

*Dipartimento di Scienze Politiche, Cattedra di Scienza Politica*

***Welfare state universalistico e capitale sociale***

***Prospettive per un attore pubblico***

RELATORE

Prof. Raffaele De Mucci

CANDIDATO

Pietro Moroni

Matr. 068182

**A.A. 2013-2014**



## Indice

Introduzione. ....	4
Premesse teoriche.....	8
1.1 .....	8
1.2 .....	10
1.3 .....	10
1.4 .....	11
1.5 .....	12
1.6 .....	13
1.7 .....	14
1.8 .....	15
<i>Crowding-out hypothesis</i> e sua confutazione.....	18
2.1 .....	18
2.2 .....	18
2.3 .....	19
2.4 .....	20
2.5 .....	22
2.6 .....	24
Verso una <i>crowding-in hypothesis</i> ? .....	25
3.1 .....	25
3.2 .....	25
3.3 .....	27
3.4 .....	30
3.5 .....	31
3.6 .....	32
3.7 .....	32
3.8 .....	34
3.9 .....	35
3.10.....	38
3.11.....	39
3.12.....	41
3.13.....	43
Conclusioni. ....	45
Bibliografia. ....	53

## **Introduzione.**

La tesi vuole proporre un'analisi utile alla prospettiva di un attore pubblico sulle correlazioni fra sistemi di welfare, con particolare attenzione a quello universalistico, e capitale sociale. Si prende a modello la classificazione di Esping-Andersen per orientarsi tra i sistemi idealtipici di welfare state evidenziati dallo studioso danese: welfare liberale (o *mean-testing* o residuale), welfare socialdemocratico (o universalistico o scandinavo) e welfare conservatore-corporativo (o continentale). Per quanto riguarda i fondamenti teorici del capitale sociale, il dibattito è ancora acceso fra gli studiosi, ma si è riscontrato un consenso crescente attorno a quelli che dovrebbero essere gli indicatori empirici del capitale sociale, raggruppati in tre grandi gruppi: reti sociali, come relazioni nelle e fra famiglie ed amici, adesione a comunità e associazioni, partecipazione alla vita civica locale o nazionale; norme sociali, intese come valori condivisi e comportamenti cooperativi; fiducia sociale, intesa come fiducia generalizzata nelle istituzioni sociali e negli altri individui<sup>1</sup>. L'idealtipo conservatore-corporativo non rientra nel focus dell'analisi se non marginalmente. Le ragioni sono molteplici: da un lato si preferisce confrontare i due idealtipi più radicalmente opposti per funzione e struttura, dall'altro si ritiene il mutualismo come un sistema di welfare di scarso interesse per l'attore pubblico in questione, che abbia interesse nella questione del capitale sociale:

storicamente i liberali e i socialisti hanno avuto opinioni opposte in merito, con la conseguente opposizione anche in materia di welfare, mentre i conservatori hanno solitamente percepito la questione sociale come un mero problema di ordine pubblico. Tale ottica rende l'analisi degli effetti del welfare sul capitale sociale di scarso interesse per un attore pubblico con questa agenda politica. Una critica ricorrente al welfare state riguarda il presunto depauperamento del capitale sociale ad esso conseguente. Il supporto del pubblico rende superflue le reti di protezione sociale prima indispensabili (famiglia, volontariato, rete di conoscenze “utili”) e allontana gli individui da alcuni dei loro ambienti sociali tradizionali. Ma è davvero così? Le prove empiriche in tal senso sono sempre state scarse o deboli, anche per via della fragilità dell'argomento “capitale sociale” e negli ultimi anni sono aumentate anzi le confutazioni empiriche della *crowding-out hypothesis*. I dati emersi sembrano suggerire una relazione di tipo opposto alla *crowding-out hypothesis*: sistemi di welfare più estensivi sembrano correlati ad un maggiore capitale sociale, mentre il welfare residuale è quello meno apprezzato sia dai *tax-payer* che dai *tax-taker*. Il paradosso di un welfare più leggero e più impopolare (percepito come più assistenzialista da chi lo sovvenziona con le sue tasse e come più oppressivo nella sua burocrazia da chi ne usufruisce) è solo apparente. In verità, nel sistema liberale, i contribuenti sentono di star sprecando denaro per sostenere persone di dubbia moralità (rischio di frodi al sistema previdenziale) e le persone che vi ricorrono si sentono trattati, non senza ragione, come cittadini di serie B da parte della burocrazia delegata al controllo sulla loro *eligibility* a ricevere i

fondi sociali. Nel sistema socialdemocratico invece scompare la rigida separazione fra contribuente e utente del servizio. Benché partecipando alle spese sociali in misura diversa (principio della proporzionalità), tutti ricevono lo stesso servizio, percependo così, anche a livello psicologico, un ritorno del denaro da loro investito attraverso la fiscalità generale. Mentre nel sistema residuale il ceto medio è escluso dai benefici della cooperazione, in quello universale il ceto medio è portato sotto l'ombrello dello stato sociale. Non essendoci ragione di frodare per accedere al servizio pubblico, scompare una fonte importante di sfiducia generalizzata. La *decommodification* si rivela anch'essa un importante chiave di lettura: il passaggio delle cure parentali dalla famiglia al pubblico, per esempio, non sembra avere effetti negativi sul rapporto degli individui con gli anziani della propria famiglia, ma sembra semmai aumentare la qualità e l'intensità del rapporto familiare, liberato, per così dire, dai suoi problemi materiali più onerosi. Quindi il welfare state universalistico arricchisce il capitale sociale? Non necessariamente. Se la correlazione pare abbastanza chiara, non è altrettanto chiaro il rapporto di causalità: non sappiamo cioè se un sistema di welfare universale generi capitale sociale, o se invece sia una società già di per sé ricca di capitale sociale a permettere la costruzione politica di un sistema di welfare più generoso e solidale. Possiamo sostenere che il welfare universalistico non danneggi ma, entro certi limiti, addirittura valorizzi il capitale sociale, ma non possono ignorarsi altri problemi ad esso correlati. La costituzione di gruppi di pressione e talvolta di partiti tesi alla difesa di alcuni segmenti della società dipendenti in parte dal

welfare (esempio principe: i partiti dei pensionati sviluppatasi in tutta Europa con alterne fortune e conseguenze) è in grado di rompere nuovamente la composizione d'interessi promossa (involontariamente?) dal sistema socialdemocratico. Composizione d'interessi comunque parziale, visto che ci sono sempre dei contribuenti più facoltosi degli altri che preferiscono, pur contribuendo in misura importante al sostentamento del pubblico, ricorrere a enti privati più costosi e per questo in grado di offrire loro tutele maggiori. Importantissimo e purtroppo ancora oscuro per quanto riguarda il nostro ambito d'interesse, è il ruolo avuto del capitale sociale negativo: in che misura esso viene favorito o contrastato dai vari regimi del welfare state? Come vedremo questa è una delle domande che più ci hanno impegnato in una difficile speculazione, costretti spesso a navigare a vista col sostegno di pochi elementi e dati empirici. Se una delle sfide della modernità è il passaggio da un capitale sociale primordiale (fondato su famiglia e comunità) ad uno fondato sull'organizzazione sociale<sup>1</sup>, a noi pare, come ad altri, che il ruolo del welfare state in quest'ambito sia più di complementarità mediata istituzionalmente che di sostituzione<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> cfr. R. Albano e F. Barbera, *Social Capital, Welfare State, and Political Legitimacy*, su *American Behavioural Scientist* 2010 53:688.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

## Premesse teoriche.

### 1.1

Nel corso dell'argomentazione cercheremo di fornire un'analisi del rapporto fra capitale sociale e stato sociale o welfare state, termine, quest'ultimo, che preferiamo usare per evitare confusioni col capitale sociale. Ci interessa in particolar modo la prospettiva di un attore pubblico al quale stia a cuore l'andamento, in un senso o nell'altro, del capitale sociale nella sua società in relazione alle sue decisioni politiche inerenti il welfare state. Il Welfare state è stato definito come “un insieme di politiche pubbliche” tramite le quali “lo Stato fornisce protezione contro rischi e bisogni sociali [...] sulla base di diritti e doveri”<sup>3</sup>. Questa definizione però non ci basta per distinguere diversi modelli di welfare state, obiettivo per il quale facciamo riferimento all'analisi e alla classificazione operata in “*The Three Worlds of Welfare Capitalism*” di Gøsta Esping-Andersen: l'autore distingue i vari modelli di welfare state nei tre gruppi di welfare state liberale, welfare state corporativistico e welfare state socialdemocratico. Gli elementi principali caratterizzanti tali regimi e la loro funzione nella società sono:

- la **decommodification** o decommercializzazione, indicante la capacità delle persone di vivere senza dipendere dal mercato in generale: per quanto riguarda più specificatamente il

---

<sup>3</sup> Cfr. M. Ferrera, *L'Analisi delle Politiche Sociali e del Welfare State*, 2006, Bologna, Il Mulino, p.16.



welfare state, questa capacità si traduce ad esempio nei programmi sociali quali i sussidi di disoccupazione, che garantiscono al cittadino al di fuori del mercato del lavoro di godere di un introito per un certo lasso di tempo<sup>4</sup>;

- il livello di **stratification** (stratificazione sociale); per Esping-Andersen “*all historical welfare-state models [...] have faced the dilemma of changes in class structure*”<sup>5</sup> con effetti variabili a seconda delle intenzioni politiche di chi li ha varati e della realtà sociale dei Paesi di applicazione; per avvalorare questo dato di fatto basti considerare come programmi di welfare universalistico abbiano un impatto diverso a seconda della struttura sociale nella quale operano: in Paesi come il Regno Unito i programmi universalistici sviluppano un dualismo nella popolazione fra la parte povera dipendente dal sostegno statale e quella ricca che si affida al mercato, mentre in Paesi come quelli scandinavi sviluppano solidarietà interclassista e nazionale. Il motivo discriminante in questo caso risiede nella minore distanza fra i diversi strati sociali, in modo che le misure sociali adottate vengono percepite come benefiche anche dal ceto medio;

- il **rapporto fra pubblico e privato**, ossia la misura in cui lo Stato decide di sostenere finanziariamente il secondo anziché il primo, specificatamente avvalendosi di detrazioni fiscali per promuovere il ricorso a enti privati attivi nel settore.

---

<sup>4</sup> Cfr. Ram A. Cnaan *Acta Sociologica*, Taylor & Francis Ltd, Vol. 35 Issue 1, pp. 69-71, 1992

<sup>5</sup> Cit. G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990, p25.

## 1.2

Il tradizionale regime **liberale** si fonda sui principi etici del lavoro e sulla necessità di sfavorire la fuoriuscita dal mercato del lavoro di chi vi ricorre. È un tipo di welfare diretto unicamente ai più bisognosi, quindi alla fascia di popolazione che vive al di sotto della soglia di povertà o in una situazione di particolare disagio (come l'invalidità). In esso predominano programmi *means-testing*, motivo per il quale è definito anche come regime selettivo. Tale approccio minimalista viene affiancato e compensato dagli attori privati, destinatari di detrazioni fiscali e regolamentazioni vantaggiose. In tale sistema la decommercializzazione è minima e i privati sono protagonisti dello stato sociale.

## 1.3

Il regime **corporativistico-conservatore** è tipico di Paesi continentali come Germania, Francia, Austria e Italia. Il fondatore ideale di questa forma di welfare state è Bismarck, il quale lo disegnò per assicurare al neonato Stato tedesco la lealtà delle masse proletarie in un periodo di forte crescita delle organizzazioni sindacali e dei partiti socialisti. Proprio l'ordine pubblico è il fine di questo welfare state. Al di là dei servizi offerti direttamente dallo Stato il welfare conservatore comprende associazioni mutualistiche controllate, di solito indirettamente, dallo Stato e politiche di sostegno alla famiglia tradizionale, considerata come il più importante ente privato a sostegno del benessere sociale. Dominante è il ricorso a sistemi

contributivi: in tal modo il welfare state non redistribuisce ricchezza e non altera la realtà della stratificazione sociale. È importante far presente che col passare del tempo questo sistema è diventato (e diventa) sempre meno autoritario e sempre meno corporativistico, pur rimanendo saldi i principi conservatori che ne animano l'organizzazione.

#### 1.4

Il regime **socialdemocratico** o scandinavo si basa sul principio dell'universalismo e della decommercializzazione. Tutti i cittadini ricevono gli stessi servizi in maniera uguale e la redistribuzione avviene attraverso la fiscalità generale, caratterizzata da tasse fortemente progressive. Questo tipo di welfare eroga una prestazione calibrata sullo standard più elevato, per evitare l'insorgere del dualismo fra classe media e classe lavoratrice tipico degli istituti universalistici liberali, i quali adottano invece il principio dello standard minimo, come già accennato. La politica di emancipazione socialdemocratica non si limita al mercato ma vale anche nei confronti della famiglia tradizionale: promuove la socializzazione dei costi della solidarietà familiare favorendo così l'indipendenza individuale in una *peculiare fusione di liberalismo e socialismo*<sup>6</sup>. A titolo di esempio basti indicare le politiche di sostegno alla maternità allo scopo di garantire la libertà di scelta fra lavoro e cura familiare. A differenza dei sistemi di welfare state precedenti, questo è fortemente collegato al raggiungimento della piena occupazione

---

<sup>6</sup> Cfr. G. Esping-Andersen, op.cit., p. 28

lavorativa: infatti per sostenere i costi di un programma di welfare solidaristico, universale e decommercializzante è necessario minimizzare i problemi sociali e massimizzare gli introiti personali e ciò è più facilmente realizzabile tanto più sono le persone lavoratrici e tanto meno sono quelle che vivono di sussidi statali<sup>7</sup>.

## 1.5

È chiaro che questi tre tipi di welfare state sono e vanno trattati come idealtipi. Neanche i campioni tipici portati ad esempio di ognuno di essi sono anche lontanamente definibili “puri”, ma in ogni sistema di welfare state esistente coabitano elementi riconducibili a più di un regime idealtipico qui indicato, al punto che, dopo la dissoluzione dei regimi comunisti dell’Europa orientale e con il progresso del capitalismo nelle vecchie dittature mediterranee, lo stesso Esping-Andersen ha ritenuto di dover indicare due regimi idealtipici ulteriori, il regime mediterraneo e il regime orientale o post-comunista, per analizzare al meglio il mondo del welfare state post-Muro, essendo i tre modelli finora presentati pensati in relazione all’Occidente democratico e capitalista. Il focus della nostra comparazione però può fare a meno non solo dei due idealtipi più recenti ma anche dell’idealtipo conservatore, nella misura in cui questi i dati ad essi relativi non possano aiutarci a comprendere meglio anche le differenze e similitudini fra quello liberale e quello socialdemocratico. Infatti all’attore pubblico a cui non interessi

---

<sup>7</sup> Ibidem

influire sul capitale sociale, non ha senso proporre un'analisi con tale fine, dal momento che il suo fine ultimo è l'ordine pubblico o, in qualche caso, anche la carità cristiana, per i quali il capitale sociale è un aspetto superfluo. Per questa ragione limiteremo il nostro spettro idealtipico, nelle nostre conclusioni, solo al dualismo fra regime liberale e regime socialdemocratico.

## 1.6

Del concetto di capitale sociale si è fatto un larghissimo uso, talvolta anche molto alla leggera, col risultato di avere varie interpretazioni di cui alcune molto vaghe che ci impediscono di darne una definizione unica e conclusiva. Un problema ricorrente consiste nell'incertezza se il capitale sociale sia un valore, come la fiducia, o un network che facilita l'azione sociale, come un'associazione volontaria<sup>8</sup>. La definizione ufficiale dell'OECD ha il pregio di unire questi elementi: *Social Capital is networks together with shared norms, values and understandings that facilitate cooperation within or among groups*<sup>9</sup>. In maniera approssimativa il capitale sociale può essere inteso anche come “la benevolenza che scaturisce dalla trama delle relazioni sociali e che può essere mobilitata per agevolare azioni sociali”<sup>10</sup>. Per gli studiosi dell'organizzazione il capitale sociale si è rivelato un concetto potente per spiegare il relativo successo degli attori in

---

<sup>8</sup> cfr. R. Patulny, *Social Capital Norms, Networks and Practices – A Critical Evaluation*, SPRC Discussion Paper No. 134 June 2004, The Social Policy Research Centre of University of New South Wales.

<sup>9</sup> cit. S. Cote, T. Healy, *The Well-being of Nations. The role of human and social capital. Organisation for Economic Co-operation and Development* (2001), Parigi.

<sup>10</sup> cfr. P. S. Adler, S.W. Kwon, *The Academy of Management Review* (2002), Vol. 27, No. 1, p. 17; “Social capital - understood roughly as the goodwill that is engendered by the fabric of social relations and that can be mobilized to facilitate action”. [hyperlink](#)

un certo numero di arene sociali d'interesse per i loro studi<sup>11</sup>. Attualmente si registra la tendenza a enfatizzare più o meno esplicitamente *in primis* l'importanza delle relazioni sociali familiari e comunitarie, dei gruppi di amici e delle associazioni volontarie, *in secundis* l'importanza di valori condivisi, norme e comportamenti sociali, e infine l'importanza della fiducia nelle istituzioni e della fiducia nelle altre persone in genere<sup>12</sup>.

## 1.7

Nel corso della nostra argomentazione partiremo dagli studi di Wim van Oorschot e Wil Arts: i due studiosi, anzichè focalizzarsi su un solo aspetto del capitale sociale, hanno sviluppato un modello di misurazione del capitale sociale attorno ad otto indicatori. Questi sono misurati in base alle risposte date da oltre 28000 casi in 33 Paesi europei<sup>13</sup> (di questi, solo 23 sono considerati unità di analisi, essendo gli esclusi 10 con meno di mille casi rispondenti ciascuno) ed elaborati sia a livello individuale che aggregato<sup>14</sup>:

1. *partecipazione attiva ad associazioni volontarie*, ritenuta importante in quanto educa i volontari alla cooperazione, viene presa in considerazione senza badare alla tipologia di associazione<sup>15</sup> in questione;

---

<sup>11</sup> Ibidem

<sup>12</sup> W.J.H. van Oorschot, W.A. Arts, J.P.T.M. Gelissen, *Social capital in Europe. Measurement and regional distribution of a multi-faceted phenomenon - Acta Sociologica* (2006), p. 149

<sup>13</sup> cfr. <http://www.europeanvaluesstudy.eu/>

<sup>14</sup> W.J.H. van Oorschot, W.A. Arts, *Journal of European Social Policy* (February 2005), vol. 15 no.1, pp. 5-26

<sup>15</sup> R. Putnam, *Bowling Alone: America's Declining Social Capital* (1995)

2. *partecipazione passiva ad associazioni volontarie*, indice del coinvolgimento personale nella società civile o nella comunità; sono escluse dalla misurazione le organizzazioni religiose e sindacali in quanto in alcuni Paesi scandinavi l'iscrizione ad esse è una questione di necessità o praticità amministrativa, più che di convinzione personale;
3. *relazioni con gli amici*, quantificate attraverso il tempo speso con essi, il valore attribuito a tali relazioni;
4. *relazioni con la famiglia*, quantificate attraverso il tempo speso con essa, l'attenzione data alla situazione in cui versa;
5. *impegno politico*, inteso principalmente come interesse per la politica; in particolare viene chiesto ai partecipanti se essi discutano spesso di politica con gli amici e se seguano le vicende politiche attraverso i media;
6. *fiducia interpersonale*, considerata come apertura verso le altre persone in genere e predisposizione a fidarsi di loro;
7. *fiducia nelle istituzioni*, ricavata da quella attribuita a varie istituzioni pubbliche (governo, polizia, sanità, giustizia, sistema pensionistico, forze armate, parlamento...);
8. *affidabilità (trustworthiness)*, fa riferimento all'impegno civico e alla moralità dei partecipanti, ricavata dal giudizio morale che essi stessi esprimono su vari comportamenti illeciti proposti<sup>16</sup>.

## 1.8

Bisogna però diffidare di una visione idilliaca del capitale

---

<sup>16</sup> W.J.H. van Oorschot, W.A. Arts, *Journal of European Social Policy* (February 2005), vol. 15 no.1, pp. 5-26

sociale: dipende dalle azioni sociali che esso può favorire. Una vasta rete di amicizie e conoscenze aiuta ad avere una sana vita sociale, più risorse nella competizione economica o nell'organizzare campagne di beneficenza, ma può anche essere il trampolino di lancio per una carriera professionale basata su raccomandazioni e favoritismi personali. L'esempio più chiaro di questo fenomeno è forse il **familismo amorale**, un concetto sviluppato decenni prima del capitale sociale e che ci tornerà molto utile nell'interpretare alcuni dati. Inoltre A. Portes e B. Landolt in un loro studio del 1996 hanno parlato di un vero e proprio lato oscuro del capitale sociale ed hanno identificato alcune caratteristiche negative che possono emergere dall'autentica solidarietà sociale:

- **esclusione** degli outsider, come avviene in certi gruppi etnici e religiosi;
- **conformismo** e restrizioni all'iniziativa personale; Portes e Landolt citano come esempio gli obblighi sociali di alcuni gruppi etnici, ma anche la mafia può essere un esempio valido;
- downward levelling pressures, concetto che nel 1998 Portes avrebbe ribattezzato **downward levelling norms**, norme e pressioni sociali che spingono verso il basso, come in una gang che impone ai suoi membri la segregazione dal resto della società, innescando così uno spill-over nell'arretramento sociale. Portes e Landolt vedono collegano il capitale sociale negativo al fondo della scala sociale, ma in realtà riguarda anche posizioni sociali più elevate, dalle quali chi gode già di una posizione di vantaggio favorisce la promozione di persone a lui vicine in modo da rendersele fedeli. Questo capitale sociale negativo sarà



un'importante chiave di lettura nel corso dell'argomentazione.

## ***Crowding-out hypothesis e sua confutazione.***

### 2.1

Una critica ricorrente esprime l'idea che nonostante le buone intenzioni del welfare state, o proprio a causa di esse, si abbia un effetto di depauperamento sul capitale sociale. Più specificatamente, la *crowding-out hypothesis* sostiene che la spesa sociale e i programmi di welfare universalistici abbiano come effetto di indebolire le relazioni informali di mutuo sostegno e il tessuto sociale, così come i sistemi familiari, tradizionali e comunitari caratterizzati dall'autosostegno (*self-help*) e reciprocità (*reciprocity*), favorendo così l'isolamento sociale, l'anomia e l'autoreferenzialità e conducendo a un progressivo declino per quanto riguarda il rispetto delle norme civili, la partecipazione attiva alla vita sociale e la fiducia nei propri concittadini<sup>17</sup>.

### 2.2

Possiamo sintetizzare così la tesi della *crowding-out hypothesis*: *for every welfare state, if social obligations become increasingly public, then its institutional arrangements to an increasing extent crowd out private obligations or make them at least not longer necessary*<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Cfr. Ibidem

<sup>18</sup> Cit. Ibidem.

## 2.3

I ricercatori hanno cercato con costanza di trovare un riscontro empirico di tale ipotesi<sup>19</sup> Van Oorschot e Arts sostengono che il miglior test per la *crowding-out hypothesis* consisterebbe nella raccolta periodica di dati in vari Paesi con diversi regimi di welfare state, ma che le ricerche in merito sono state o focalizzate su uno solo o comunque pochi Paesi (*ricerche longitudinali*), oppure non si sono occupate dello sviluppo temporale del capitale sociale nel tempo ma si sono limitate a immortalare staticamente la situazione. Gli studi longitudinali precedenti al loro hanno avuto risultati contraddittori: le ricerche statunitensi tendono a confermare la *crowding-out hypothesis*, mentre quelle europee, al contrario, tendono a smentirla, talvolta anche in pieno. Nello scenario della ricerca europea la tendenza sembra ribaltarsi quando si passa ad alcuni importanti studi comparativi statici<sup>20</sup>: ad esempio, si riscontra che gli anziani che abitano in Paesi dove la spesa sociale è maggiore, hanno meno contatti con le loro famiglie, il che ricalca perfettamente una delle accuse della *crowding-out hypothesis* al welfare state<sup>21</sup>. Questo dato però fa riferimento a *quanto* viene speso e non a *come* si spende, ignorando quindi la tipologia di welfare state. Questa distinzione è fondamentale nello studio di Van Oorschot e Arts come nella nostra argomentazione. Cercare di comparare, sulla base dello sforzo finanziario, welfare state che adottano soluzioni molto differenti in merito alle stesse tematiche sociali, comporta il

---

<sup>19</sup> Wolfe 1989; Etzioni 1995; Fukuyama 2000.

<sup>20</sup> Scheepers et al., 2002

<sup>21</sup> Ibidem e W.J.H. van Oorschot, W.A. Arts, *Journal of European Social Policy* (February 2005), vol. 15 no.1, pp. 5-26

famoso esito di sommare mele con pere. Noi siamo certi che ci sia una differenza fondamentale se, per esempio, mille euro di spesa in aiuto ad anziani con disabilità, si traducono in un sussidio, in una badante assegnata e pagata dallo Stato o nell'accesso a un ospizio sovvenzionato. Già questo esempio banale rende chiaro come una misurazione quantitativa della spesa sociale rende l'analista daltonico di fronte a situazioni radicalmente differenti. Nella seguente tabella<sup>22</sup>, possiamo vedere sotto le voci *Welfare effort* e *Welfare effort controlling for GDP* come la spesa sociale sia correlata a vari aspetti del capitale sociale in maniera assolutamente non univoca. Anzi, da un punto di vista generale, si nota che le correlazioni positive sono più numerose e intense delle correlazioni negative.

Correlations between social capital scales and welfare effort, controlled for differences in GDP, income inequality and religious denomination (aggregate level, N = 23)

	<i>Welfare effort</i>	<i>Welfare effort controlling for GDP</i>	<i>Welfare effort controlling for income inequality</i>	<i>Welfare effort controlling for Protestantism</i>	<i>Welfare effort controlling for Catholicism</i>
Trustworthiness	.050	-.078	-.246	-.153	.006
Trust in institutions	.677 <sup>c</sup>	.251	.541 <sup>b</sup>	.538	.668 <sup>b</sup>
Interpersonal trust	.625 <sup>c</sup>	.237	.440 <sup>a</sup>	.389	.638 <sup>c</sup>
Passive participation	.617 <sup>c</sup>	.262	.553 <sup>b</sup>	.557 <sup>a</sup>	.639 <sup>c</sup>
Active participation	.557 <sup>c</sup>	.306	.593 <sup>c</sup>	.424	.544 <sup>b</sup>
Relations with friends	.608 <sup>c</sup>	-.051	.578 <sup>c</sup>	.469	.596 <sup>c</sup>
Relations with family	-.108	.125	-.151	.220	-.060
Political engagement	-.057	.213	-.227	-.091	-.082

Notes:

<sup>a</sup> p < .1.

<sup>b</sup> p < .05.

<sup>c</sup> p < .01.

23

## 2.4

I due autori hanno raggruppato i dati dell'EVS Survey per

<sup>22</sup> cit. W.J.H. van Oorschot, W.A. Arts, *Journal of European Social Policy* (February 2005), vol. 15 no.1, pp. 5-26

<sup>23</sup> tabella proveniente da W.J.H. van Oorschot, W.A. Arts, *Journal of European Social Policy* (February 2005), vol. 15 no.1, pp. 5-26.

nazione. Anticipiamo che si è riscontrato in varie analisi sul capitale sociale che i Paesi europei non tendono a raggrupparsi in base al proprio regime di welfare state<sup>24</sup>. Torniamo ora alla tabella e notiamo subito alcuni elementi di omogeneità: la *trustworthiness* è elevata in tutti i Paesi analizzati, mentre la fiducia nelle istituzioni tende a livelli più mediocri; altra caratteristica comune è la tendenza, contraddetta da soli quattro Paesi, a riporre maggiore fiducia e importanza sulla famiglia rispetto agli amici.

Countries' scores on social-capital indicators

	<i>Trust-worthiness</i> (4–40) <sup>a</sup>	<i>Trust in institutions</i> (6–24)	<i>Interpersonal trust</i> (1–2)	<i>Passive participation</i> (0–6)	<i>Active participation</i> (0–3)	<i>Friends</i> (1–3)	<i>Family</i> (1–3)	<i>Political engagement</i> (2–8)
Denmark	37.5	16.7	1.7	1.1	0.6	2.2	1.6	6.3
Sweden	35.1	15.9	1.7	1.6	1.0	2.5	2.7	6.5
Finland	35.1	16.5	1.6	1.0	0.6	2.2	1.6	5.4
Germany	34.5	14.9	1.4	0.5	0.2	2.9	2.7	6.5
France	31.8	15.1	1.2	0.5	0.4	2.2	2.5	5.8
Austria	34.9	16.5	1.3	1.0	0.4	2.1	2.2	6.1
Netherlands	35.1	15.6	1.6	2.4	0.8	2.3	2.5	6.0
Belgium	32.1	15.1	1.3	1.2	0.6	2.1	2.6	5.5
United Kingdom	34.8	14.8	1.3	0.4	0.7	2.4	2.3	4.7
Ireland	36.0	15.9	1.3	0.8	0.5	2.4	2.5	5.0
Italy	35.9	13.9	1.3	0.6	0.4	2.0	2.3	5.6
Spain	34.5	15.1	1.4	0.4	0.3	2.1	2.5	5.1
Portugal	35.3	14.5	1.1	0.3	0.2	2.0	2.7	5.2
Greece	29.7	12.1	1.2	1.0	0.8	2.2	2.7	6.1
Estonia	32.8	14.1	1.2	0.3	0.3	1.9	2.4	5.9
Latvia	35.7	14.4	1.2	0.2	0.3	1.7	2.3	6.3
Lithuania	32.2	12.1	1.3	0.2	0.2	1.8	2.6	6.6
Poland	36.0	14.6	1.2	0.2	0.2	1.7	2.6	6.1
Czech Republic	35.2	13.1	1.2	0.8	0.5	1.9	1.5	6.4
Slovakia	32.9	13.7	1.2	0.7	0.8	1.9	2.5	6.1
Hungary	35.2	13.7	1.2	0.2	0.2	1.8	2.8	5.6
Bulgaria	36.7	12.8	1.3	0.3	0.3	2.0	2.7	5.9
Slovenia	34.6	14.4	1.2	0.6	0.5	2.1	2.4	5.6
Overall average	34.4	14.6	1.3	0.7	0.5	2.1	2.4	5.9
Coefficient of variation (%)	4	8	11	50	74	10	15	9
Range of scores as % of scale	21	24	30	30	20	40	40	23

Note: <sup>a</sup> Scale ranges.

<sup>24</sup> cit. W.J.H. van Oorschot, W.A. Arts, *Journal of European Social Policy* (February 2005), vol. 15 no.1, pp. 5-26; "In addition, we can report that a series of cluster analyses (not presented here) showed that European countries do not cluster around separate indicators of social capital in a way that would reflect regime-type membership"

## 2.5

Passiamo ora a mettere la *crowding-out hypothesis* alla prova dei fatti: la tabella successiva illustra i risultati già mostrati per ogni nazione, raggruppandoli però per regimi di welfare. Secondo la *crowding-out hypothesis* dovremmo riscontrare valori più bassi in tutte le categorie selezionate di capitale sociale nei regimi più estesi e pesanti, ossia quello scandinavo o socialdemocratico, seguito da quello continentale o conservatore, mentre dovrebbero essere più alti nei regimi liberale e mediterraneo, il meno sviluppato di tutti, e forse anche in quello residuale o post-comunista, se gli anni passati dal crollo dei regimi comunisti sono stati sufficienti a cancellare gli effetti sul capitale sociale degli oggi evaporati welfare state dell'Europa orientale. La realtà però appare ben diversa.

Mean social capital by regime type								
	<i>Trust-worthiness</i> (4-40) <sup>a</sup>	<i>Trust in institutions</i> (6-24)	<i>Interpersonal trust</i> (1-2)	<i>Passive participation</i> (0-6)	<i>Active participation</i> (0-3)	<i>Friends</i> (1-3)	<i>Family</i> (1-3)	<i>Political engagement</i> (2-8)
Scandinavian	35.8	16.3	1.6	1.2	0.7	2.3	1.9	6.0
Continental	33.8	15.4	1.4	1.1	0.5	2.1	2.5	6.0
Liberal	33.9	15.4	1.3	0.6	0.6	2.4	2.4	4.9
Southern	34.6	13.9	1.3	0.6	0.4	2.1	2.5	5.5
Central-East								
European	34.6	13.7	1.2	0.4	0.3	1.9	2.3	6.1
p (N = 23)	.489	.001	.000	.119	.038	.000	.257	.016

Note: <sup>a</sup> Scale Ranges.

26

In primo luogo rivediamo, com'è ovvio, visto che i dati utilizzati sono gli stessi, la stessa omogeneità che abbiamo notato già quando abbiamo comparato i dati per nazione. Quando i valori si discostano considerevolmente dagli altri, inoltre, la situazione è

<sup>25</sup> tabella proveniente da W.J.H. van Oorschot, W.A. Arts, *Journal of European Social Policy* (February 2005), vol. 15 no.1, pp. 5-26.

<sup>26</sup> Ibidem.

opposta a quella che ci aspettavamo. La fiducia nelle istituzioni e negli altri concittadini e la partecipazione passiva e passiva, sono maggiori, non minori, nel regime scandinavo e minore in quelli liberale, mediterraneo e post-comunista. Il regime socialdemocratico e quello liberale condividono invece il risultato maggiore per quanto riguarda le relazioni con gli amici, mentre si pongono agli estremi dei valori riscontrati nella partecipazione politica, con il socialdemocratico in cima, assieme al continentale e al post-comunista, e il liberale in fondo, preceduto dal meridionale<sup>27</sup>. L'unico elemento che non contraddice la *crowding-out hypothesis* è rappresentato dalle relazioni familiari, ambito nel quale primeggiano però il modello continentale-conservatore, il quale si basa su un forte sostegno alla famiglia tradizionale, il modello liberale che cerca di non interferire con la vita familiare dei suoi cittadini, e il modello mediterraneo, più arcaico e che fa grande affidamento sulla famiglia come istituto sociale nel suo ruolo di *self-help* naturale. Questo pare essere l'unico terreno di applicazione dell'ipotesi iniziale: il regime socialdemocratico non frena la sua volontà politica di emancipazione sociale davanti all'istituto familiare e influisce anche pesantemente su di esso prendendosi carico dell'assistenza agli anziani e favorendo la posizione femminile nel mondo lavorativo, parallelamente diminuendo però il tempo dedicato dai singoli individui alle cure familiari, rese più leggere o meno importanti dall'azione del welfare<sup>28</sup>. Inoltre dobbiamo

---

<sup>27</sup> cit. W.J.H. van Oorschot, W.A. Arts, *Journal of European Social Policy* (February 2005), vol. 15 no.1, pp. 5-26

<sup>28</sup> cfr. C. Hakim, *Models of the family, women's role and social policy: a new perspective from Preference Theory*. (1999), *European Societies*, 1(1), 33 - 58

ricordare che fra tutti i terreni di coltura di capitale sociale, la famiglia è la terra d'origine del già citato familismo amorale. Non deve stupire che le società socialdemocratiche abbiano avuto abbastanza carburante ideologico (ricordiamo che quando nasce il concetto del familismo amorale, all'inizio degli anni '70, l'egemonia socialdemocratica nei Paesi scandinavi raggiungeva il suo apice) da superare la funzione storica della famiglia nella struttura del welfare state.

## 2.6

La *crowding-out hypothesis* viene complessivamente smentita. Al contrario, possiamo al limite riscontrare una tendenza opposta, con i livelli di capitale sociale maggiori proprio nel sistema più universalista di tutti.



## Verso una *crowding-in hypothesis*?

### 3.1

Alla ricerca del 2005 di Arts e Van Oorschot han fatto seguito numerosi studi sullo stesso tema<sup>29</sup> nei quali si è nuovamente riscontrata la correlazione che in Paesi con una spesa sociale maggiore e universalistici nel loro welfare state, le persone tendono a partecipare maggiormente in associazioni volontarie e relazioni informali, dichiarano di avere maggiore fiducia nei propri concittadini e tendono a conformarsi maggiormente alle norme e alla morale civica<sup>30</sup>. Gli studi empirici sembrano quindi suggerire una propensione verso una *crowding-in hypothesis* piuttosto che verso la *crowding-out hypothesis*, dagli effetti radicalmente opposti sulla società.

### 3.2

Come ben sappiamo però correlazione non implica causalità. Tantomeno sappiamo se un'eventuale causalità sia una verso piuttosto che in un altro, ossia non sappiamo se, nel caso, dovrebbe essere il welfare state più universalistico e più pesante a favorire un arricchimento di capitale sociale o se invece dovrebbe essere un maggior livello di capitale sociale a favorire

---

<sup>29</sup> Kaariainen e Lehtonen 2006; EU 2007; Larsen 2007; Wallace e Pichler 2007; Kaasa e Parts 2008; Rothstein 2008.

<sup>30</sup> cfr. J.P.T.M. Gelissen, W.J.H. van Oorschot e E. Finsveen, *How does the welfare state influence individuals' social capital?*, 2012, European Societies, p. 2.

l'istituzione o il rafforzamento di sistemi di welfare universali e tutelanti. Tale ultima ipotesi sembra anzi certamente più ragionevole della precedente: dopotutto riforme sociali di tale vastità e importanza sono storicamente precedute e accompagnate da mobilitazioni sociali e preferenze elettorali in favore del fine politico di una società più solidale. Senza correre troppo però seguiamo una ricerca condotta proprio sul tema di un'influenza virtuosa fra welfare state e capitale sociale. In *How does the welfare state influence individuals' social capital?* gli autori cercano le cause della rivelazione statistica che abbiamo già evidenziato: per essi si può parlare di un *crowding in effect* solo se può essere dimostrata una relazione positiva fra il livello macro della spesa sociale pubblica e il livello micro del capitale sociale delle singole persone<sup>31</sup> attraverso un'analisi bidimensionale. Un approccio che, ponendo il focus sui singoli individui e sulle loro scelte, anche noi preferiamo alle alternative di ricerca collettiviste. I due studiosi cercano di comprendere la suddetta tendenza, nella ricerca della risposta alla domanda "in che modo le misure di welfare hanno un impatto sul grado di sostegno che le persone possono ricevere dai loro network?". Tuttavia si usa come variabile d'analisi la *welfare stateness*, la quale non tiene direttamente conto del tipo di regime di welfare state in questione, bensì è un valore riferito al mero welfare spending come percentuale del PIL negli ultimi tre anni registrati<sup>32</sup>. Inoltre

---

<sup>31</sup> Ibidem; "we assume that the positive correlation between welfare provision (macro level variable) and social capital of people (micro level variable) is only properly understood if it can be shown that the welfare state positively affects the resources, attitudes, and behaviour of individuals that are conducive to their social capital".

<sup>32</sup> Ibidem, p. 10.

a causa dell'inadeguatezza dei dati a disposizione<sup>33</sup>, il focus della ricerca è stato ristretto al solo aiuto che un individuo può ricevere dai suoi amici, dalle sue conoscenze, dai suoi vicini e colleghi<sup>34</sup>.

### 3.3

I risultati sono stati in parte quelli ipotizzati all'inizio: c'è una correlazione positiva fra il welfare state e il capitale sociale misurato come accesso ad aiuto informale. Rimane da capire quali meccanismi sono responsabili di questa correlazione statistica. L'ipotesi di partenza teorizzava che l'impatto del welfare state sul capitale sociale passasse attraverso la partecipazione a network formali e informali e nell'aiuto reciproco fra privati in quanto questi tre fattori sono stati riscontrati come correlati al welfare state in vari modi, come mostrato brevemente nel precedente capitolo. In realtà le cose sono più complicate di così. La partecipazione formale è effettivamente favorita dal welfare state. Una spiegazione abbastanza lineare è da ricercarsi nel fatto che welfare state particolarmente pesanti incoraggiano (e talvolta impongono) la partecipazione ad associazioni ed enti in collaborazione con essi: ad esempio in Svezia per ottenere l'accesso all'erogazione di alcuni diritti sociali, è necessaria l'iscrizione a un sindacato, o basti pensare ai Paesi dell'Europa continentale con regime corporativistico, dove le corporazioni professionali sono coinvolte nel sistema previdenziale e nelle prestazioni di

---

<sup>33</sup> Ibidem, p. 2.

<sup>34</sup> Ibidem. Si noti che concepito in questa maniera, il capitale sociale si avvicina al concetto di supporto sociale.

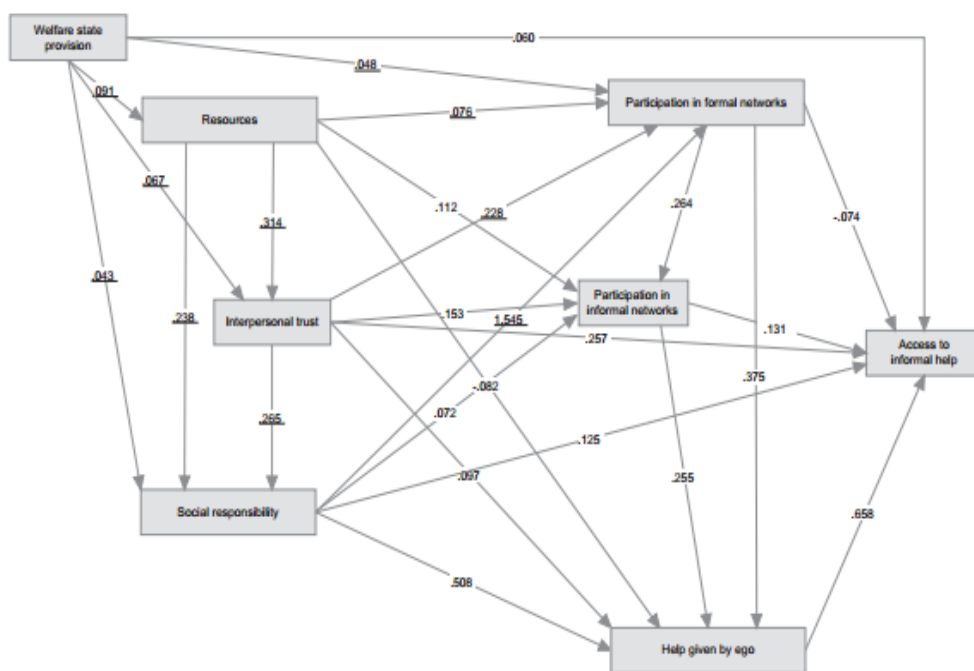
assistenza sociale verso i loro membri. In questi Paesi abbiamo già notato una partecipazione passiva più elevata rispetto a tutti gli altri sistemi. Inoltre la partecipazione formale tende a essere più alta fra le persone con maggiori risorse finanziarie, con una maggior fiducia nelle altre persone e fra coloro con un più forte senso di responsabilità sociale. Tutti e tre questi elementi subiscono l'influsso positivo delle provvigioni sociali, quindi la partecipazione formale viene influenzata dal welfare state in maniera indiretta anche attraverso questi fattori<sup>35</sup>. Per quanto riguarda la partecipazione informale, questa non viene influenzata direttamente dal welfare state, ma semmai attraverso i tre fattori già citati di fiducia, responsabilità sociale e risorse economiche. È da sottolineare inoltre che la partecipazione a network formali corrisponde a una diminuzione dell'aiuto informale (per ovvii motivi), ma questo viene compensato dall'aumento anche della partecipazione a network informali<sup>36</sup>. Un altro elemento che rende la relazione più spuria di quanto ci si aspettava, è che l'aiuto informale tende inaspettatamente a diminuire con l'aumentare delle risorse economiche: questo si spiega con il carattere di reciprocità insito nell'aiuto informale; l'aiuto informale è in realtà favorito sia da una migliore situazione finanziaria che dalla partecipazione a network formali e informali, ma è stimolato soprattutto dall'aiuto ricevuto: quindi è abbastanza ragionevole sostenere che, venendo a mancare il bisogno di sostegno da parte dei membri del proprio network, venga progressivamente a mancare l'aiuto ricevuto, in quanto

---

<sup>35</sup> cfr. J.P.T.M. Gelissen, W.J.H. van Oorschot e E. Finsveen, *How does the welfare state influence individuals' social capital?*, 2012, European Societies, p. 17

<sup>36</sup> Ibidem.

diventato superfluo, e quindi l'aiuto informale divenga più marginale sia in un senso che nell'altro. La sintesi di queste e di altre rivelazioni dei due autori è rappresentata nella seguente figura tratta dal loro paper.



**Figure 2.** Summary of statistically significant relationship – coefficients (unstandardised) from ordinal logistic and OLS regression models. Notes: Underlined coefficients are logit coefficients. Reported coefficients are controlled for sex, age, educational attainment, and whether one is unemployed or not.

37

Pare quindi che, pur se in maniera spuria, il welfare state tenda a favorire lo sviluppo di capitale sociale, inteso sempre come accesso all'aiuto informale, come compare nella figura superiore.

<sup>37</sup> tabella proveniente da J.P.T.M. Gelissen, W.J.H. van Oorschot e E. Finsveen, *How does the welfare state influence individuals' social capital?*, 2012, European Societies.

### 3.4

La *crowding-in hypothesis* rimane però lungi dall'essere dimostrata. In primo luogo siamo stati costretti a ricorrere una definizione restrittiva del capitale sociale a causa della mancanza di dati di partenza adatti per una ricerca di questo tipo rivolta all'interesse del mondo del capitale sociale. Infatti per trovare e comprendere una relazione di vera e propria causalità fra welfare state universalistico e capitale sociale, per stessa ammissione degli autori, servirebbero dati raccolti da studi longitudinali (mentre gran parte degli studiosi si sono basati su dati provenienti da studi comparativi<sup>38</sup>) svolti in maniera di poter mettere in relazione il welfare state e le sue eventuali riforme organizzative e finanziarie con il capitale sociale. Una tale ricerca statistica non è al momento disponibile e senza di essa non è possibile dare una spiegazione univoca e definitiva del rapporto fra welfare state e capitale sociale. In secondo luogo non possiamo ignorare che nel capitale sociale è presente anche il così detto capitale sociale negativo, al quale abbiamo già accennato in precedenza. Nella stessa ricerca che abbiamo finora citato non viene fatta alcuna distinzione fra capitale sociale "virtuoso" e capitale sociale negativo, una distinzione che però serve a noi nel fornire un quadro onesto ed esauriente all'attore politico interessato agli sviluppi del capitale sociale. I network formali e informali di cui abbiamo parlato non sono necessariamente entità benigne, bensì possono degenerare nel momento in cui compaiono alcuni dei già citati elementi tipici del capitale sociale negativo. Basti ricordare

---

<sup>38</sup> cfr. J.P.T.M. Gelissen, W.J.H. van Oorschot e E. Finsveen, *How does the welfare state influence individuals' social capital?*, 2012, European Societies, p. 3

i recenti scandali legati alla scoperta di reti clientelari infiltrate nella burocrazia del sistema sanitario nazionale in modo da assegnare illegittimamente pensioni di invalidità ai loro protetti. In quel caso il welfare state favorì sì il capitale sociale, ma a detrimento, morale od economico, dei cittadini rimasti, a torto o a ragione, esclusi dalla partecipazione ai vantaggi del welfare. In questo uno studio longitudinale sarebbe davvero interessante, anche per capire se il capitale sociale negativo è in grado, come sospettiamo, di diminuire il capitale sociale positivo, a cominciare dalla fiducia interpersonale per poi intaccare anche i network formali e informali più virtuosi. Ci sembra un'ipotesi confortata dalla ricostruzione di Esping-Andersen sulla storia del welfare universalistico nel Regno Unito, a sua avviso resosi incapace di sviluppare quello spill-over riuscito invece in Svezia e Norvegia.

### 3.5

Il capitale sociale è un concetto che deve essere trattato con prudenza, soprattutto quando viene messo in relazione alle politiche pubbliche. A questo punto è necessaria una riflessione sul capitale sociale negativo che abbiamo incontrato fino ad ora, implicitamente o esplicitamente. Abbiamo già accennato al familismo amorale, col quale abbiamo spiegato perché nel regime socialdemocratico-scandinavo si riscontrasse un livello di capitale sociale relativo alla famiglia minore che negli altri regimi idealtipici e in totale controtendenza con gli altri valori di capitale sociale. Abbiamo spiegato come dei network possano

assumere comportamenti escludenti e comportarsi in modo da insediarsi nella burocrazia degli enti pubblici per sfruttarli a vantaggio dei loro commensali e a detrimento degli outsiders. Ma c'è un modo per comprendere meglio quando il capitale sociale passa al "lato oscuro" nel quadro dell'azione del welfare state?

### 3.6

Procediamo per gradi. Se il welfare state può produrre capitale sociale negativo, questo è può essere dovuto ad abusi riconducibili alla burocrazia che dovrebbe idealmente garantirne il funzionamento oppure da policy che possiamo definire *sbagliate* dal punto di vista degli effetti sul capitale sociale. R. Albano e F. Barbera si sono occupati proprio di questo dilemma nel loro studio *Social Capital, Welfare State, and Political Legitimacy* del 2009, in relazione però al tema della legittimità politica. L'assunzione in questo caso è che il capitale sociale negativo impatti negativamente sulla legittimità politica del sistema. I due studiosi adottano quattro regimi rappresentati da quattro stati campione: Regno Unito per il regime liberale, Italia per il regime mediterraneo, Germania per il regime conservatore e Svezia per il regime socialdemocratico<sup>39</sup>. Ne terremo conto, ma al solito la nostra attenzione sarà dedicata ai due estremi, in questo caso Svezia e Regno Unito.

### 3.7

Anche in questo caso, e in maniera autonoma, si riscontra una

---

<sup>39</sup> R.Albano e F. Barbera, op. cit., su *American Behavioural Scientist* 2010 53:677.



correlazione positiva fra *welfare stateness* e aiuto informale come mostrato nella seguente tabella: l'Italia e il Regno Unito risaltano per avere la più alta percentuale di popolazione che spende tempo aiutando altre persone, mentre Germania e Svezia possono vantare la maggior percentuale di persone che dedichino parte del loro tempo in attività d'aiuto informale.

Time Spent Helping Others	Country				Total
	Germany	Italy	Sweden	United Kingdom	
Never (%)	3.8	20.7	9.4	19.0	11.5
Sometimes (%)	64.8	61.1	68.4	58.2	63.5
Often (%)	31.4	18.3	22.2	22.8	25.0
Total N	2,877	1,171	1,976	2,043	8,067

40

Secondo gli autori c'è una somiglianza fra Germania e Svezia da un lato e Regno Unito e Italia dall'altro per quanto riguarda i modelli di aiuto informale e la connessione fra il tempo speso in tali attività e la posizione critica verso il proprio sistema politico: nel Regno Unito e in Italia infatti questa correlazione è più forte, mentre è molto minore, anche se comunque presente, in Germania e Svezia<sup>41</sup>. Personalmente non crediamo che la minore legittimità di una *polity* presso i suoi membri più attivi nell'aiuto informale possa essere ricondotta al regime di welfare state presente, se non in maniera molto indiretta o dettata da situazioni contingenti (come la gravità della crisi economica e la rigidità delle politiche d'austerità). Più interessante e prolifica ci pare però l'analisi che gli autori compiono sullo specifico caso

<sup>40</sup> tabella proveniente da R. Albano e F. Barbera, *Social Capital, Welfare State, and Political Legitimacy*, su *American Behavioural Scientist* 2010 53:677.

<sup>41</sup> R. Albano e F. Barbera, *Social Capital, Welfare State, and Political Legitimacy*, su *American Behavioural Scientist* 2010 53:677: "[...] the United Kingdom and Italy have similar patterns of informal help, as do Sweden and Germany".

italiano: grazie alla devoluzione delle politiche di welfare nel quadro del regionalismo italiano, c'è una distinzione abbastanza nitida su come le responsabilità sociali delle regioni vengano interpretate e affrontate al Nord e al Sud della penisola, col risultato di riscontrare un welfare state settentrionale più sviluppato di quello meridionale, ripresentando così a livello nazionale la distinzione già riscontrata a livello europeo. Nuovamente, gli autori riscontrano che un welfare state meno sviluppato è collegato a una maggiore sfiducia verso il sistema politico da parte degli individui più attivi nell'aiuto informale. I nostri dubbi già espressi rimangono validi, ma il caso italiano ci permette ulteriori riflessioni sul capitale sociale negativo.

### 3.8

In un welfare state come quello italiano, sulla linea di confine fra il regime conservatore-continentale e quello mediterraneo, c'è una compresenza di istituti di assistenza sociale e di istituti di assicurazione sociale e la situazione è resa ancora più complessa dalla devoluzione regionale. A causa della maggiore arretratezza economica del Mezzogiorno, il welfare selettivo ha un ruolo maggiore per le famiglie meridionali, mediamente più povere, mentre quegli istituti teoricamente più universalistici come la Sanità sono in realtà più sviluppati nelle regioni centrali e settentrionali sempre a causa del regionalismo. Non diremmo nulla di nuovo nel sostenere che l'assistenzialismo ha fallito nel tentativo di colmare le diseguaglianze fra Nord e Sud d'Italia, ma riteniamo utile adoperare il concetto del capitale sociale negativo

nel capire il perché del fallimento delle politiche sociali means-testing nel Mezzogiorno e, più in generale, in Italia. Sia ben chiaro che non crediamo possa esservi un welfare state assolutamente scevro dalle contaminazioni del capitale sociale negativo per i motivi che abbiamo già espresso in precedenza. Nella misura in cui network informali disfunzionali riescono a sfruttare la burocrazia a loro favore o a detrimento degli outsider, nella misura in cui nepotismo e corruzione possono penetrare nell'amministrazione, ogni tipo di istituto di welfare è vulnerabile. Sospettiamo però che fra tutti i tipi di istituti del welfare state, quelli selettivi siano quelli più vulnerabili dal punto di vista del capitale sociale negativo e che pertanto sia il caso di studio ideale.

### 3.9

Cerchiamo quindi di comprendere le ragioni che solitamente possono condurre al fallimento del means-testing. Uno dei problemi principali degli istituti means-testing è quello del *non-take-up*<sup>42</sup> ossia del mancato ricorso da parte degli aventi diritto alle forme di assistenza sociale alle quali teoricamente avrebbero accesso. Di seguito abbiamo raccolto gli elementi di criticità<sup>43</sup> che aumentano la probabilità del non-take-up, raccogliendoli in base al loro essere pertinenti alla policy applicata, alla burocrazia deputata all'applicazione o ancora alla platea degli aventi

---

<sup>42</sup> W.J.H. van Oorschot, J. Schell, *Means-testing in Europe*, The sociology of social security, 1991.

<sup>43</sup> cfr. W.J.H. van Oorschot, *Non-take-up of social security benefits in Europe*, Journal of European Social Policy, 1991, p. 20.

diritto<sup>44</sup>.

Criticità della policy	Criticità amministrative	Criticità relative all'utente
<ul style="list-style-type: none"> <li>● complessità delle regole</li> <li>● criteri d'attribuzione troppo vaghi</li> <li>● test dei mezzi<sup>45</sup></li> <li>● hanno come obiettivo gruppi sociali soggetti a giudizio morale negativo</li> <li>● integrazione di altre fonti di reddito</li> <li>● la responsabilità di avviare il processo di attribuzione del benefit è lasciata al solo avente diritto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>adozione di procedure degradanti o umilianti</b></li> <li>● <b>combinazione di funzioni di servizio e controllo anti-frode</b></li> <li>● bassa qualità nelle comunicazioni con il pubblico</li> <li>● procedure amministrative inefficienti</li> <li>● uso di moduli di richiesta complessi</li> <li>● mancanza di comunicazione con altre agenzie rilevanti</li> <li>● <b>incorretta interpretazione delle regole da parte dei burocrati</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ignoranza circa l'esistenza del servizio in questione</li> <li>● conoscenza approssimativa o incompienza sui criteri d'attribuzione</li> <li>● conoscenza approssimativa della procedura di richiesta o delle procedure amministrative</li> <li>● <b>paura della stigmatizzazione e dell'umiliazione</b></li> <li>● <b>riluttanza nel dover dipendere dal resto della società</b></li> <li>● "il gioco non vale la candela"</li> <li>● esperienze negative sulla difficoltà nel reperire le informazioni necessarie e nel compilare i moduli</li> </ul>

Abbiamo posto in evidenza gli elementi assimilabili all'azione o

<sup>44</sup> W.J.H. van Oorschot, J. Schell, *Means-testing in Europe*, The sociology of social security, 1991.

<sup>45</sup> è curioso che sia stato indicato, fra i problemi del means-testing, lo stesso test dei mezzi di sussistenza. Il problema si compone sia di un piano politico (ossia: cos'è la soglia di povertà? Come si stabilisce?), che di un piano amministrativo (come si può sapere con certezza qual è la situazione dei mezzi di sussistenza del richiedente?), che di un piano sociale (devo sentirmi in colpa o meno cittadino se sono sotto la soglia di povertà? È una forma di parassitismo avallarsi di queste politiche sociali?).

alla creazione di capitale sociale negativo. Notiamo infatti che possono essere proposti dei parallelismi con le caratteristiche descritte da Portes e Landolt. Tenuto conto delle innegabili differenze fra il nostro ed il loro principale oggetto di studio (rispettivamente un'istituzione perfettamente legale e dei network informali al confine con la malavita), non si può negare che un welfare state selettivo che non riesce ad evitare le criticità sovrapposte, hanno gli stessi effetti di *downward levelling norms*. L'umiliazione e talvolta lo stigma sociale accompagnato all'accesso a certi istituti di means-testing sono una forma di esclusione, certamente non voluta dal legislatore, ma non per questo meno grave. A titolo di esempio basti pensare alle generalizzazioni fatte in Italia solitamente nei confronti dei meridionali, accusati di "non voler lavorare" e di vivere sulle spalle del settentrione, o anche alle polemiche circa gli aiuti ricevuti dai rifugiati. Oltre alla degradazione sociale c'è inoltre il rischio che i benefit, anziché promuovere e agevolare la promozione socio-economica degli individui che ne hanno bisogno, li condannino in realtà alla stagnazione. L'esigenza di combinare un'azione di welfare efficace con misure che impediscano all'individuo di rinunciare alla competizione economica, non trova sempre uno sbocco. Anche quegli stati che hanno avuto più successo nell'impedire che si potesse vivere di solo welfare state, lo hanno prezzo di maggiori controlli sulla vita privata delle persone o unendo le funzioni di servizio al cittadino a quelle di sorveglianza antifrode, col risultato di minare ancora la fiducia interpersonale e nelle istituzioni; una fiducia che, lo ricordiamo, solitamente viene danneggiata tanto dalle frodi

quanto dalla loro risonanza mediatica e politica quando finalmente queste vengono scoperte e corrette in via giudiziaria.

### 3.10

Altro aspetto da considerare è quello relativo a coloro che vengono esclusi dai benefici del means-testing, che siano essi aventi o meno diritto. Tanto la sicurezza sociale assicurata universalmente quanto l'assicurazione sociale basata sull'appartenenza a categorie o corporazioni, almeno nella misura in cui queste ultime riescono ad essere anche dei proxy affidabili della situazione socio-economica dei loro membri individuali<sup>46</sup>, si poggiano su una larga inclusività, mentre l'assistenza sociale selettiva, come detto, si rivolge a delle minoranze. Di conseguenza non deve stupire che quest'ultima venga percepita come un fardello oneroso sulle spalle del contribuente medio, il quale personalmente non vede alcun ritorno del proprio investimento fiscale nel welfare state. Questa percezione s'intensifica nelle fasce che più si avvicinano ai requisiti di selezione senza però raggiungerli, al punto che, dove è possibile, l'evasione fiscale rappresenta una doppia tentazione: alla tentazione di non pagare il dovuto per dei benefici dei quali non si gode, si unisce la tentazione di accedere contestualmente a quegli stessi benefici. Con questa chiave di lettura si possono comprendere meglio anche dei fenomeni come il lavoro in nero. In queste condizioni il welfare state può concretizzare gli effetti

---

<sup>46</sup> A giudicare dai valori di affidabilità, fiducia interpersonale e fiducia nelle istituzioni, mediamente pare che il regime conservatore e quello liberale abbiano risultati analoghi sul capitale sociale per quanto riguarda il loro tentativo di garantire equità in base allo status sociale dei singoli individui.

di *crowding-out* del capitale sociale che abbiamo confutato come regola generale.

### 3.11

Sottolineiamo che finora abbiamo parlato di percezioni. Le frodi nel welfare state e i rischi di promuovere comportamenti scorretti esistono in tutti i Paesi, ciò che cambia è il modo con il quale questi problemi vengono affrontati ed è il principio che guida e legittima politicamente l'azione del pubblico, variando così i vantaggi che dovrebbero controbilanciare i difetti del welfare state, e assicurando più o meno efficacemente circa il contrasto degli abusi possibili. Se consideriamo gli atteggiamenti dei cittadini rispetto al welfare state e se si considera la loro opinione come composta di un giudizio ideale sul ruolo del welfare state, positivo o negativo, e di un giudizio fattuale sulle performance da loro riscontrate, possiamo schematizzarli in quattro gruppi d'opinione: giudizio complessivamente positivo, complessivamente negativo, critico sul ruolo e critico verso le performance<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> cit. F. Roosma, W.J.H, van Oorschot, J. Gelissen, *The preferred role and perceived performance of the welfare state: European welfare attitudes from a multidimensional perspective*, Social Science Research, Volume 44, Marzo 2014, pp. 200-210.

Table 4.

Cluster sizes for the joint response patterns for each welfare regime.

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4
	Overall positive	Overall critical	Performance critical	Role critical
Total sample	40.2	13.3	25.6	20.9
Social-Democratic	49.0	8.8	24.5	17.7
Conservative	38.0	14.7	24.9	22.4
Liberal	40.8	11.4	13.7	34.1
Mediterranean	38.1	5.6	52.3	4.1
Post-Communist	28.4	5.6	63.5	2.5

*Note:* Regional-specific cluster sizes do not average to the total sample cluster size because the models for regions yield model-specific cluster sizes.

48

Si riscontra che i regimi mediterraneo e post-comunista sono quelli più insoddisfatti delle performance del proprio welfare state, ma sono anche quelli che, curiosamente, ne criticano meno il ruolo ideale. Il regime socialdemocratico gode del consenso più ampio, ma le aspettative che genera nella società conducono ad una critica molto forte per quanto riguarda le performance concrete. Il regime conservatore si conferma anche qui come regime mediano fra quello liberale e quello socialdemocratico. Il regime liberale si distingue tanto per il valore più alto di giudizi positivi nei confronti della sua performance<sup>49</sup> e, dopo il regime socialdemocratico, di giudizi complessivamente positivi, che per il valore più alto di giudizi critici verso il ruolo stesso del welfare state. Secondo noi è questa la chiave nascosta che permette una comprensione maggiore e che permette contestualmente di

<sup>48</sup> tabella proveniente da F. Roosma, W.J.H, van Oorschot, J. Gelissen, *The preferred role and perceived performance of the welfare state: European welfare attitudes from a multidimensional perspective*, Social Science Research, Volume 44, Marzo 2014, pp. 200-210.

<sup>49</sup> Il 40,8% di overall positive e il 34,1% di role critical danno luogo al 74,9% di giudizi positivi sulla performance.



proporre nuovi spunti di ricerca in materia.

### 3.12

Il welfare state liberale risolve i problemi e i rischi insiti nell'intervento pubblico nella protezione sociale delle fasce più deboli con maggiore successo di altri sistemi. La differenza è lampante rispetto a regimi apparentemente simili, ossia quello residuale post-comunista e quello primitivo mediterraneo, simili solo nel tentativo di contenere la spesa sociale e di limitare l'intervento pubblico nella realtà sociale, ma profondamente differenti tanto nei principi ispiratori quanto nella capacità di evitare abusi ed arbitrii. La differenza rimane anche nei confronti dei regimi conservatore e socialdemocratico, i quali hanno comunque maggiori difficoltà nel combattere, ma questo vantaggio del regime liberale viene ottenuto a costo del capitale sociale. Ecco che viene spiegato ulteriormente perché la *crowding-out hypothesis* è falsificata e perché la *crowding-in hypothesis* pare descrivere meglio il rapporto fra welfare state e capitale sociale. Il means-testing è presente in tutti i regimi, ma può essere adottato come principio di base (assieme a quello dell'universalismo minimo già discusso inizialmente) solo in quello liberale. Per evitare che questo istituto possa favorire lo sviluppo del capitale sociale negativo, i burocrati del welfare liberale sono costretti a svolgere funzioni di controllo, da tutti considerate come necessarie: infatti una minore fiducia interpersonale si traduce in un maggiore controllo degli individui interessati dall'azione del welfare state, e il maggiore controllo si

traduce a sua volta in una conferma ulteriore che non si possa fidare di chi vuole accedere ai benefici (i quali, lo ricordiamo, nel welfare state liberale sono per pochi). Basti pensare alla mobilitazione che sorge quasi spontaneamente nelle varie *polities* quando gli istituti di welfare state si trovano sotto attacco: per tornare a un esempio italiano, la sanità universalistica e il regime pensionistico corporativo sono notoriamente molto difficili da intaccare sostanzialmente una volta istituiti, per via della loro popolarità dovuta alla loro larga inclusività e quindi alla diffusione maggiore dei loro benefici, mentre strumenti legati al reddito dichiarato nell'ISEE trovano in genere molto meno sostegno<sup>50</sup>. Il desiderio di realizzare una forma di solidarietà verso solo chi effettivamente ne ha bisogno ha questi risultati. I welfare state socialdemocratico e conservatore affrontano il problema in maniera completamente diversa, col risultato di tenere il means-testing solo nei casi in cui è strettamente necessario (ad esempio per quanto riguarda i sussidi d'invalidità, per i quali un'alternativa universalistica non può neanche esistere). Il regime conservatore, come detto, utilizza categorie lavorative e ordini professionali come proxy per cercare di limitare il rischio di favoritismi da parte della propria burocrazia, ma il costo pagato in termini di capitale sociale è lo stesso del regime liberale, visto che analoghi sono i valori riscontrati in precedenza sulla fiducia interpersonale. Per gli stessi motivi, il regime socialdemocratico estende i diritti sociali a tutti, in modo

---

<sup>50</sup> A costo d'essere didascalici, questo spiega anche perché sia particolarmente difficile riformare in senso restrittivo sanità e pensioni, mentre le politiche sulle rette universitarie vengono modificate quasi annualmente, e molti altri strumenti di welfare legati all'ISEE nascono e muoiono come funghi in tutti i comuni italiani.

da prevenire alla radice l'esclusione o l'inclusione di individui su basi illegittime, vuoi a causa di errori in buona fede, vuoi a causa di interessi personali. Sull'efficacia di questi nel contrastare anche la formazione e il potere di network informali negativi e più in generale il capitale sociale negativo, sarebbe opportuna una ricerca mirata al momento non ancora disponibile.

### 3.13

Ci pare quindi che la *crowding-in hypothesis* descriva la realtà della relazione fra welfare state e capitale sociale meglio quella teoria opposta, ma che venga comunque falsificata. Anzitutto essa ha riscontro non nella *welfare stateness* in quanto tale o nella concezione del welfare state legata alla concezione solo quantitativa della spesa sociale. La relazione è legata alla qualità della spesa ed in particolare alla sua inclusività, la *comprehensiveness*, del welfare state. Il rapporto che la crowding in può descrivere è a nostro avviso **solo quello fra welfare state universalistico e capitale sociale** in senso lato. Si tratta in più di **un rapporto spurio**, visto che, come abbiamo visto, se si può ipotizzare, come abbiamo fatto, una sorta di miglioramento qualitativo per quanto riguarda il capitale sociale legato alla famiglia, quantitativamente rimane un'influenza di tipo negativo. Ancora più importante, stando a quanto abbiamo detto e riscontrato, **non crediamo che il welfare state possa creare il capitale sociale**. Crediamo piuttosto che welfare state e capitale sociale possano entrare in un **rapporto d'influenza reciproca**, più o meno virtuosa. Anche questa è una parziale smentita

dell'ipotesi di partenza. Ripetiamo infine il nostro *caveat*: il **capitale sociale** può essere sia benigno che **maligno**. Quello legato al welfare state universalistico, se, per quanto riguarda ad esempio la fiducia interpersonale o nelle istituzioni, non genera troppi dubbi, lascia comunque delle vaste zone d'ombra importanti sia qualitativamente che quantitativamente, come visto per i network e l'aiuto informale. Per questi elementi non ci sono indizi e sarebbe bene colmare questa lacuna, senza la quale non è possibile una valutazione completa e definitiva delle relazioni fra welfare state universalistico e capitale sociale. D'altro canto, abbiamo abbastanza elementi per considerare il means-testing, a prescindere dal regime di welfare state nel quale viene considerato, come uno dei principali responsabili del depauperamento del capitale sociale, il quale avviene anche nei casi in cui lo Stato riesce a combattere i problemi che esso comporta e di cui abbiamo già parlato.

## Conclusioni.

Abbiamo cercato di far luce sui rapporti intercorrenti fra welfare state e capitale sociale alla luce dei riscontri, dei dati e delle teorie principali finora avanzate da importanti ricercatori. In primo luogo abbiamo discusso della *crowding-out hypothesis*, ormai screditata presso la maggior parte degli studiosi per le sue contraddizioni e per la mancanza quasi assoluta di riscontri fattuali. Abbiamo anzi visto come in realtà il capitale sociale sia più abbondante nei paesi con un welfare state più universalistico, mentre, in modo del tutto opposto a quanto enunciato dalla teoria presa in esame, nei paesi connotati da un welfare state più ristretto o leggero anche il capitale sociale è stato riscontrato meno sviluppato. Un discorso a parte merita la questione del capitale sociale relativo ai legami familiari, primo ambito nel quale abbiamo avanzato delle ipotesi sul ruolo del capitale sociale negativo, confortati in questo da precedenti ricerche sia sulla famiglia come tema del capitale sociale, sia sulla sua più recente evoluzione sociale e storica. Il familismo amorale e il nepotismo ci sono apparsi quindi come problemi ai quali il welfare state universalistico riusciva a dare una risposta senza per di più rinunciare al capitale sociale presente nella società. A tal punto ci siamo interrogati sull'ipotesi opposta a quella di partenza, ossia sulla *crowding-in hypothesis*. Se, come abbiamo visto, l'azione del welfare state, soprattutto se un'azione importante ed estesa, non sfolla il capitale sociale via dal tessuto sociale e non danneggia le relazioni interpersonali, ma anzi pare essere correlata ad una maggiore forza di queste ultime, potrebbe

essere che tale azione ne sia in qualche modo la causa. Abbiamo quindi messo alla prova della *crowding-in hypothesis* che, come la precedente, ipotizza un effetto dell'istituzione sul capitale sociale, ma nel verso del tutto opposto. Come sempre succede nelle scienze sociali, è difficile scovare, sia esso o meno esistente, un nesso di causalità dietro un nesso di correlazione, e ancor più difficile comprenderne la natura. Dal momento che mancano degli studi longitudinali adatti a comprendere se e in che modo il welfare state e le sue eventuali riforme possano migliorare la situazione del capitale sociale, finora ci si è dovuti accontentare di poggiare ricerche e speculazioni in materia su studi comparativi incrociati, studi che neanche rispondevano perfettamente ai requisiti necessari per fare da base ad analisi del genere, col risultato di aver dovuto limitare lo spettro di ricerca solo ad alcuni aspetti del capitale sociale, come abbiamo visto, ossia network formali e informali, aiuto informale, responsabilità sociale e fiducia interpersonale. La correlazione positiva fra l'azione del welfare state (misurata però solo in base alla sua importanza economica rapportata al PIL) sugli individui e il loro accesso all'aiuto informale è risultata complessivamente positiva. Senza studi longitudinali appositi però non possiamo capire in che verso si sviluppi questa influenza. In primo luogo, dobbiamo riconoscere che la fondazione degli istituti del welfare state è stata solitamente accompagnata da vaste e intensive campagne politiche che hanno trovato un forte coinvolgimento sociale. Basti pensare alla fondazione del National Health Service britannico, realizzato dal governo del laburista Attlee all'indomani della seconda guerra mondiale, o allo stesso welfare

state svedese, costruito dai socialdemocratici di Tage Erlander e Olof Palme in quasi quarant'anni di governo ininterrotto e di egemonia politica e culturale. È più che lecito assumere, su basi storiche, che il welfare state abbia bisogno di un certo stock teorico di capitale sociale per essere fondato in un regime democratico, ossia l'opinione pubblica e l'elettorato devono essere sufficientemente convinti della propria responsabilità sociale e abbastanza fiduciosi nei confronti dei loro concittadini che più potrebbero trarne vantaggio, per accettare una sfida i cui costi finanziari immediati sono chiari a tutti, mentre i vantaggi futuri sono molto meno certi. Senza studi longitudinali appositi quindi non possiamo neanche essere sicuri che il welfare state non si limiti molto più semplicemente a non intaccare il capitale sociale dal quale ha ricevuto il suo primo impulso (così falsificando totalmente sia la *crowding out* che la *crowding-in hypothesis*) o se la buona riuscita del welfare state non entri in un rapporto di *spillover* con il capitale sociale iniziale, in un rapporto quindi di reciproca influenza fra istituzione e società. Delle risposte a questi dubbi ci sono state fornite, assieme però a molte nuove domande, dalla nostra riflessione sul capitale sociale negativo, concetto la cui importanza abbiamo ipotizzato in precedenza riguardo la famiglia. Se per valori come la fiducia interpersonale e la responsabilità sociale non ha senso temere la presenza di un capitale sociale negativo (essendo dei valori molto astratti, solitamente ricavati dalle dichiarazioni individuali a *surveys* mirati, e generalmente positivi in sé e per sé), lo stesso non può dirsi dei network e dell'aiuto informale, che possono anche essere disfunzionale a quelli che sono riconosciuti come gli

interessi della società e quindi contro parte dei suoi membri. Abbiamo spiegato che un network che facilita l'accesso all'aiuto informale, così come l'aiuto informale stesso, può essere anche un fenomeno negativo: così come la famiglia può significare familismo amorale e nepotismo, un network informale può corrispondere a favoritismi di ogni genere, legami di collusione mafiosa, amicizie importanti strumentalizzate come mezzo di competizione e così via discorrendo. Al netto di ricostruzioni giudiziarie e considerazioni storiche, idealmente anche un'associazione come la P2 deve essere considerata un network che facilita l'accesso all'aiuto informale. Quindi nel capitale sociale c'è un lato veramente oscuro, per il fatto che non è facilmente distinguibile da quello positivo e che perciò rientra in buona parte delle ricerche condotte in merito. Quindi alcuni dei valori più alti che abbiamo riscontrato nei vari regimi di welfare state sono da trattarsi con maggiore prudenza, soprattutto da parte di un attore pubblico. A questo punto abbiamo ripreso alcune intuizioni della *crowding-out hypothesis* nello spiegare in che modo il welfare state può causare, direttamente o indirettamente, la riduzione del capitale sociale. Di certo possiamo pensare che il capitale sociale negativo, sul medio e sul lungo termine, sia destinato a tradursi in una riduzione del capitale sociale tout court: i danni che esso provoca non possono non causare la sfiducia e la rabbia di chi li deve subire e, nei casi di illegalità, il necessario intervento giudiziario comporta quasi sempre uno scandalo giornalistico, con l'effetto inevitabile di danneggiare la fiducia interpersonale e nelle istituzioni. Anche per comprendere la portata di questi fenomeni servirebbero studi longitudinali



appositi. Non potendo capire in che punto s'interrompe il capitale sociale desiderabile e comincia quello negativo, abbiamo perlomeno cercato di fare un po' di luce sulla questione mettendo sotto accusa i punti deboli del welfare state in generale, ossia burocrazia, capacità di esclusione e pericolo di frodi. Ci siamo focalizzati in particolare sul means-testing, il quale non poteva che essere il principale indiziato in quanto il sistema che, dovendo escludere il maggior numero di persone dalla sua azione redistributiva, deve fare più affidamento su una burocrazia deputata a controllare sull'erogazione del servizio e che quindi più degli altri deve guardarsi dai tentativi di frode, di abuso e di corruzione. Questa riflessione ci ha permesso di comprendere anche altri aspetti per quanto riguarda le differenze tra i vari regimi di welfare state. Particolarmente interessante è che il regime mediterraneo e regime liberale cercano entrambi di contenere la spesa sociale ricorrendo al means-testing, ma mentre il regime liberale pare in grado di contenere gli arbitrii della burocrazia e le frodi, tenendo quindi alta la fiducia nelle istituzioni, al costo di quella interpersonale, al contrario quello mediterraneo non ha la stessa efficacia, ed una relativa maggiore affidabilità percepita e dichiarata dai cittadini trova il suo contrappeso in una fiducia nelle istituzioni molto minore. Unito a questa riflessione, possiamo supporre che il regime liberale sia quello maggiormente in grado di far funzionare senza troppi abusi il means-testing anche per il fatto che è il regime che più vi ha fatto ricorso storicamente e non deve stupire che col passare degli anni si sia sviluppata una certa esperienza nell'affrontare tali problemi. Lo stesso non possiamo dirlo dei regimi idealtipici

conservatore e socialdemocratico, però il fatto che i valori di affidabilità, fiducia interpersonale e nelle siano analoghi nel regime continentale e superiori in quello scandinavo, unito al fatto che il means-testing non rientra fra gli strumenti preferiti di entrambi, possiamo dedurre che gli svantaggi del means-testing o vengano in parte prevenuti dal suo minore utilizzo o in parte ammortizzati dai benefici provenienti dal resto del welfare state. Possiamo ora trarre alcune conclusioni. In primo luogo, per impedire che il welfare state possa sviluppare capitale sociale negativo, è preferibile che la burocrazia abbia il minor potere decisionale possibile, nel senso che non sia nelle prerogative della pubblica amministrazione decidere quali singoli individui avranno o meno accesso a un determinato benefit sociale. In secondo luogo, dal punto di vista del capitale sociale, è meglio prevenire che curare ed è ovviamente sempre meglio curare che lasciar correre, ossia meglio avere un welfare state in cui la burocrazia si occupa solo dell'erogazione del servizio, piuttosto che uno in cui la burocrazia sceglie anche chi ne ha diritto oppure no, come avviene nel means-testing, ma non per questo, quando si ricorre questo strumento, si deve tollerare il rischio di frodi. L'assunto che facciamo nel dire questo è importante, ma secondo noi abbastanza pacifico: il rischio di sfollare il capitale sociale è tendenzialmente preferibile al rischio di favorire il capitale sociale negativo, visto e considerato che quest'ultimo, che venga o meno risolto, è comunque destinato a tradursi in una riduzione del capitale sociale. In terzo luogo, se c'è un'influenza positiva del welfare state sul capitale sociale, questa è un'influenza certamente reciproca ed avviene principalmente nel

welfare state universalistico, il quale ha il merito di tagliar fuori la maggior parte delle situazioni problematiche di cui abbiamo parlato finora. Ignorando però quanto peso abbia in questa relazione il capitale sociale negativo, non possiamo considerare questa relazione completamente desiderabile, se non ristrettamente riguardo ambiti del capitale sociale come affidabilità, fiducia interpersonale e fiducia nelle istituzioni, ambiti in cui non c'è un vero e proprio lato oscuro. Viceversa sarebbe opportuno in future ricerche comprendere quanto sia rischioso che fra network formali e informali e nell'aiuto informale, la maggiore *welfare stateness* dei conservatori e dei socialdemocratici promuova anche network disfunzionali e quindi capitale sociale negativo. Il rischio rimane considerevole, visto il loro considerevole peso finanziario e sociale. In ultimo, un attore politico che abbia a cuore l'andamento del capitale sociale nella propria società dovrebbe tenere conto sia dell'impressione predominante, ossia che il welfare state universalistico sembra in grado di stabilire un'influenza positiva reciproca con il capitale sociale, sia del rischio sottostante, che è quello di incentivare anche il capitale sociale negativo. Ignorare uno di questi elementi può condurre a conseguenze poco desiderabili. Se c'è l'esigenza di contenere la spesa sociale, è bene riconoscere la superiorità del regime liberale su quello mediterraneo, che non riesce a difendersi adeguatamente da quello liberale dall'insorgere di network disfunzionali, siano essi legati alla famiglia o a reti di amicizia o di potere. Parimenti, se tale esigenza di tenere sotto controllo l'impegno statale non è presente, ci si può aspettare che il regime socialdemocratico

riesca meglio di quello conservatore sul lungo termine, se le nostre assunzioni sugli effetti del capitale sociale negativo sul capitale sociale generalmente inteso hanno senso. Ogni altra considerazione avanzata al di fuori di queste poche tesi, non ha molto valore se non in quanto spunto per un'ulteriore speculazione. Ribadiamo l'urgenza e la necessità di ricavare e disporre di dati da ricerche longitudinali molto mirate sul rapporto fra welfare state e capitale sociale e sulla natura del capitale sociale negativo nei vari regimi di welfare state, senza le quali non può essere avanzata nessuna teoria che descriva il rapporto fra welfare state universalistico e capitale sociale in maniera esauriente.

## **Bibliografia.**

P. S. Adler, S.W. Kwon, *The Academy of Management Review* (2002), Vol. 27, No. 1, pp. 17-40.

R. Albano e F. Barbera, *Social Capital, Welfare State, and Political Legitimacy*, *American Behavioural Scientist* 2010 53:677.

W.A. Arts, W.J.H. van Oorschot, *Journal of European Social Policy* (February 2005), vol. 15 no.1, pp. 5-26.

S. Cote, T. Healy, *The Well-being of Nations. The role of human and social capital. Organisation for Economic Co-operation and Development* (2001), Parigi.

A. Cnaan *Acta Sociologica*, Taylor & Francis Ltd, Vol. 35 Issue 1, pp. 69-71, 1992.

G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990.

A. Etzioni, *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*, Fontana Press; New edition edizioni, 23 Oct 1995.

M. Ferrera, *L'Analisi delle Politiche Sociali e del Welfare State*, 2006, Bologna, Il Mulino.

F. Fukuyama, *Social Capital and Civil Society*, Stanford University - Freeman Spogli, Institute for International Studies, April 2000, IMF Working Paper No. 00/74.

J.P.T.M. Gelissen, W.J.H. van Oorschot e E. Finsveen, *How does the welfare state influence individuals' social capital?*, 2012, European Societies.

J. Gelissen, W.J.H. van Oorschot, F. Roosma, *The preferred role and perceived performance of the welfare state: European welfare attitudes from a multidimensional perspective*, *Social Science Research*, Volume 44, Marzo 2014, pp. 200-210.

C. Hakim, *Models of the family, women's role and social policy: a new perspective from Preference Theory*. (1999), *European Societies*, 1(1), 33 – 58.

W.J.H. van Oorschot, *Non-take-up of social security benefits in Europe*, *Journal of European Social Policy*, 1991.

W.J.H. van Oorschot, J. Schell, *Means-testing in Europe*, *The sociology of social security*, 1991.

R. Patulny, *Social Capital Norms, Networks and Practices – A Critical Evaluation*,  
SPRC Discussion Paper No. 134 June 2004, The Social Policy Research Centre of  
University of New South Wales.