzione nazionale d'azione fortemente strutturata, e la rigidità impositiva delle linee d'azione diventa garanzia per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Difatti, al dinamismo, alla molteplicità ed alla flessibilità milanesi, Berlino contrappone burocratismo, omologazione e monotonicità degli interventi realizzati nel sociale. Fondamentalmente quello che ne deriva, in quanto a dinamiche di azione locale implementate nei progetti indagati, è la formazione di network ristretti (nei quali in generale prende ampio spazio, operativo ma anche decisionale, il Terzo settore), coesi e fortemente formalmente strutturati. Nelle reti rientrano attori differenziati per ruolo, ma tutti appartenenti alla medesima associazione di Terzo settore con profonda conoscenza dei bisogni del territorio e dei destinatari, tanto da rendere lo sviluppo delle politiche sociali un processo altamente formalizzato. Come definito in chiusura del capitolo V, se l'Italia si trova al centro del quadrante dell'emersione, tuttavia i contesti selezionati rappresentativi di nord e sud del Paese mostrano come i contesti locali si posizionino diversamente rispetto alla media nazionale pure se vi

gravitano non distanti. Un certo divario è ancora riscontrabile tra Milano e Berlino che si posizionano agli estremi di concepimento dei meccanismi di integrazione e di conformazione dei network locali. Berlino alla guida del gruppo *Nord social-democratico filo scandinavo* e Milano del gruppo *Mix liberal-continentale mediterraneo*. In termini di paragone, nella valutazione degli spazi d'autonomia decisionali, l'incongruenza normativa, che Graziano (2004) definisce come parametro finalizzato al recupero di tali spazi, si rileva con diversi gradi di intensità sia a Milano che a Napoli. Tuttavia, mentre per Milano l'incongruenza più che liberare spazi di autonomia porta a rallentamenti e ritardi nella possibilità di allinearsi allo scenario di *welfare europeo*, a Napoli l'incongruenza viene percepita come un vantaggio nella possibilità di adottare strategie alternative senza allontanarsi dal raggiungimento di obiettivi comuni. A Berlino, invece, non viene riconosciuta nella *forma mentis* amministrativa la possibilità di esercitare volontariamente il processo di incongruenza. Ciò a cui si punta è una piena convergenza in ogni aspetto normativo e pratico, poiché si concepisce la buona riuscita come funzionale all'adattamento normativo. Cade, pertanto, l'ipotesi di relazione secondo la quale a maggiore incongruenza corrisponda maggiore autonomia e si lascia rientrare in gioco la dinamica conflittuale e la presenza di eventuali figure di mediazione che alimentano la formazione delle decisioni, l'emersione di interessi più forti e le possibilità di implementazione del progetto stesso. Dunque, nelle due città italiane il conflitto viene palesato e arginato dalla presenza di più mediatori e dall'inclusione nelle reti progettuali delle stesse parti conflittuali. Questa frammentazione a Milano fa in modo da rendere i conflitti, micro-conflitti e da creare più centri propulsivi di potere dove le decisioni sono prese in maniera allargata ed orizzontale, mentre a Napoli lascia emergere il restringimento e la chiusura della rete attorno alla posizione di vertice, in genere riconosciuta anche come mediatore. Il cerchio decisionale si apre e si chiude intorno a questa figura facendo perdere di dinamicità la struttura. Nella città tedesca la conflittualità interna viene taciuta, o quanto meno governata, prevedendo la presenza di eventuali mediatori anche in assenza di rilevazione reale del conflitto. Questo perché i progetti di Berlino si confermano strutturati, burocratici, chiusi, all'interno dei quali non viene concepita la possibilità di distacco rispetto a percorsi già definiti sia in via normativa (incongruenza) sia in via contestuale (conflittualità). Il fulcro di potere è unico ed in generale riconosciuto nelle figure di chi gestisce la mediazione economica e decisionale in una struttura di ruoli e competenze ben delineata e poco flessibile o dinamica. Anche l'autonomia, tuttavia, non sembra essere particolarmente legata né alle dinamiche di incongruenza né a quelle di conflitto, ma allora da dove nasce la spinta all'autonomia o alla convergenza? Perché nel tessuto locale si strutturano dinamiche differenti? Cosa porta all'attuazione di strategie differenti volte all'integrazione? La risposta risiede nelle conformazioni e nella struttura dei *network* relazionali relativi agli attori coinvolti nei progetti indagati, discussa all'interno del capitolo VI e di cui se ne riportano in sintesi i risultati per arrivare alla configurazione finale della tipologia proposta sia come strumento analitico sia come risposta agli interrogativi di ricerca portati avanti in questa tesi. A Milano si riscontra l'emersione di un *network* esteso, dinamico ed inclusivo, a maglia larga, organizzato per contenere, discutere e risolvere la conflittualità esterna ed interna nell'ambito dello spazio relazionale costituito. Ciò genera la tendenza dei progetti milanesi considerati a confluire nel sistema di *net welfare locale* il cui obiettivo resta l'integrazione comunitaria, ma le

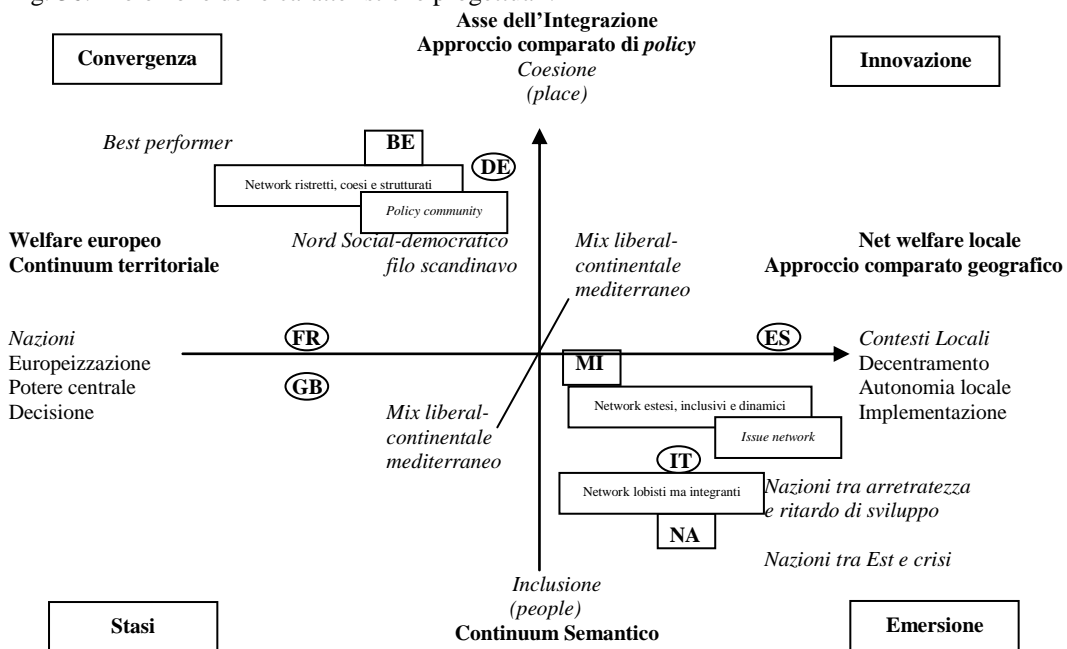
cui strategie vanno a legarsi inscindibilmente alle peculiarità territoriali ed ai *network* di attori che queste riescono a muovere, come abbiamo visto, sfruttando sia gli spazi di incongruenza normativa sia la possibilità di emersione e gestione del conflitto. La struttura di rete rilevata, basata su un *core* di relazioni primarie e diramazione da queste di relazioni secondarie, lascia intendere che le decisioni nascono e vengono messe in rete proprio dal centro che viene a configurarsi, in tal modo, anche come centro di potere. Una capacità di centralizzazione e capitalizzazione funzionale di comunicazione, informazioni e risorse, tipica degli *issue network*. Dunque, se per creatività si può intendere la libertà di pensare, discutere ed applicare corsi d'azione non convenzionali, in tale conformazione di *network*, gli attori possono dare massima potenzialità all'esplosione della creatività. A Napoli emerge il *network* lobbista, ristretto e orientato, fatto di legami multipli, forti e maglia stretta, all'interno del quale il conflitto viene incluso nella rete e fatto partecipe della condivisione di informazioni, possibilità decisionale e strategica e di conseguenza di esercizio di potere. Anche i progetti indagati in questo contesto, tuttavia, confluiscono nel sistema di *net welfare locale*. L'obiettivo resta l'integrazione comunitaria, ma le strategie vanno a legarsi inscindibilmente alle peculiarità territoriali ed alle commistioni di interessi su questo presenti, pertanto ai *network* di attori che queste riescono a muovere, come abbiamo visto, sfruttando sia gli spazi di incongruenza normativa sia la possibilità di emersione e gestione del conflitto incorporandolo internamente e facendolo diventare parte attiva del processo decisionale e di formazione del potere di gestione locale delle scelte in merito al welfare. Tuttavia, rispetto a Milano, Napoli agisce restringendo la rete, le sue maglie, le possibilità inclusive contestuali e punta allo sfruttamento delle dinamiche relazionali nel loro equilibrio per renderle risorse funzionali al raggiungimento degli obiettivi preposti. Mentre per Milano il vantaggio integrativo è la dinamicità e l'apertura che portano all'interno delle reti create localmente tutte le risorse che il contesto può fornire, a Napoli il vantaggio sta nell'esclusività e nella selezione di attori potenti capaci di mettere in rete il loro capitale di risorse materiali e relazionali, al fine di ricapitalizzarlo ed ottimizzarlo per la buona riuscita locale che non fa che incrementare le possibilità di recupero di spazi di azione strategici ma anche decisionali degli attori coinvolti in rete sottolineandone gli ampi spazi di creatività. Infine, a Berlino troviamo *network* ristretti, coesi e strutturati, i cui attori fanno capo ad un unico attore generale che è l'associazione di Terzo settore che si fa carico operativamente dell'attuazione dei progetti stessi, un carattere, questo, distintivo della non necessità di doversi aprire all'esterno (Milano) o di includere interessi forti nella rete costituita (Napoli). Un *network* a maglia stretta, fitta e fatta di legami multipli e forti, strutturato per contenere il conflitto, anche quando questo non compare realmente, prevedendo sempre la presenza di eventuali mediatori che sono riconosciuti tali per la posizione gerarchica organizzata e non per la loro particolare posizione all'interno della rete. Cresce la molteplicità e diminuisce la numerosità, la dinamicità e l'apertura, ma tuttavia questo viene assunto come risorsa nel mantenere reti stabili, già strutturate, provate nel tempo e non nate *ad hoc* e limitatamente nel tempo. Questi *network* assumono, pertanto, la caratteristica di *policy community* nei quali vi è un interesse ad uno scambio non meramente materiale ma basato su di una più estesa condivisione del medesimo basilare sistema valoriale. Il carattere consensuale si appoggia sul reciproco riconoscimento e dalle aspettative di stabilità che favoriscono giochi a somma positiva nei quali non si entra per il semplice

interesse rispetto ad una *issue*. In uno spazio così organizzato la creatività dell'attore è limitata, non tanto nella sua attivazione quanto nella sua azione pratica. L'adattamento allo schema normativo che guida la formazione di quello relazionale, la sua incisività sulle decisioni, sulla gestione del conflitto e l'emersione di potere, è di per sé un chiaro deterrente scelto volontariamente per la condivisione di una visione di lungo termine verso un sistema unitario di welfare.

Le differenti configurazioni relazionali rilevate dimostrano che non è sempre la struttura delle relazioni a influenzare il campo, ma sono gli attori in esso coinvolti, con loro ruoli e posizioni, a dare vita a implementazioni differenti. Si pensi alle reti emerse per Napoli e Berlino, strutturalmente simili, ma nella fattività operativa estremamente differenti. A maggior ragione in un contesto come Berlino nel quale la componente differenziale degli attori coinvolti si stringe al processo di convergenza spinto. Esso vede il conformarsi dello spazio locale a quello nazionale che a sua volta è spinto verso l'integrazione ad un *welfare europeo*. Ciò in netta contrapposizione con Milano, dove la logica di dinamismo ed inclusione degli interessi locali nel decidere gli andamenti del sociale e quelle strategie che una volta implementate andranno ad incidere sulle dinamiche nazionali ed istituzionali, portano alla conformazione di un sistema di *net welfare locale*, volto sì all'integrazione comunitaria, ma molto più legato al principio di sussidiarietà e alla dimensione nettamente territoriale della politica sociale (Kazepov, 2009). Dunque, se per Berlino il processo di europeizzazione delle politiche, prima pubbliche e poi sociali, sta sortendo i benefici auspicati dall'attore sovranazionale, l'Unione europea, a Milano questo diventa un obiettivo di facciata che deve fare ancora i conti con il mancato federalismo ed un decentramento conflittuale a vocazione fortemente localista.

In conclusione, le caratteristiche di implementazione progettuale, le conformazioni dei network e la propensione a presentarsi come legati a *issue* particolari o ad appartenenza ad un *policy community*, vengono proiettate sullo spazio di attributi costruito ai fini tipologici. Questo consente di completare dei dettagli necessari lo schema proposto e di demarcare nettamente i sistemi emersi e le direzioni di integrazione cui danno vita.

Fig. 36: Proiezione delle caratteristiche progettuali.





## 7.5. Conclusioni aperte e possibili direzioni di sviluppo

Dopo aver riassunto nei paragrafi precedenti tutti i principali risultati ottenuti dai diversi *step* previsti dal *Complex Mixed Methods Design* proposto e descritto, riflettendo sul percorso metodologico sviluppato, è in merito a questo strumento e all'approccio che vi è alle spalle che sono state compiute alcune riflessioni conclusive. Il presente lavoro di tesi si apre prendendo in considerazione i processi che guidano le traiettorie e le direzioni di sviluppo in campo di politiche sociali e di welfare. In particolar modo si fa riferimento: alla rivalutazione della dimensione territoriale; al processo di europeizzazione, prima delle politiche pubbliche e poi, per riflesso, di quelle sociali; al fenomeno di decentramento e messa in funzione di livelli di *governance* sempre più locali; all'attivazione delle politiche e degli interventi che ne conseguono; alla proliferazione degli attori e alla loro costituzione in network decisionali locali mossi dall'obiettivo dell'integrazione seppure vengano adottando strategie nettamente differenti. Le considerazioni mosse sul piano evolutivo così delineato delle politiche sociali portano ad una rivisitazione delle tipologie classiche di welfare e delle variabili che le generano attraverso l'introduzione di una diversa variabile discriminante: l'integrazione comunitaria, sia in termini normativi che strategici, e le diverse forme che questa assume tra nazioni e contesti locali dell'Europa a 27. Attraverso l'applicazione di un modello *mix* che nasce dalla riflessione sugli oggetti d'analisi coinvolti e le implicazioni che questi possono portare con loro a livello metodologico, si è giunti ai *Mixed Methods*. Nello specifico, si è adottata la loro forma complessa che vede l'integrazione di approcci, metodi, tecniche e strumenti, volti a colmare i limiti di questi elementi singolarmente considerati per elaborare un nuovo strumento interpretativo e conoscitivo, un *general model of classification* che diviene esso stesso il risultato. Come definito nell'introduzione generale, l'ipotesi che ha guidato la costituzione tipologica è che alla base dello sviluppo del welfare attuale vi sia la propensione dei contesti nazionali a tendere verso un sistema unitario, quello del *welfare europeo* o meglio definibile dell'*europeizzazione*, frutto del processo di europeizzazione e dei principi di sussidiarietà ed attivazione nella definizione delle politiche sociali. A livello macro, esso porta ad una integrazione comunitaria in primo luogo normativa, registrata attraverso i livelli di *performance* che possono emergere dallo studio degli indicatori diffusi dai differenti livelli amministrativi considerabili (Cremaschi, 2006; Donolo, 2006; Attinà, Natalicchi, 2007). Se si tenta, però, una svolta micro, come quella descritta in questo lavoro, nella quale ci si distacca dall'idea che un *ranking* di integrazione delle nazioni e dei contesti europei si possa basare esclusivamente su indicatori di *performance* e si riconosce la necessità di guardare alle conformazioni di welfare nel loro emergere localmente, quello che avviene è la scissione del sistema unitario, l'appena citato *welfare europeo*, sotto la spinta all'autonomizzazione ed all'emersione di un sistema di welfare governato localmente, il *net welfare locale*. In esso l'integrazione viene vista come obiettivo in sé perseguibile con strategie differenziali e derivanti dagli spazi aperti proprio da incongruenze applicative delle normative generate a livello sovranazionale (Graziano, 2004). Questo genera reti di attori locali impegnati a decidere del sociale, non sempre in piena convergenza con l'attore europeo, attraverso conformazioni relazionali strutturalmente differenti.

È per questo, che per capire chi effettivamente prende le decisioni tra influenze e spinte adattive e convergenti europee e recuperi di spazi di autonomia per la piena realizzazione di una *governance* locale nelle politiche sociali, ad uno studio comparato di *policies* all'interno di un unico contesto nazionale, si affianca l'ampliamento della base comparativa per numero di nazioni coinvolte nella comparazione e superamento dell'ambito nazionale di indagine per rilevare dati ed andamenti direttamente nei contesti locali. Il *mix* tra livelli di analisi porta ad unire, come anticipato, *step* che da soli si limitano a curare aspetti particolari di un fenomeno, senza tuttavia considerarlo nella sua interezza e nella sua complessità, e soprattutto senza considerare la complessità come variabile da includere nel modello stesso d'analisi. L'unione e l'integrazione dei diversi livelli, la loro analisi separata e quella congiunta, l'apertura macro e quella micro, permettono di giungere ad un modello che consente non solo la classificazione di casi-nazione o casi-regione in particolare, ma offre la possibilità di riempire di caratteristiche ed attributi i tipi generati in fase di classificazione, al fine di renderli utili contenitori per un'analisi più ampia e generale dei diversi sistemi nazionali e locali. Col modello così strutturato, pertanto, si riesce a dimostrare che una nuova tipologia, alla luce dei cambiamenti e degli sviluppi sottolineati in merito al welfare e più in generale alle politiche sociali, non solo è auspicabile, ma è concretamente delineabile. L'approccio dei *Mixed Methods* consente, grazie alla sua carica integrativa, la possibilità di congiungere un'analisi di ampio respiro con l'esplorazione di informazioni prima ingestibili (armonizzazione delle banche dati relative al sociale), ed un'analisi con minori pretese di ampiezza, per cogliere dettagli locali attraverso *focus* specifici su territori e campi di *policy* coinvolti. Riconoscere la validità di questo approccio e consegnarlo ad un ambito accademico, quello italiano, in forte fermento per l'esplosione dei dibattiti su qualità, quantità e possibili vie di integrazione, è un modo attraverso il quale si cerca di restituire risultati differenti, che vadano al di là delle questioni di metodo e si leghino alle concrete esigenze del campo di ricerca indagato. Dunque, innovazione, integrazione e differenza, sono i caratteri che contraddistinguono l'approccio ed il modello presentato per questa tesi, caratteristiche che consentono di andare oltre, i metodi qualitativi e il loro carattere fortemente contestuale ed idiosincratico, ovviando, contemporaneamente alla cecità cui un approccio basato esclusivamente sui dati può portare. Il tutto dimostrando come sia possibile, attraverso la traslazione dei risultati da un approccio all'altro e la ricerca di un linguaggio comune, elevare la complessità dei risultati raggiunti integrandoli in un sistema generale di classificazione, che diventa esso stesso strumento analitico.

Pertanto, ritornando al nostro ambito applicativo, ovvero allo studio delle politiche sociali per capire chi decide in campo sociale e se vi sia una prevalenza tra convergenza o autonomia nella delimitazione delle tipizzazioni di welfare, l'approccio *mix* consente di direzionare lo studio su più piani sequenziali d'analisi. A livello teorico, vede l'emersione della variabile discriminante, integrazione, ed in particolare consente di evidenziare le polarità di sviluppo di questa variabile, la coesione e l'inclusione, lo sviluppo economico-territoriale o prettamente sociale (primo asse), nonché di evidenziare l'importanza dei livelli territoriali e dell'impatto che su questi hanno le principali direzioni di sviluppo del welfare (secondo asse). A livello quantitativo è stato possibile ottenere, dai dati utilizzati per l'analisi disgiunta e per quella multilivello, sia i gruppi di nazioni sia la posizione delle nazioni che dei

contesti locali per livelli di *performance*, che, come è possibile notare, lascerebbero intuire una demarcazione dei sistemi sulla natura della forma di integrazione cui danno vita e della tendenza di questa a spingere verso l'estremo del *welfare europeo* o del *net welfare locale*: convergenza, innovazione, emersione e stasi. A livello qualitativo vengono recuperate le caratteristiche di implementazione, impatto, configurazioni relazionali e ampiezze degli scopi associativi, anche se per esigenze di tempi e risorse questo è stato fatto per soli due quadranti in opposizione. Pertanto è possibile vedere la nascita e la delimitazione di due specifici tipi nello spazio degli attributi. Il quadrante in alto a sinistra vede la presenza dei Paesi che ricadono nei gruppi *best performer* e *nord social-democratico filo scandinavo*, caratterizzati dalla presenza di network ristretti, coesi e strutturati, basati su di una logica di *policy community*, la cui direzione integrativa è quella della convergenza verso un *welfare europeo* che punta maggiormente alla polarità di sviluppo in termini di coesione territoriale. Il quadrante in basso a destra vede, invece, la presenza di Paesi che ricadono nella scia del gruppo *mix liberal-continentale mediterraneo* e i gruppi *nazioni tra arretratezza e ritardo di sviluppo* e *nazioni tra est e crisi*. In essi cominciano a delinearsi internamente opposizioni tra le conformazioni di network, da una parte estesi, inclusivi e dinamici, dall'altra lobbisti ma integranti. Entrambi sono basati sulla logica dell'*issue network*, la cui direzione di integrazione è quella dell'*emersione* intesa quale qualità del contesto di rivendicare le sue specificità e le sue strategie, pur tenendo fede al raggiungimento di obiettivi e standard fissati dall'attore sovranazionale. Il sistema di welfare cui si punta è quello del *net welfare locale* e la polarità di sviluppo risulta prioritariamente rivolta alle politiche di inclusione e al recupero di eventuali divari di natura più propriamente sociale.

Con estrema probabilità, i risultati di ogni singolo livello di analisi sarebbero bastati a dare vita ad un lavoro di ricerca a sé stante i cui risultati sarebbero stati lenti focali su specifici particolari. L'integrazione ci consente di non perdere questa ricchezza e la complessità che genera, e che gli altri livelli analitici singolarmente presi non avrebbero potuto restituire, nonché di racchiuderla nel *general model of classification*. Tale modello resta, tuttavia, un modello sperimentale la cui validità classificatoria necessita di ulteriori test.

Lo studio presentato per questa tesi dottorale, infatti, è ancora in corso di svolgimento, al fine di ampliare le basi comparative intra e internazionali, di completare e testare la validità del modello classificatorio. Attualmente sono state individuate le nazioni (Francia, Spagna e Gran Bretagna), i contesti all'interno delle nazioni (quello con la *performance* nazionale più elevata e quello con la minore), i progetti (per entrambi gli ambiti di *policy*) e i testimoni privilegiati che vi fanno capo. Per ciò che concerne gli sviluppi futuri del lavoro presentato, la volontà è quella di portare a compimento l'intero schema analitico al fine di arricchire il dibattito sui sistemi di welfare ed i metodi per lo studio di questi, soprattutto in un momento storico caratterizzato da profondi mutamenti e da una ricerca costante di nuovi assetti tra spinte convergenti guidate dal processo di europeizzazione e spinte all'autonomia guidate, invece, da una logica propriamente locale.

## Bibliografia

- Alber J. (1995), *A framework for the Comparative Study of Social Services*, in “Jurnal of European Social Policy”, 2, pp. 131-149.
- Allardt E. (1973), *About Dimensions of Welfare. Research Group for Comparative Sociology*. Research Report n. 1, University of Helsinki.
- ID. (1993), *Having, Loving, Being: An Alternative to the Swedish Model of Welfare Research*, S. 88-94. In: Nussbaum M. C. - Sen A. (eds.), *The Quality of Life*. Oxford.
- Allardt E., Nussbaum M. C., Sen A., (1993) *The quality of life*, Clarendon Press, Oxford.
- Alwin D. F., Hauser R. M. (1975), *The decomposition of effects in path*, in “American Sociological Review”, n. 40, pp. 36-47.
- Amaturo E. (1988), *L'analisi delle corrispondenze lessicali: una proposta per il trattamento automatico di dati testuali*, in Livolsi, M. e Rositi, F. (a cura di) *La ricerca sull'industria culturale*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, pp. 95-109.
- ID. (1989), *Analyse des données e analisi dei dati nelle scienze sociali*, Centro Scientifico Editore, Torino.
- ID. (1990) *La struttura della ricerca, il campionamento e la raccolta dei dati di campo*, in Calvanese, F. e Pugliese E. (a cura di), *La presenza straniera in Italia: il caso della Campania*, F. Angeli, Milano, pp. 47-59.
- ID. (1990), *Un'analisi multivariata dei dati*, (con E. Morlicchio), in Calvanese, F. e Pugliese E. (a cura di), *La presenza straniera in Italia: il caso della Campania*, F. Angeli, Milano, pp. 139-156.
- ID. (1993), *Messaggio, simbolo, comunicazione. Introduzione all'analisi del contenuto*, Nuova Italia Scientifica, Roma.
- ID. (1997), *Premessa e cura dell'edizione italiana di John Scott, Social Network Analysis. A Handbook*, Sage, London, 1991, tr. It. *L'analisi delle reti sociali*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, pp. 9-21.
- ID. (2000), *Evaluating the Impact of introducing Minimum Income in Italy*, Pubblicazione in Internet sul sito del Consiglio d'Europa, DGIII - Social Cohesion.
- ID. (2001), *Poveri e diseguali: la diversità all'interno delle fasce deboli*, in M. L. Bianco (a cura di), *L'Italia delle disuguaglianze*, Carocci, Roma, pp. 207-225, 281-2 (con D. Gambardella).
- ID. (2003), *Percorsi di esclusione e politiche sociali a Napoli*, (a cura di), Liguori, Napoli.
- Anand S., Sen K. A. (1994), *Human Development Index: Methodology and Measurement*, New York, Human Development Report Office, Occasional Papers.
- ANCI (2008), *Un welfare comunitario per lo sviluppo e la qualità della vita*, Conferenza programmatica ANCI, Roma, 26 giugno 2008.
- Anderson J. E. (1984), *Public Policy Making: An Introduction*, Houghton Mifflin, Boston MA.
- Anderson J. G. (1973), *Casual Models and Social Indicators: Toward the Development of Social Systems Models*, in “American Sociological Review”, n. 38/3, pp. 285-301.
- Antonini L. (2000), *Il regionalismo differenziato: la politica delle differenze, la welfare society e le prospettive del regionalismo italiano anche nel confronto con la riforma del regime speciale per il T.A.A.*, Giuffrè, Milano.

- Argyle M. (1996), *Subjective Well-Being*, S. 18-45, in: Offer A. (ed.): *In Pursuit of the Quality of Life*, Oxford.
- Ascoli U. (1987), *Welfare State e Mezzogiorno: Dall'assistenza allo Stato sociale*, Liguori, Napoli.
- Ascoli U., Rani C. (a cura di, 2003), *Il Welfare Mix in Europa*, Carocci, Roma.
- Atkinson T., Cantillon B., Marlier E., Nolan B., (2001) *Indicators for Social Inclusion in The European Union*. Report presented at Conference on Indicators for Social Inclusion: Making Common EU Objectives Work-Antwerpen 14-15 september 2001.
- ID. (2002), *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford.
- Atkinson A. B. (2000) *La povertà in Europa*, Il Mulino, Bologna, (1998) *Per un nuovo welfare state*, Roma, Laterza.
- Attinà F., Natalicchi G. (2007), *L'Unione europea. Governo, istituzioni, politiche*, Il Mulino, Bologna.
- Bagnasco A. (2001), *Il capitale sociale, Istruzioni per l'uso*, Il Mulino, Bologna.
- ID. (2003), *Società fuori squadra*, Il Mulino, Bologna.
- Bagnasco A. - Piselli F. - Pizzorno A. - Trigilia C. (2003), *Il capitale sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Barbier J.C. (2002), *Quali modelli di inserimento in Europa?*, in "Assistenza sociale", 3-4, Luglio-Dicembre, pp.33-52.
- Barca F. (2001), *Il ruolo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione*, in "Le istituzioni del federalismo", XXII, 2, pp. 419-445.
- Bartolini S. (1986), *Metodologia della ricerca politica*, in G. Pasquino (a cura di), *Manuale di scienza politica*, Il Mulino, Bologna.
- Bayol M. P., De la Foye A., Tellier C., Tenenhaus M. (2000), *Use of PLS Path Modeling to estimate the European consumer satisfaction index (ECSI) model*, in "Italian journal of applied statistics", n. 3/12, pp. 361-375.
- Benassi D. (2002), *Tra benessere e povertà: sistemi di welfare e traiettorie di impoverimento a Milano e Napoli*, Franco Angeli, Milano.
- Berger-Schmitt R. - Noll H. H. (2000), *Conceptual Framework and Structure of a European System of Social Indicators*. EuReporting Working Paper N.9, Subproject "European System of Social Indicators". Mannheim: Centre for Survey Research and Methodology (ZUMA), Social Indicators Department.
- Berman Y., Phillips D. (2000), *Indicators of Social Quality and Social Exclusion at National and Community Level*, in "Social Indicators Research", n. 50/3, pp. 329-350.
- Bezzi C. (2001), *Il disegno della ricerca valutativa*, Angeli, Milano.
- ID. (2006), *Cos'è la valutazione. Un'introduzione a concetti, le parole chiave e i problemi metodologici*, Franco Angeli, Milano.
- Bifulco L. (2005), *Come cambiano le politiche sociali europee*, in Id. (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive*, Carocci, Roma, pp. 13-36.
- Bifulco L., de Leonardis O. (2006), *Integrazione tra le politiche come opportunità politica*, in Donolo C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori, Milano, pp. 31-58.
- Bobbio L. (1996), *Voce Decisione (modelli di)*, in Capano G. – Giuliani M. (1996), *Dizionario di Politiche Pubbliche*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- ID. (2005), *Governance multilivello e democrazia*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", n. 2, pp. 51-62.

- Boerzel T., Rise T. (2000), *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, in “European Integration Online Papers – EioP”, n. 4, pp. 15.
- Bolasco S. (1996), *Elementi di Statistica Multidimensionale*, CISU, Roma.
- ID. (1999), *Analisi multidimensionale dei dati. Metodi, strategie e criteri di interpretazione*, Carocci, Roma.
- Bollen K. A. (1989), *Structural equations with latent variables*, Wiley, New York.
- Borzaga C., Fazzi L. (2005), *Manuale di politica sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Boudon R., Lazarsfeld P. F. (1969), *L’analisi empirica nelle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna.
- Brenner N. (2004), *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford.
- Briggs A. (1969), *The Welfare State in Historical Perspective*, in Schottland C. (ed.), *The Welfare State*, Harper and Row, New York, pp.29-45 (ristampato in Pierson C. – Castels F., *The Welfare State. A Reader*, Policy Press, Cambridge 2000).
- Bruschi A. (1994), *Narrazioni e teoria*, in “Quaderni di Scienza Politica”, vol. I, n.2, pp. 309-333.
- ID. (1999), *Metodologia delle scienze sociali*, Bruno Mondadori, Milano.
- Bryman A., (1988), *Quantity and Quality in Social Research*. Unwin Hyman, London.
- ID. (2001) *Social Research Methods*, Oxford University Press, Oxford, in Bryman A., *The research question in social research: What is its role?*, The International Journal of Social Research Methodology: Theory and Practice.
- ID. (2004) *Social Research Methods* (2nd edition). Oxford University Press, Oxford.
- ID. (2007) *Barriers to integrating quantitative and qualitative research*. Journal of Mixed Methods, 1, pp. 8-22.
- Buti M. (2002), *Modelli di governo, riforma dello stato sociale e ruolo del terzo settore*, Il Mulino, Bologna.
- Cabggi F. (2003), (a cura di), *Modelli di governo, riforma dello stato sociale e ruolo del terzo settore*, Il Mulino, Bologna.
- Campbell D. T., Donald W. F. (1959), *Convergent and discriminant validation by the multitrait-multimethod matrix*. Psychological Bulletin, n. 2, p. 56.
- Cannavò L. (1989), *Qualità e quantità: tra metodologia sociologica e sociologia della scienza*, “Sociologia e ricerca sociale”, X, n. 28, pp. 35-46.
- ID. (1999), *Teoria e pratica degli indicatori nella ricerca sociale*, LED, Milano.
- Capano G., Giuliani M. (1996), *Dizionario di Politiche Pubbliche*, NIS, La nuova Italia Scientifica, Roma.
- Cardano M. (1991), *Il sociologo e le sue muse. Qualità e quantità nella ricerca sociologica*, in “Rassegna Italiana di Sociologia”, XXXII, n. 2, pp. 181-223.
- Carley M. (1981), *Social Measurement and Social Indicators. Issues of Policy and Theory*, George Allen & Unwin, Londra.
- Carlisle Elaine (1972), *The Conceptual Structure of Social Indicators*, in Shonfield A., Shaw S. (a cura di), pp. 23-32.
- Cartocci R. (1984), *Concetti e indicatori: il contributo della nuova retorica*, in “Sociologia e Ricerca Sociale”, V, n. 3, pp. 69-98.

- Castel R. (2003), *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?*, Seuil, Paris, trad. it. (2004) *L'insicurezza sociale. Cosa significa essere protetti?*, Einaudi, Torino.
- Castles F. (1978), *The social democratic image of society*, Rutledge and Kegan Paul, London.
- Cerami A. (2006), *Social Policy in Central and Eastern Europe. The Emergence of a New European Welfare Regime*, LIT Verlag, Berlino.
- Ceri P. (1997), *Politica e sondaggi*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Chakravarty S. R. (2003), *A Generalized Human Development Index*, in "Review of Development Index", VII, n. 1, pp. 99-114.
- Cherryholmes C. H. (1992), *Notes on Pragmatism and Scientific Realism*. Educational Researcher.
- Chin W. W. (1998), *The partial least squares approach for structural equation modeling*, in Marcoulides G. A. (ed.), *Modern methods for business research*, Lawrence Erlbaum Associates, London, pp. 295–236.
- Cipolla C., De Lillo A. (1996), *Il sociologo e le sirene. La sfida dei metodi qualitativi*, Angeli, Milano.
- Cittadini G. (2002), *Liberi di scegliere: dal welfare state alla welfare society*, Etas, Milano.
- Corbetta P., Gasperoni G., Pisati M. (2001), *Statistica per la ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Costa G. (a cura di, 2009), *La sussidiarietà frammentata. Le leggi regionali sul welfare*, Bruno Mondadori, Milano.
- Cremaschi M. (2006), *Europeizzazione ed innovazione nelle politiche del territorio*, in Donolo C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori, Milano, pp. 205-218.
- Crespi F. (1993), *Evento e struttura*, Il Mulino, Bologna.
- Cresswell J.W. (2003), *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Method Approaches*, Sage, London.
- Creswell J.W., Plano Clark V.L. (2007), *Designing and conducting mixed methods research. Thousand Oaks*, Sage, London.
- De Leonardis O. (1998), *In un diverso welfare. Sogni ed incubi*, Feltrinelli, Milano.
- ID. (2003), *Le nuove politiche sociali*, in Bifulco L. (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive*, Carocci, Roma.
- Denzin N. K. (1978), *The Research Act*, McGraw-Hill, New York.
- Denzin N. K., Lincoln Y. S. (2000), *Handbook of Qualitative Research*, 2<sup>nd</sup> ed., Sage, Thousand Oaks.
- Di Franco G. (1997), *Tecniche e Modelli di analisi multivariata dei dati. Introduzione all'applicazione per la ricerca sociale*, Seam, Roma.
- ID. (2001), *EDS: esplorare, descrivere e sintetizzare i dati. Guida pratica all'analisi dei dati nella ricerca sociale*, Franco Angeli, Milano.
- ID. (2003), *L'analisi multivariata nelle scienze sociali. Modelli log-lineari e variabili categoriali*, Carocci, Roma.
- ID. (2006), *Corrispondenze multiple e altre tecniche multivariate per variabili categoriali*, Franco Angeli, Milano.

- Di Franco G., Marradi A. (2003), *Analisi fattoriale e analisi in componenti principali*, Bonanno, Acireale-Roma.
- Donolo C. (2006) (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori, Milano.
- Donzelot J. (2003), *Faire société*, Seuil, Paris.
- Duncan O. D. (1969), *Toward Social Indicators: Next Steps*, Russell Sage Foundation, New York.
- Dunn W.N. (1981), *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Dye T. R. (1972), *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Elmore R. F. (1979), *Blackward mapping: Implementation Research and policy decision*, 94(4), *Political Science Quarterly*, pp. 601-616.
- Erikson R. (1974), *Welfare As A Planning Goal*, in “Acta Sociologica”, vol. 17, n. 3, pp. 273-288.
- Esping-Andersen G. (1985), *Politics against Market. The social democratic road to power*, Princeton University Press, Princeton.
- ID. (1990), *The three words of welfare capitalism*, Polity Press, Princeton.
- ID. (1996), *After the Golden Age? State Dilemmas in a Global Economy*, in G. Esping-Andersen G. (ed.), *Welfare State in Transition*, Sage, London.
- ID. (2002), *Why we need a new welfare state*, Oxford University Press, Oxford.
- ID. (2005), *Il welfare state senza il lavoro. L’ascesa del familismo nelle politiche sociali dell’Europa continentale*, in “Stato e Mercato” n.45, Il Mulino, Bologna.
- ID. (2005), *Le nuove sfide per le politiche sociali nel XXI secolo*, in “Stato e Mercato” n.74, Il Mulino, Bologna.
- Esposito Vinzi V. (2008), *The contribution of PLS regression to PLS path modelling: formative measurement model and causality network in the structural model*, in “Joint Statistical Meetings (JSM) 2008, American Statistical Association”, United States of America, Denver, Colorado, 7 Agosto 2008.
- ID. (2009), *PLS path modeling and PLS regression: a joint partial least squares component-based approach to structural equation modeling*, in “IFCS@GFKL – Classification as a Tool for Research (IFCS 2009)”, 14 Marzo 2009 (Plenary Invited Speaker), University of Technology, Dresden, Dresden, Germania.
- Esposito Vinzi V., Lauro C. (2003), *PLS regression and classification*, in “Proceedings of the PLS’03 International Symposium”, DECISIA, Francia, pp. 45–56.
- Esposito Vinzi V., Russolillo G. (2010), *Partial least squares path modeling and regression*, in Wegman E., Said Y., Scott D. (eds.), *Wiley interdisciplinary reviews: computational statistics*, Wiley, New York.
- Esposito Vinzi V., Trinchera L., Squillacioti S., Tenenhaus M. (2008), *Rebus-pls: a response-based procedure for detecting unit segments in pls path modeling*, in “Applied Stochastic Models in Business and Industry (ASMBI)”, n. 24, pp. 439–458.
- Fabris L. (1997), *Statistica Multivariata. Analisi esplorativa dei dati*, McGraw-Hill, Milano.
- Fargion V. (1997), *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Fargion V., Morlino L., Profeti S. (a cura di, 2006), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale*, Il Mulino, Bologna.
- Ferraioli E. (2003), *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Giappichelli, Torino.
- Ferrera M. (1984), *Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna.



- ID. (1993), *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Il Mulino, Bologna.
- ID. (1995), *The Rise and Fall of Democratic Universalism. Health Care Reform in Italy, 1978-1994*, in “*Journal of Health Politics, Policy and Law*”, vol. 20, n. 3, pp. 275-302.
- ID. (1996), *The “Southern Model” of Welfare in Social Europe*, in “*Journal of European Social Policy*”, n. 6, pp. 17-37.
- ID. (1998), *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna.
- ID. (2006), *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna.
- ID. (2007), *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione*, in “*Stato e Mercato*”, n. 81, pp. 341-375.
- Fornell C., Bookstein F. L. (1982), *Two structural equation models: LISREL and PLS applied to consumer exit-voice theory*, in “*Journal of Marketing Research*”, n. 19, pp. 440-452.
- Flora P., Heidenheimer A. (eds) (1981), *The development of Welfare State in Europe and America*, New Brunswick Transaction Press, New Brunswick.
- Gambardella D., Morlicchio E., Ragozini G. (2007), *Il Reddito di cittadinanza campano e il caso di Napoli*, in Brandolini A., Saraceno C. (a cura di), *Povert  e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Gimburg N. (1979), *Class, Capital and Social Polity*, MacMillan Press, London.
- Girotti F. (1998), *Welfare State. Storia, modelli e critica*, Carocci, Roma.
- Geddes M., Le Gal s P. (2001), *Local Partnerships, Welfare Regimes and Local Governance*, in Gedes M. – Benington J. (eds.), *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union. New Forms of Local Social Governance?*, Routledge, London.
- Gough I. (1979), *The political economy of the welfare state*, MacMillan Press, London.
- Graziano P. (2004), *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane*, Il Mulino, Bologna.
- Green J., Caracelli V.J., Graham W.F. (1989), *Towards a conceptual framework for mixed-method evaluation designs*. Education, Evaluation and Policy Analysis.
- Gullièn A., Palier B. (2004), *Does Europe Matter? Accession to EU and Social Policy Developments in Recent and New Member States*, in “*Journal of European Social Policy*”, 14/3, pp. 203-209.
- Hecl  H. (1974), *Modern social politics in Britain and Swedden*, Yale University Press, New Haven.
- ID. (1981), *Towards a New Welfare State?*, in Flora P. - Heidenheimer A. J. (eds.), *The Development of Welfare State in Europe and North America*, Transaction, New Brunswick; trad. it. *Verso un nuovo “welfare state”?*, in Flora P. - Heidenheimer A. J. (1983) (a cura di), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Bologna, Il Mulino.
- Horn R. V. (1993), *Statistical Indicators for the Economic & Social Sciences*, Cambridge University Press.
- Howe K. R. (1988), *Against the quantitative-qualitative incompatibility thesis (or dogmas die hard)*, Educational researcher.
- Hox J. (2002), *Multilevel Analysis. Techniques and Applications*, Lawrence Erlbaum Associates, London.
- Hill M. (1999), *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna.

- Jick Todd D. (1979), *Mixing qualitative and quantitative methods: Triangulation in action*, Administrative Science Quarterly.
- IRES, Regione Piemonte, *Il sistema di Indicatori sociali regionali*. <http://213.254.4.222/sisreg/index.asp>
- Jenkins W.I. (1978), *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, Martin Robertson, London.
- Kaplan D. (2000), *Structural equation modeling: foundations and extensions*, Sage, Thousands Oaks, California.
- Kazepov Y. (2008), *The Subsidiarisation of Social Policies: Actors, Processes and Impacts*, in "European Societies", n. 10/2, pp. 247-73.
- ID. (a cura di, 2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- ID. (2010) (a cura di), *Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe*, Ashgate.
- Kazepov Y., Carbone D. (2007), *Che cos'è il welfare state*, Carocci, Roma.
- Korpi W. (1978), *The working class in welfare capitalism*, Routledge and Kegan Paul, London.
- Land K. C. (1971), *Social Indicators*, in "Annual Review of Sociology", n. 9, pp. 11-26.
- Lasswell H. D. (1936), *Politics: Who Gets What, When, How*, McGraw Hill, New York, trad. it. *La politica: chi prende che cosa, quando, come*, in Lasswell H. D. (1975), *Potere, politica e personalità*, UTET, Torino.
- ID. (1951), *The Policy Orientation*, in Lasswell H. D., (a cura di), *The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method*, Stanford University Press, Stanford CA.
- ID. (1956), *The Decision Process*, University of Maryland, College Park.
- ID. (1959), *Power and Society*, Yale University Press, New Haven.
- Leibfried S. (1992), *Towards a European Welfare State? On Integration Poverty Regims into the European Community*, in Ferge Z., Kolberg J. E. (eds), *Social Policy in a Changing Europe*, Westview Press, Boulder, pp. 245-279.
- Le Gales P. (2002), *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Leibfried S., Pierson P. (eds.) (1995), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington.
- Lewis J., Ostner I. (1994), *Gender and Evolution of European Social Policies*, ZeS-Arbeitspapier, n. 4, Centre for Social Policy Research, University of Bremen.
- Lijpart A. (1971), *Comparative politics and the Comparative method*, in "American Political Science Review", vol. LXV, pp. 682-693.
- Lindblom C. E. (1965), *The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment*, Free Press, New York.
- Lombardo C. (1994), *la coniugazione inespressa. I criteri di selezione degli indicatori nella ricerca sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Lomi A. (a cura di) (1997), *L'analisi relazionale delle organizzazioni. Riflessioni teoriche ed esperienze empiriche*, Il Mulino, Bologna.
- Lowi T. (1964), *American business, Public Policy, Case Studies and Political TheoryI*, in "World Politics", n. 4, pp. 677-715.

- March J. G., Olsen J. P. (1988), *Persone, problemi, soluzioni e l'ambiguità dell'attinenza*, in Zan S. (a cura di), *Logiche di azione organizzativa*, Il Mulino, Bologna, pp. 318-334.
- Marchese R., Mancini B. (a cura di) (1991), *Dizionario di Politica e Scienze Sociali*, La Nuova Italia, Firenze.
- Marin B., Mayntz R. (1991), *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*, Frankfurt am Main, Campus Verlag.
- Marks G., Hooghe L., Blanck K. (1996), *European Integration from the 1980s: State-Centric versus Multilevel Governance*, in "Journal of Common Market Studies", n. 34/3, pp. 341-378.
- Marradi A. (1982a) *Forme e scopi della comparazione*, in Neil J. Smelser (1982), *La comparazione nelle scienze sociali*, il Mulino, Bologna.
- ID. (1982b) *An Overloaded Term: 'Measurement'*, in Fred W. Riggs (ed.), *Proceedings of the Conference on Conceptual and Terminological Analysis in the Social Sciences*, Indeks, Frankfurt, pp. 26-36.
- ID. (1985) *Natura, forme e scopi della comparazione: un bilancio*, in Domenico Fisichella (a cura di), *Metodo scientifico e ricerca politica*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, pp. 292-321.
- ID. (1987), *Concetti e Metodi per la Ricerca Sociale*, La Giuntina, Firenze (2° ristampa).
- ID. (1989) *Casualità e rappresentatività di un campione nelle scienze sociali: contributo a una sociologia del linguaggio scientifico*, in Renato Mannheimer (a cura di), *I sondaggi elettorali e le scienze politiche: Problemi metodologici*, Franco Angeli, Milano, pp. 51-134.
- ID. (1990) *Fedeltà di un dato, affidabilità di una definizione operativa*, "Rassegna Italiana di Sociologia" XXXI, n. 1 (genn-marzo 1990), pp. 55-96.
- ID. (1995) *L'analisi monovariata*, 2° edizione ampliata, Franco Angeli, Milano.
- ID. (1997) *Linee guida per l'analisi bivariata dei dati nelle scienze sociali*, Angeli, Milano.
- ID. (1997) *Casuale e rappresentativo: ma cosa vuole dire?*, in Paolo Ceri (a cura di), *Politica e sondaggi*. Rosenberg & Sellier, Torino, pp. 23-87.
- ID. (2007) *Metodologia delle Scienze Sociali*, Il Mulino, Bologna.
- Marshall T. H. (1950), *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma 2002.
- Martin J.P. - Pearson M., (2001) *OECD Social Indicators: a broad approach towards social reporting*. Paper presented at Conference on Indicators for Social Inclusion: Making Common EU Objectives Work-Antwerpen 14-15 September 2001.
- McCallister J.L., Fischer C.S. (1978), *A procedure of surveying personal networks*, in "Sociological Methods and Research", 7, pp. 131-148.
- Milward H. - Wamsley L. (1984), *Policy subsystems, networks and the tools of public management*, in R. Eyestone (ed.), *Public policy Formation*, JAI Press, Greenwich.
- Montesperelli P. (1998), *L'intervista ermeneutica*, Franco Angeli, Milano.
- Moreno L. (1997), *The Spanish Development of Southern European Welfare*, Working paper 97-04, IESA-CSIC, Madrid.
- Morgan D. L. (1998), *Practical strategies for combining qualitative and quantitative methods: Applications for health research*. Qualitative Health Research.

- ID. (2007), *Paradigms lost and pragmatism regained: Methodological implications of combining qualitative and quantitative methods*. Journal of Mixed Methods Research.
- Morse J. M. (2003), *Principles of mixed method and multi-method research design*, in Tashakkori A., Teddlie C., *Handbook of Mixed Methods in Social and Behavioural Research*. Sage, Londra.
- Morse S. (2004), *Indices and Indicators in Development. An Unhealthy Obsession with Numbers*, Earthscan, Londra.
- Naldini M. (2007), *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Carocci, Roma.
- Noll H. N. (2002a), *Social Indicators and Quality of Life Research: Background, Achievements and Current Trends*, in Genov N. (a cura di, 2004), pp. 151-181.
- ID. (2002) *Towards a European System of Social Indicators: Theoretical Framework and System Architecture*, in "Social Indicators Research", Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 58, pp. 47-87.
- Noll H. H., Zapf W. (1994), *Social Indicators Research: Societal Monitoring and Social Reporting*. In Borg I. – Mohler P. P. (eds.), *Trends and Perspectives in Empirical Social Research*, Berlin - New York, pp. 1-16.
- Nussbaum M. C., Sen A. (a cura di) (1993), *The Quality of Life*, Clarendon Press, The United Nations University.
- OCSE (2001), *Devolution and Globalisation*, OECD, Parigi.
- OECD (1999), *Social Indicators: A Proposed Framework and Structure*, OECD, Parigi.
- Ohmae K. (2004), *The rise of the Region State*, in Keating M., *Region and Regionalism in Europe*, Edward Elgar., Northampton.
- Oman C. (1994), *Globalization and Regionalization: the Challenges for developing countries*, OCSE, Paris.
- Orloff A. S. (1993), *Gender and the Social Right of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare State*, in *American Sociological Review*, n. 58, pp. 303-328.
- Paci M. (1997), *Welfare State*, Ediesse, Roma.
- ID. (2004), *Le ragioni per un nuovo assetto di welfare in Europa*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", n.1/2004, pp. 333-373.
- ID. (2007), *Nuovi lavori, nuovo welfare*, II ed., Il Mulino, Bologna.
- ID. (2008), *Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale*, in "Stato e Mercato", n. 82, pp. 3-29.
- ID. (a cura di, 2008), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna.
- Palier B. (2000), *Does Europa Matter? Europèanisation et rèforme des politiques sociales des pays de l'Union Europèenne*, in "Politique Europèenne", n. 2, pp. 7-28.
- Palumbo M. (2003), *Gli indicatori valutativi*, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, VII, n. 27, pp. 107-129.
- Parra Saiani (2009), *Gli indicatori sociali*, Franco Angeli, Milano.
- Patton M. Q. (1990), *Qualitative evaluation and research methods*, 2nd ed., Sage, Newbury Park.
- Pavolini E. (2003), *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare tra istituzioni e società civile*, Il Mulino, Bologna.

- Pierson P. (1996), *La nuova politica del welfare state: un'analisi comparata degli interventi restrittivi*, in "Stato e Mercato", 46, pp. 3-49.
- Pintaldi F. (2003), *I dati ecologici nella ricerca sociale. Usi e applicazioni*, Carocci, Roma.
- Piselli F. (a cura di) (1995), *Reti. L'analisi di network nelle scienze sociali*, I centauri, Donzelli Editore, Roma.
- Punziano G. (2011a), *Mixed Methods as mirror of Social Research*, in *Il sociologo e le Sirene 2*, Franco Angeli, Milano (in corso di stampa).
- ID. (2011b), *Complex Mixed Methods, generare tipologie mix come modelli quasi-qualitativi*, in Krippendorff K., La Rocca G. (a cura di), *Atti del Convegno Internazionale "RiQGioS-2011"*, Università "Kore" di Enna, Social Books, Palermo.
- Ranci C. (2002), *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- ID. (2004a), *Le sfide del welfare locale. Problemi di coesione sociale e nuovi stili di governance*, in "Territorio, Rivista trimestrale del Dipartimento di Architettura e Pianificazione", 31, 2004, Franco Angeli, Milano.
- ID. (2004b), *Politica sociale. Bisogni sociali e politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna.
- ID. (2006), *Welfare locale, decentramento e cittadinanza*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", I, pp. 127-135.
- Ranci Ortigosa E. (2003), *Fra L. 328/00 e modifica della Costituzione*, in "Prospettive Sociali e Sanitarie", V, pp. 1-4.
- Randelli C. M. (1996), Voce Valutazione in Capano G., Giuliani M., *Dizionario di Politiche Pubbliche*, NIS, La nuova Italia Scientifica, Roma.
- Rei D. (2004), *Sociologia e welfare*, Simone, Napoli.
- Reichardt C. S., Rallis S.F. (Eds) (1994), *The qualitative-quantitative debate: New perspectives*, Jossey Bass, San Francisco.
- Ricolfi L. (1992), *Sul rapporto di indicazione: l'interpretazione semantica e l'interpretazione sintattica*, in "Sociologia e Ricerca Sociale", 39, pp. 57-79.
- Rimlinger G. (1971), *Welfare Policy and Industrialization in Europe, North America and Russia*, Wiley, New York.
- Regonini G. (1996), Voce Studio delle Politiche Pubbliche, in Capano G., Giuliani M., *Dizionario di Politiche Pubbliche*, NIS, La nuova Italia Scientifica, Roma.
- Regonini G. (1992), *Politiche pubbliche e democrazia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Rohner Ronald P. (1977), *Advantages of the comparative method of anthropology*. Behavior Science Research, 12, pp. 117-144.
- Sacco E. (2011a), *Politica di coesione e regioni meridionali: tra centralizzazione e autonomia*, in "Stato e Mercato", n. 5, pp. 245-282.
- ID. (2011b), *Lo sviluppo e l'Europa. Principi, rappresentazioni e strategie della politica di coesione*, Guida, Napoli.
- Saraceno C. (1996), *Family Change, Family Policies and the Restructuration of the Welfare*, Relazione presentata alla conferenza OCSE, *Beyond 2000: The new Social Policy Agenda*, Paris 12-13 Novembre.
- ID. (2005), *Politiche sociali e famiglia*, in Barbagalli M., Kertzer D. (a cura di), *Storia della famiglia in Europa. Il novecento*, Editori Laterza, Roma.

- ID. (2006), *Indicatori sociali per la competitività o per la qualità della vita?*, Relazione presentata alla conferenza Istat, *A misura del Paese. La statistica ufficiale al servizio della collettività*, Roma 28-29 Novembre.
- Sartori G. (1971), *La politica comparata: premesse e problemi*, in “Rivista Italiana di Scienza Politica”, vol. I, pp. 7-66.
- Sartori G., Morlino L. (a cura di) (1991), *La comparazione nelle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna.
- Schneider A. - Ingram H. (1990), *Policy Design: Elements, Premises and Strategies*, in Nagel S. (ed.), *Policy Theory and Policy Evaluation*, Greenwood Press, Westport, pp. 77-101.
- Scott J. (1991), *Social network analysis. A handbook*, Sage, London.
- ID. (1997), *L'analisi delle reti sociali*, ed. it. Enrica Amato (a cura di), NIS, Roma.
- Sen A. (1993), *Capability and Well-Being*. In Nussbaum M. C. - Sen A., (eds.): *The Quality of Life*. Clarendon Press, Oxford, pp. 30-53.
- ID. (2000), *Lo Sviluppo è libertà*, Oscar Mondadori. Milano.
- Simon H. A. (1988), *Le scienze dell'artificiale*, Il Mulino, Bologna.
- Skocpol T. (1985), *Bringing the state back*, in Evans P. B., Rueschmeyer D., Skocpol T. (eds), *Bringing the state back in*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 3-43.
- Sordini M. (2006), *Politiche attive come politiche di attivazione*, in Donolo C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano, pp. 3-26.
- Taq J. (1997), *Multivariate Analysis Techniques in Social Science Research*, Sage, London.
- Tashakkori A., Teddlie C. (2003), *Handbook of Mixed Methods in Social and Behavioral Research*, Sage, London.
- Teddlie C., Yu F. (2007), *Mixed methods sampling: A typology with examples*. Journal of Mixed Methods Research, n. 1, pp. 77-100.
- Tenenhaus M. (1995), *La régression PLS: Théorie et pratique*, Editions Technip, Parigi.
- Tenenhaus M., Esposito Vinzi V. (2005), *PLS regression, PLS path modeling and generalized procrustean analysis: a combined approach for PLS regression, PLS path modeling and generalized multiblock analysis*, in “Journal of Chemometrics”, n. 19, pp. 145-153.
- Titmuss R. (1974), *Social Policy*, Allen & Unwin, Londra.
- Thurstone L. L. (1931), *The theory of multiple factors*, Ann Arbor, Edwards Brothers.
- Tukey J. W. (1964), *Causation, regression and path analysis*, in “Statistics and mathematics in Biology”, Hafner, New York.
- UNDP (1990), *Human Development Annual Report 1990*, tr. it. (1992) *Lo Sviluppo Umano. Come si definisce, come si misura*. Rosenberg e Sellier: Torino. (ed. orig. UNDP vedi anche rapporti successivi 1991- 2002).
- Van Berkel R., Møller I. H. (2001), *The Concept of Activation*, in Van Berkel R., Møller I. H. (eds.), *Active Social Policies in the EU. Inclusion Trought Partecipazione?*, The Policy Press, Bristol.
- Van Kersberger K. (1995), *Social capitalism. A study of Christian democracy and the welfare state*, Routledge, London – New York.
- Vicarelli G. (2005), *Il Malessere del welfare*, Liguori, Napoli.

- Wasserman S., Faust K. (1998), *Social Network Analysis. Methods and applications*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Weber M. (1980), *Economia e società*, Comunità, Milano.
- Wilensky H. L. (1975), *The welfare state and Equality. Structural and ideological roots of public expenditures*, University of California Press, Berkeley.
- Wold H. (1966), *Estimation of principal component and related models by iterative least squares*, in Krishnaiah P. R. (ed.), *Multivariate analysis*, Academic Press, New York, pp. 391–42.
- Wold H. (1975a), *PLS path models with latent variables: the nipals approach*, in Blalock H. M., Aganbegian A., Borodkin F. M., Boudon R., Cappecchi V. (eds.), *Quantitative sociology: international perspectives on mathematical and statistical modeling*, Academic Press, New York.
- Wold H. (1975b), *Modeling in complex situations with soft information*, in Third World Congress of Econometric Society, Toronto, Canada.
- Wold H. (1975c), *Soft modeling by latent variables: the nonlinear iterative partial least squares approach*, in Gani J. (ed.), *Perspectives in probability and statistics*, papers in honor of M. S. Bartlett, Academic Press, London, pp. 117–142.
- Wold H. (1980), *Model construction and evaluation when theoretical knowledge is scarce*, in Kmenta J., Ramsey J. B. (eds.), *Evaluation of econometric models*, pp. 47–74.
- Wold H. (1982), *Soft modeling: the basic design and some extensions*, in Joreskog K. G., Wold H. (eds.), *Systems under indirect observation*, North-Holland, Amsterdam, parte II, pp. 1–54.
- Wold H. (1985), *Partial least squares*, in Kotz S., Johnson N. L. (eds.), *Encyclopedia of Statistical Sciences*, Wiley, New York, Vol. 6, pp. 581–591.
- Wold S., Martens H., Wold H. (1983), *The multivariate calibration problem in chemistry solved by the PLS method*, in Ruhe A., Kagstrom B. (eds.), *Proceedings of the Conference on Matrix Pencils, Lectures Notes in Mathematics*, Springer, Heidelberg.
- Yu C. H. (2004), *Misconceived relationships between logical positivism and quantitative research*. <http://www.aom.pace.edu/rmd>
- Zapf W. (1984), *Individuelle Wohlfahrt: Lebensbedingungen und wahrgenommene Lebensqualität*, pp. 13-26. In Glatzer, Zapf W. (a cura di), *Lebensqualität in der Bundesrepublik. Objektive Lebensbedingungen und subjektives Wohlbefinden*. Frankfurt/New York.

**Allegato 1:**

**Strumento integrato di rilevazione per interviste a testimoni privilegiati**

Tipo di progetto:

---

---

---

---



N° | | | |



*La ringraziamo per la sua cortese disponibilità.*

*Il tempo e l'impegno che ci offre aiutandoci nella compilazione di questo questionario rappresenta un contributo molto prezioso alla conoscenza della realtà dell'attuale sviluppo del welfare locale ed in particolare in merito all'implementazione di progetti nell'ambito delle politiche di coesione ed inclusione sociale.*

*Le informazioni che lei ci fornirà costituiranno gli elementi di base di una ricerca che si propone di ricostruire un quadro comparativo europeo che prenderà in considerazione cinque città metropolitane: Madrid, Parigi, Berlino, Londra e Milano. Questo allo scopo di approfondire la conoscenza sia su quanto fatto concretamente sia sulla modalità e le forme attraverso cui si costruiscono le reti del welfare territoriale ed europeo.*

Tutela della riservatezza – L'indagine ha finalità esclusivamente scientifiche e viene svolta nel rispetto delle disposizioni di legge sul trattamento dei dati personali (legge 675/1996 e successive modifiche). I dati tratti dall'indagine verranno elaborati e presentati in forma aggregata, in modo tale che non se ne possa trarre alcun riferimento individuale. Il ricercatore che lavora all'analisi è tenuto al segreto professionale e in nessun modo le informazioni e le opinioni che lei fornirà verranno rese pubbliche. Il titolare del trattamento dei dati è la Dott.ssa Gabriella Punziano alla quale è attribuita ogni responsabilità per la somministrazione degli strumenti di indagine, l'elaborazione e la diffusione delle informazioni e dei dati raccolti nel corso della ricerca.

**SEZIONE I**  
**I DATI RELATIVI AL PROGETTO**

Scheda progetto

1. Denominazione progetto:  
\_\_\_\_\_
2. Politiche sociali a cui fa capo:  
 Coesione Sociale  
 Inclusione Sociale  
 Soluzioni miste (specificare \_\_\_\_\_)  
 Altro (\_\_\_\_\_)
3. Ministero/Assessorato di Riferimento: \_\_\_\_\_
4. Comune: \_\_\_\_\_
5. Referenti principali per nominativo e ruolo (indicare, se posseduti, i possibili contatti):
  1. Nome e Cognome: \_\_\_\_\_ Ruolo: \_\_\_\_\_ Contatto \_\_\_\_\_
  2. Nome e Cognome: \_\_\_\_\_ Ruolo: \_\_\_\_\_ Contatto \_\_\_\_\_
  3. Nome e Cognome: \_\_\_\_\_ Ruolo: \_\_\_\_\_ Contatto \_\_\_\_\_
  4. Nome e Cognome: \_\_\_\_\_ Ruolo: \_\_\_\_\_ Contatto \_\_\_\_\_
  5. Nome e Cognome: \_\_\_\_\_ Ruolo: \_\_\_\_\_ Contatto \_\_\_\_\_
6. Tipo di finanziamento utilizzato ed entità:  
 Fondi Europei (indicare quali e in che entità) \_\_\_\_\_  
 Fondi Statali (indicare quali e in che entità) \_\_\_\_\_  
 Fondi di Enti Locali (indicare quali e in che entità) \_\_\_\_\_  
 Fondi Privati (indicare quali e in che entità) \_\_\_\_\_  
 Soluzioni miste (indicare quali e in che entità) \_\_\_\_\_  
 Altro \_\_\_\_\_
7. Breve descrizione del progetto e della storia progettuale (nascita, evoluzione e sviluppo):  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
8. Obiettivi prefissati:  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
9. Strategia e risorse coinvolte (incluse partnership):  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
10. Obiettivi raggiunti:  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
11. Impatto sui destinatari:  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
12. Impatto sul territorio:  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**SEZIONE II**  
**I DATI DELL'INTERVISTATO**

13. Nome e Cognome: \_\_\_\_\_
14. Et : \_\_\_\_\_
15. Nazionalit : \_\_\_\_\_
16. Titolo di studio: \_\_\_\_\_
17. Ruolo ricoperto nel progetto: \_\_\_\_\_
18. Professione attuale: \_\_\_\_\_
19. Ruoli precedentemente ricoperti: \_\_\_\_\_
20. Grado di autonomia in fase di progettazione, in sala da 1 a 10:  
|\_1\_|\_2\_|\_3\_|\_4\_|\_5\_|\_6\_|\_7\_|\_8\_|\_9\_|\_10\_|
21. Grado di autonomia nella gestione delle spese, in scala da 1 a 10:  
|\_1\_|\_2\_|\_3\_|\_4\_|\_5\_|\_6\_|\_7\_|\_8\_|\_9\_|\_10\_|
22. Grado di autonomia in fase di implementazione, in scala 1 a 10:  
|\_1\_|\_2\_|\_3\_|\_4\_|\_5\_|\_6\_|\_7\_|\_8\_|\_9\_|\_10\_|
23. Grado di autonomia di scelta decisionale nelle strategie attuate per raggiungere gli obiettivi prefissati dal progetto, in scala da 1 a 10:  
|\_1\_|\_2\_|\_3\_|\_4\_|\_5\_|\_6\_|\_7\_|\_8\_|\_9\_|\_10\_|

**SEZIONE III**  
**NORMATIVA DI RIFERIMENTO: VINCOLI E POSSIBILIT  D'AZIONE. LA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

24. Potrebbe indicarmi all'interno di quale normativa/direttiva/regolamento (Europea, Nazionale, Regionale, Provinciale, Comunale o altro) si inserisce il progetto in questione?
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
25. Ritiene che questa normativa fosse vincolante rispetto alle possibilit  d'azione degli attori coinvolti?
- Si, in maniera impositiva (stringente)
- Si, in maniera direttiva (linee d'azione)
- Si, in maniera coordinativa
- Si, agendo da pressione non formalizzata
- No
26. Ritiene che tra la normativa generale europea e l'attuazione all'interno del contesto cui fa riferimento il progetto in questione vi siano state possibili incongruenze di applicazione? Perch ?
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
27. Ritiene che questa incongruenza, qualora ci sia stata, abbia rappresentato un fattore facilitante ai fini operativi del progetto in questione?
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

28. Ritiene che ciò abbia provocato un possibile adattamento di *policy* inteso in senso di resistenza all'adattamento, assorbimento del quadro normativo o trasformazione totale del campo di politiche interessate?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

29. Quali effetti istituzionali crede abbia tutto questo in termini di ritorno sul welfare locale?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

30. Volendo dare un giudizio complessivo al progetto, quali crede siano stati i suoi punti di forza e quali i limiti?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**SEZIONE IV**

**GLI ATTORI COINVOLTI ED I PROCESSI DECISIONALI - RILEVAZIONE DEGLI ATTORI PER POSIZIONE (UFFICIALE), REPUTAZIONE (SOGETTIVA) E RESPONSABILITÀ DECISIONALE, NONCHÉ DEI CONTENUTI CHE PASSANO NELLE RELAZIONI CON QUESTI**

31. Potrebbe indicare, in ordine di importanza posizionale, almeno 5 attori coinvolti nel progetto, il loro ruolo e, se questa sussiste, la sua relazione con questi attori e la natura di questa (amicale, parentale, sentimentale, professionale, ecc.)?

Nome e Cognome	Ruolo/Posizione nel progetto	Presenza della relazione	Natura della relazione	Indicare possibile contatto
1.		<input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No		
2.		<input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No		
3.		<input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No		
4.		<input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No		
5.		<input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No		

32. Potrebbe indicare, in ordine di importanza soggettiva, per reputazione, almeno 5 attori coinvolti nel progetto, il loro ruolo e, se questa sussiste, la sua relazione con questi attori e la natura di questa (amicale, parentale, sentimentale, professionale, ecc.)?

Nome e Cognome	Ruolo/Posizione nel progetto	Presenza della relazione	Natura della relazione	Indicare possibile contatto
1.		<input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No		
2.		<input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No		
3.		<input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No		
4.		<input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No		
5.		<input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No		

33. Potrebbe indicare, in ordine di importanza relativa alle possibilità di prendere decisioni, almeno 5 attori coinvolti nel progetto, il loro ruolo e, se questa sussiste, la sua relazione con questi attori e la natura di questa (amicale, parentale, sentimentale, professionale, ecc.)?

Nome e Cognome	Ruolo/Posizione nel progetto	Presenza della relazione	Natura della relazione	Indicare possibile contatto
1.		<input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No		
2.		<input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No		
3.		<input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No		
4.		<input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No		
5.		<input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No		

34. Tra questi, quali ritiene, se presenti, siano stati gli attori maggiormente conflittuali e perché (risorse materiali, economiche, decisionali, di mera dimostrazione di potere, ecc.)?

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_
4. \_\_\_\_\_
5. \_\_\_\_\_

35. Ritiene vi sia o vi siano state figure specificamente dedite alla mediazione:

1. Mediazione economica e per risorse materiali:  Si (specificare nom. e ruolo)  No
2. Mediazione emotiva-personale:  Si (specificare nominativo e ruolo \_\_ \_\_)  No
3. Mediazione decisionale-potere informale:  Si (specificare nom. e ruolo \_\_)  No

## SEZIONE V

### PARTECIPAZIONE TERRITORIALE. I DESTINATARI

36. Quale riscontro creda abbia avuto il progetto in termini di ritorno sul territorio, sulla coesione sociale?

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

37. Quale riscontro creda abbia avuto il progetto in termini di ritorno sui destinatari, sull'inclusione sociale?

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

38. Come percepisce la politica di integrazione comunitaria e la necessità di avvicinamento della politica sociale locale alla politica sociale gestita a livello europeo?

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

*La ringraziamo per la cortese concessione di tempo.*

*Nome e ruolo intervistato* \_\_\_\_\_

*Osservazioni conclusive (a cura dell'intervistatore)*

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Allegato 2: Schede tecniche progetti

Denominazione del Progetto	<b>Dote Lavoro – Dote Formazione</b>
Politica sociale	<b>Inclusione Sociale</b>
Ministero/Assessorato di riferimento	Assessorato Istruzione, Formazione e Lavoro DG Istruzione Formazione e Lavoro di Regione Lombardia
Aggregato amministrativo di riferimento	Regione Lombardia
Tipo di finanziamento utilizzato ed entità	<b>Fondo Sociale Europeo 2006-2013</b> , 112 milioni per la Dote Lavoro; <b>Cofinanziamento Regionale e Provinciale; Fondo per le Agenzie per il lavoro</b> (fondo interprofessionale per le agenzie per il lavoro), e legge 236: <b>Fondi Statali</b> sotto forma di quota premialità per le assunzioni.
Normativa/direttiva/regolamento al'interno della quale si inserisce il progetto	<b>POR obiettivo 2 Fondo Sociale Europeo</b> , documento che definisce la strategia del 2007-2013 più due leggi la <b>19 del 2007</b> tema di istruzione e formazione - norme di accreditamento - offerta formativa e le logiche procedurali della formazione, e la <b>22 del 2006</b> tema di mercato del lavoro - Quadro di Riferimento degli Standard professionali e modalità di certificazione. A livello di normative europee <b>regolamenti il 1080, il 1081, 1083, 1028 tutti del 2006</b> . I <b>documenti strategici regionali PRS e Manuale di operatori delle Doti</b>
Tipo di vincolo normativo	<b>direttiva</b> (linee d'azione), <b>impositiva</b> (stringente) per il livello europeo e <b>coordinativa</b> per quello regionale

Denominazione del Progetto	<b>Quadrifoglio II</b>
Politica sociale	<b>Inclusione Sociale</b>
Ministero/Assessorato di riferimento	Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Aggregato amministrativo di riferimento	Comune di Napoli
Tipo di finanziamento utilizzato ed entità	<b>Fondi Europei FSE</b> per la copertura totale degli importi
Normativa/direttiva/regolamento al'interno della quale si inserisce il progetto	<b>142 re 800/2008</b> <b>PON FSE 2001-2013 ob. 1 e 2</b>
Tipo di vincolo normativo	<b>Impositiva</b> (stringente), <b>Direttiva</b> (linee d'azione)

Denominazione del Progetto	<b>Agorà – Piazzetta Capuana</b>
Politica sociale	<b>Coesione Territoriale</b>
Ministero/Assessorato di riferimento	Ex Assessorato alla famiglia, alla scuola e alle politiche sociali, ora alle Politiche Sociali e Servizi alla Salute
Aggregato amministrativo di riferimento	Comune di Milano
Tipo di finanziamento utilizzato ed entità	<b>Fondi Statali</b> Fondi Legge 285 del 28 aprile 1997 532.344,20€, 49%; <b>Fondi di Enti Locali Fondi del Comune</b> di Milano 337.345,80 €, 31%; <b>Fondi Privati</b> Sponsorizzazione - Fondazione Vodafone 204.057,60 €, 8,9%; <b>Autofinanziamento</b> ATS (Acli Lombardia, Associazione Civitas, Associazione Con Voi). Costo totale 1.073.616,81 €.
Normativa/direttiva/regolamento al'interno della quale si inserisce il progetto	<b>Legge n. 285 del 28 agosto 1997</b> “Disposizione per la promozione di diritti ed opportunità per l’infanzia e l’adolescenza” e dà attuazione alla convenzione ONU sui diritti del fanciullo, ratificata dalla <b>legge 198 del 7 maggio '91</b> , favorisce il coinvolgimento dei diversi attori nella realizzazione di politiche sociali, mette insieme diversi attori istituzionali e li induce a programmare insieme nel territorio.
Tipo di vincolo normativo	<b>Direttiva</b> (linee d'azione) ma allo stesso tempo <b>coordinativa</b>

Denominazione del Progetto	<b>WIMO Urban:Free WiFi@Napoli</b>
Politica sociale	<b>Coesione Territoriale</b>
Ministero/Assessorato di riferimento	Assessorato alle Politiche Giovanili, Assessorato all'Ambiente, Parchi e Giardini
Aggregato amministrativo di riferimento	Comune di Napoli
Tipo di finanziamento utilizzato ed entità	Nazionale e Comunale
Normativa/direttiva/regolamento al'interno della quale si inserisce il progetto	Disegno di Legge n.2494: Wi-Fi libero; adeguamenti agli standard di "Società della conoscenza" stabiliti dal trattato di Lisbona.
Tipo di vincolo normativo	<b>Coordinativa, Pressione non formalizzata</b>

Denominazione del Progetto	Partnershiato per l'istruzione, la formazione e l'integrazione – Berlino: Programma: <b>XENOS</b> - Integrazione e diversità (Partnerschaft für Ausbildung, Praktikum und Integration - Programm: XENOS - Integration und Vielfalt)
Politica sociale	<b>Inclusione Sociale</b>
Ministero/Assessorato di riferimento	Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesrepublik Deutschland); Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (Hauptstadt Berlin).
Aggregato amministrativo di riferimento	Hauptstadt Berlin – Città metropolitana di Berlino
Tipo di finanziamento utilizzato ed entità	<b>Fondi Statali</b> Fondi sociali dedicati annualmente in bilancio dal "Bundesministerium für Arbeit und Soziales - Bundesrepublik Deutschland", fino al raggiungimento del 51% del finanziamento dell'intero progetto (2010: €. 217.000,00); <b>Fondi di Enti Locali</b> Fondi sociali dedicati annualmente in bilancio dal "Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales - Hauptstadt Berlin", fino al raggiungimento del 49% del finanziamento dell'intero progetto. (2010: €. 212.700,00).
Normativa/direttiva/regolamento al'interno della quale si inserisce il progetto	Legge per le prestazioni di servizi moderni sul mercato del lavoro del 23 dicembre 2002 (c.d. « <b>legge Hartz</b> »).
Tipo di vincolo normativo	<b>Direttiva</b> (linee d'azione), <b>Coordinativa</b> .

Denominazione del Progetto	<b>FAIR SKILLS</b> – Cultures Interactive – Qualifizierungslehrgänge zum/r Jugendkultur-TrainerIn und Fortbildungen – Berlin
Politica sociale	<b>Coesione Territoriale</b>
Ministero/Assessorato di riferimento	Europäische Sozialfonds für Deutschland (ESF); Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesrepublik Deutschland); Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (Hauptstadt Berlin)
Aggregato amm. rif.	Hauptstadt Berlin – Città metropolitana di Berlino
Tipo di finanziamento utilizzato ed entità	<b>Fondi Europei</b> Europäische Sozialfonds für Deutschland (ESF), pari al 68% del fabbisogno (2010: €. 74.120,00); <b>Fondi Statali</b> Fondi del "Bundesministerium für Arbeit und Soziales – Bundesrepublik Deutschland", pari al 9% del fabbisogno (2010: €. 9.810,00); <b>Fondi di Enti Locali</b> (Fondi del "Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales - Hauptstadt Berlin", pari al 23% del finanziamento del fabbisogno (2010: €. 25.070,00).
Normativa/direttiva/regolamento al'interno della quale si inserisce il prog.	<b>Norme applicative</b> emanate dal "Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales" (Hauptstadt Berlin) sulla base dei fondi stanziati dall'"Europäische Sozialfonds für Deutschland (ESF) e dal "Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesrepublik Deutschland).
Tipo vinc. normativo	<b>Coordinativa</b>