

NUOVE STRATEGIE EUROPEE PER L'INCLUSIONE FINANZIARIA E SOCIALE.
DAL WELFARE COMPENSATIVO AGLI INVESTIMENTI SOCIALI

Antonello SCIALDONE¹

SOMMARIO

Da qualche anno l'Europa fronteggia una crisi economica di grande rilievo che ha generato l'ampliamento dei fenomeni di esclusione sociale per un gran numero di persone: ormai un quarto dei cittadini degli Stati membri dell'Unione è considerato a rischio di povertà e vive in situazioni di elevata deprivazione materiale. Le istituzioni comunitarie –pur avendo competenze limitate sui temi sociali- hanno prodotto diverse iniziative finalizzate all'obiettivo dell'inclusione, su cui vengono sollecitati tanto i governi nazionali quanto i sistemi di autonomie locali. Il paradigma che emerge, cioè quello degli investimenti sociali, insiste sul sostegno alle abilità delle persone e mirano a rinforzare i sistemi territoriali tramite servizi di cura e supporti alle famiglie che si distaccano dal classico modello di welfare risarcitorio. La spesa assistenziale viene tendenzialmente rimodulata, ma schemi tradizionali e approcci innovativi dovranno ancora essere combinati in forma congiunta, per dare risposte ai vecchi e ai nuovi rischi sociali.

¹ ISFOL – Dipartimento *Lavoro e Politiche sociali*, Corso d'Italia 33, 00198 Roma, e-mail: a.scialdone @isfol.it.

1. Un popolo di esclusi

La grande recessione che a partire dal 2008 ha caratterizzato la scena internazionale ha drammaticamente messo in evidenza due aspetti tra loro *prima facie* confliggenti; in primo luogo, ha prodotto un ampliamento vistosissimo della platea di persone ad elevato rischio di esclusione sociale e finanziaria,² nonché di soggetti in condizione di deprivazione materiale conclamata: ampliamento che, seppur più concentrato in talune aree geografiche ed in gruppi sociali maggiormente vulnerabili, non ha effettivamente risparmiato alcuna delle economie e dei territori più avanzati del nostro continente, tant'è che –ricorrendo ad un'immagine icastica e dolorosa, ma statisticamente incontrovertibile- può affermarsi che la 'nazione più popolosa' dell'Unione Europea (un insieme che raccoglie circa un quarto del totale dei cittadini europei ed ormai si attesta intorno ai 123 milioni di persone) è la 'nazione' per così dire costituita dal totale dei soggetti che all'inizio del 2014 risultano obbligati a fronteggiare il rischio di povertà.

Il secondo esito della crisi è rappresentato dall'inefficacia delle azioni di contrasto messe in campo dalle istituzioni pubbliche chiamate a contenere l'impatto dei fenomeni di impoverimento e marginalizzazione, nonché a promuovere modelli di crescita inclusiva che abbiano ricadute positive sul versante del reddito, della qualità della vita e dell'occupazione delle diverse popolazioni interessate: pur sospendendo il giudizio sulle reale congruenza tra problemi in atto e soluzioni immaginate, le modalità d'intervento adottate sono risultate del tutto insufficienti a garantire gli obiettivi auspicati. Il paradosso incarnato dalla relazione tra i due aspetti citati è solo apparente. La recessione che tuttora produce effetti pesanti agisce sui sistemi di welfare come un potentissimo *stress test*: sottrae mezzi e rende meno disponibili i volumi di risorse auspicati, nel mentre il disagio aumenta e la domanda di assistenza esplode.

Senza poter qui entrare nel merito delle numerose critiche alle misure di austerità e rigore finanziario che hanno rappresentato il volto più evidente dell'intervento pubblico in materia economica, ci si intende soffermare sui deficit rilevanti nel campo dell'integrazione comunitaria, sfidata oggi da diverse linee di tensione,³ e soprattutto sui limiti notevoli delle politiche europee di coordinamento dei sistemi di welfare. Accanto ai ben noti fenomeni di crescita di disoccupazione e povertà⁴ e della caduta degli investimenti pubblici⁵, l'esito complessivo pare essere quello di una radicale messa in mora del cosiddetto modello sociale europeo se non addirittura quello di un

² Lungi dalla riduzione progressiva di questa platea auspicata negli obiettivi di *Europa 2020* (-20%), nel solo 2011 – primo anno di effettiva vigenza della nuova strategia- si è dovuto registrare un incremento di 4 milioni di persone.

³ Tra gli argomenti persuasivamente richiamati sul punto da Ferrera (2014), converrà richiamare non solo l'opposizione che muove lungo l'asse Nord/Sud e distingue Paesi ricchi da Paesi "debitori", ma anche la distanza tra i regimi di welfare più generosi e costosi (che stanno storicamente ad Ovest), e quelli dell'Est caratterizzati da scarsa regolazione, bassi costi del lavoro e prestazioni limitate. Ma prima ancora va menzionata la tensione 'verticale' tra livello sovranazionale e governi nazionali.

⁴ Una ricognizione esaustiva su questi fenomeni è stata proposta di recente da Gabos *et al.*, 2015.

⁵ Secondo quanto riferisce a luglio 2014 la Comunicazione della Commissione COM(2014) 473 final relativa alla *Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale* -SWD(2014) 242 final-, in termini reali gli investimenti pubblici in tutta l'Unione sono diminuiti del 20% nel quinquennio 2008-13, ma il decremento arriva ad un terzo dei valori di partenza per l'Europa centro-orientale e sfiora i due terzi per Grecia, Spagna ed Irlanda. Nel 2012 una crescita netta della disoccupazione è stata rilevata in 210 delle 277 regioni della UE: ed in cinquanta di questi aggregati territoriali il tasso corrispondente appare più che raddoppiato rispetto al 2007. La stessa fonte nondimeno rimarca che senza il sostegno della politica europea di coesione gli investimenti negli Stati più colpiti dalla crisi si sarebbero dimezzati, e sottolinea altresì l'impatto positivo dei fondi strutturali FESR e FSE sulla creazione di posti di lavoro e sull'acquisizione di nuove qualifiche professionali e nuovi impieghi.

ripensamento generale della ‘tenuta’ dell’Unione (Boyer, 2013; Hermann, 2013; Fossum-Menendez, 2014) alla prova della crisi. Anzi: in sede scientifica vengono presentate e dibattute evidenze che si riferiscono alla crescente sfiducia nelle istituzioni comunitarie (cui si addebitano varie responsabilità rispetto all’insicurezza del quadro economico corrente ed ai vincoli di budget imposti ai regimi nazionali di welfare) e soprattutto ad una sorta di ‘europeizzazione’ dei processi di disuguaglianza ed ingiustizia sociale (Heidenreich, 2013), che nella percezione soggettiva delle condizioni di svantaggio⁶ induce un novero via via più consistente di cittadini a ritenere che sia il livello sovranazionale a condizionare negativamente le proprie opportunità di reddito e di autonomia.

2. Istituzioni comunitarie e ricalibratura dei regimi di welfare

Non andrebbe però dimenticato che una più efficiente barriera delle politiche sociali messe in campo dagli Stati membri si sarebbe verosimilmente conseguita laddove si fossero nel corso del tempo ascoltate diverse raccomandazioni delle istituzioni comunitarie sulla modernizzazione degli schemi di protezione, sull’accessibilità dei servizi assistenziali, sul sostegno al reddito e su azioni di contenimento delle disuguaglianze sociali: pur nella limitatezza delle proprie competenze e delle proprie capacità di condizionamento (meno significative sul fronte dei temi sociali⁷ che su quello della regolazione di mercati e concorrenza), da diversi anni l’Europa realmente non è stata del tutto silente nel sollecitare i contesti nazionali a rivedere agende e priorità dei sistemi nazionali di welfare.

Oggi molta parte del contrasto all’esclusione sociale e finanziaria sembra potersi giocare intorno all’adozione dell’approccio da ultimo proposto in sede comunitaria, ovvero la strategia degli investimenti sociali. Perciò pare utile interrogarsi su temi cruciali per le prospettive delle economie nazionali: ovvero le condizioni di una riqualificazione delle strategie di coesione e di promozione della cittadinanza interne all’Europa, e gli approcci di provenienza comunitaria che tuttora possono tragguradare il raggiungimento di politiche di inclusione meglio attrezzate, e possono fornire elementi di innovazione dell’agenda italiana nel campo in questione.

Di fronte al fenomeno dell’esclusione sociale, la Commissione Europea aveva invitato già a metà degli anni Novanta⁸ gli Stati membri ad adottare adeguate misure di accompagnamento di persone e gruppi a rischio di marginalizzazione. Da allora sono emersi nuovi rischi legati alle evoluzioni demografiche e sociali (es. invecchiamento della popolazione), a fattori di crisi economica, ai processi migratori internazionali. Nel corso di questi lustri la Commissione ha invero delineato una strategia di *coinvolgimento attivo* articolata su vari fattori: un sostegno al reddito di livello tale da garantire una vita dignitosa, un collegamento con il mercato del lavoro e un miglior accesso a

⁶ Condizioni di svantaggio che paiono tali anche e soprattutto in termini comparati.

⁷ Tale fattore, insieme con l’elevata varietà dei regimi nazionali e l’ordinaria resistenza degli Stati Membri a considerare l’ambito del welfare come “*common concern*” di interesse europeo, ha di fatto storicamente depotenziato la possibilità di un’azione più incisiva da parte delle istituzioni comunitarie e moltiplicato le spinte orientate alla divergenza tra sistemi.

⁸ Nel 1995 la Commissione promosse appunto un dibattito sul “Futuro della protezione sociale”, e due anni dopo presentò la comunicazione COM(97) 102 def. dal titolo “Modernizzare e migliorare la protezione sociale nell’UE”.

servizi sociali di tipo abilitante, non mancando di sottolineare che il successo dell'attuazione del coinvolgimento attivo dipende dalle sinergie tra le varie componenti della strategia. Con analogo rilievo, da parte delle sedi comunitarie si è messa in risalto una sorta di *caveat* metodologico incentrato su tre profili:

- i governi nazionali e locali hanno una responsabilità di grande importanza nell'elaborazione, nel finanziamento e nella gestione delle politiche volte all'integrazione delle persone lontane dal mercato del lavoro;
- a livello locale è pure essenziale il ruolo svolto dagli erogatori di servizi;
- per una maggiore efficacia delle politiche pubbliche sono necessari il coinvolgimento, la consultazione e la responsabilizzazione delle persone svantaggiate, che non vanno assimilati a recettori passivi di misure eterodeterminate.

Nella seconda metà dello scorso decennio le istituzioni hanno ancora sottolineato⁹ che, accanto alle più tradizionali misure di trasferimenti monetari di ultima rete, per combattere povertà ed esclusione sociale è necessario migliorare l'accesso ai *servizi sociali di qualità*. Due concetti appaiono cruciali nel quadro del metodo aperto di coordinamento e del dialogo con le organizzazioni della società civile: l'accessibilità dei servizi, intesa sia come disponibilità sia come accessibilità economica; la qualità dei servizi, compresi il coinvolgimento dell'utente.

Con maggiore coerenza, infine, il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1 dicembre 2009, contiene una "clausola sociale" per la quale, nel definire e attuare le varie politiche dell'UE, occorre tener conto degli aspetti sociali; inoltre vengono riconosciuti dal Trattato alcuni principi di cittadinanza e diritti essenziali, attraverso un riferimento giuridicamente vincolante alla Carta dei Diritti fondamentali; questa contiene una sezione dedicata alla solidarietà, con una serie di profili rilevanti in campo sociale, in particolare per quanto concerne l'assistenza e la sicurezza sociale. Importante menzionare a tale proposito almeno l'art. 34, secondo il quale al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e abitativa volta a "*garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti*". Davvero un pronunciamento di enorme portata, che statuisce diritti la cui esigibilità è andata smarrita durante gli anni della crisi e dell'austerità finanziaria.

3. Il punto sul contrasto alla povertà

L'area della povertà e dell'esclusione –lo si è già detto– interessa ormai circa un quarto dei cittadini europei: ma si tratta di una condizione che raggiunge concentrazioni più acute e percentuali più cospicue in alcuni territori, colpendo ad esempio ben più di un terzo della popolazione bulgara, romena, greca, lettone ed ungherese¹⁰.

L'Unione Europea è consapevole del fatto che i soggetti più vulnerabili risentono in maggior misura delle ricadute della crisi. Aumenta il numero di coloro che vivono in condizioni di grave

⁹ Si vedano ad esempio almeno le Comunicazioni COM(2007)620 e COM (2009)58.

¹⁰ Ma –procedendo al livello subnazionale– questa è pure la realtà di quasi tutte le regioni del nostro Sud (eccetto Abruzzo e Sardegna) e di moltissime aree della Spagna meridionale. La più bassa quota di persone a rischio di povertà, con tassi inferiori al 15% della popolazione, si registra in Norvegia e nella Repubblica Ceca.

deprivazione materiale e non possono permettersi servizi essenziali per una vita dignitosa, come è ad esempio per ciò che concerne un adeguato riscaldamento o un'alimentazione consistente. Più di un giovane su cinque in UE è a rischio di povertà: ma problemi proporzionalmente più elevati si registrano per gli anziani (accesso alle cure mediche, fabbisogni di assistenza, criticità dei sistemi pensionistici) e soprattutto per i bambini.

Moltissime sono naturalmente le cose da fare e le questioni rimaste al riguardo irrisolte. Pur non contenendo solo elementi commendevoli, e soprattutto pur essendo stata nel recente passato del tutto oscurata dalle priorità ispirate a tagli di spesa e criteri rigoristici, la strategia europea sul tema contiene tuttora aspetti di sicuro interesse¹¹ e di impatto positivo che meriterebbero di non essere disincentivati da orientamenti nazionali di segno contrario, e di essere anzi rinforzati in un'attuazione che si annuncia problematica non meno che urgente. Peraltro, figurano come obiettivi della Piattaforma europea contro la povertà alcuni aspetti già evocati, come quelli che si riferiscono ad incrementare l'accesso ai servizi essenziali e migliorare la qualità delle politiche.

E' pure importante aver presente che non si parte da zero, e capitalizzare così le opportunità che dal contesto europeo promanano verso l'ambito domestico. Varie fonti e documenti comunitari soccorrono nell'individuare i punti essenziali di una sorta di bilancio, o se si preferisce di *roadmap* nella lotta all'esclusione sociale e finanziaria, che contiene elementi consolidati e piste di riforma da sostenere. Tra le cose che a livello comunitario risultano realizzate possono annoverarsi:

- iniziativa legislativa sull'accesso al credito da parte dei soggetti non bancabili e supporto alla **microfinanza**;
- raccomandazione sulla **povertà infantile**;
- promozione del **social business** e di regimi di investimento che sostengano iniziative ad alto impatto sociale;
- riorientamento della **programmazione dei fondi comunitari**.

Risultano da completare, ma sono già nel 2014 state avviate altre azioni sul punto in questione, quali ad esempio:

- implementazione di un framework sulla **qualità dei servizi sociali**;
- focus su progetti di **rigenerazione urbana** e sviluppo locale in ambiti rurali deprivati, sollecitando approcci basati sul coinvolgimento delle comunità;
- strumenti per favorire scambi e **contributi di stakeholder e organizzazioni della società civile**, incluso quelle che rappresentano le persone disagiate;
- quadro di interventi per l'**inclusione dei rom**;
- rapporto comparato sulla **disuguaglianza nell'accesso alla sanità**;
- monitoraggio del recepimento di **direttive sui congedi parentali** al fine di agevolare un maggior equilibrio tra donne e uomini e rimuovere la segregazione delle forze di lavoro femminili dai segmenti precari;
- **approcci intersettoriali** (lavoro, formazione, salute, casa, protezione sociale, con particolare attenzione a giovani e migranti).

Le organizzazioni della società civile che in ambito europeo si occupano di contrasto alla povertà sono comunque molto critiche rispetto alla consistenza e ai risultati dell'azione pubblica messa in

¹¹ Per un quadro complessivo anche se sintetico, si veda Jessoula *et al.*, 2014.

campo dagli Stati Membri della UE. Da varie indagini promosse da EAPN¹² si evince che il 92% degli europei contesta finora la mancanza di coraggio degli obiettivi istituzionali¹³. Un'analoga percentuale giudica le strategie messe in campo dai governi nazionali *frammentarie e prive di considerazione per i profili multidimensionali dell'esclusione sociale* (eccezioni positive in Francia e Polonia). Addirittura in taluni casi si registrano effetti controintuitivi, come ad esempio per quanto concerne il caso dei tagli ai budget che sostengono servizi sociali e sanitari, con conseguenti richieste di compartecipazione alla spesa.

Un'altra ricaduta delle misure per l'austerità riguarda la riduzione qualitativa degli interventi di welfare a causa della razionalizzazione della spesa, nonché problemi addizionali nei sistemi decentrati e nelle condizioni minime di efficienza ed efficacia delle misure che coinvolgono la responsabilità di governi regionali e locali.¹⁴ Tra le criticità più rilevanti a livello di strategie nazionali bisogna citare pure la carenza di orientamenti riguardanti l'offerta di opportunità di *social housing* per persone senza dimora, che rappresentano un fenomeno in crescita. Come si intuisce, una strategia di fronteggiamento dei rischi di povertà e delle condizioni di deprivazione è questione problematica, che richiede tanto abilità diagnostiche *comprehensive* quanto capacità di intervento tempestivo e di individuazione di priorità.¹⁵ Al pari di queste raccomandazioni di metodo, si aggiunga che bisogna prendere sul serio l'urgenza di azioni *integrate*, definite in modo *trasparente* e valutate in termini *misurabili*.

12 EAPN (European Anti-Poverty Network) è il più importante cartello di associazioni che a livello comunitario si occupano di tali problematiche, vantando una presenza articolata ed efficace in gran parte degli Stati membri. L'organizzazione di riferimento nel nostro Paese è il CILAP- Comitato Italiano per la Lotta Alla Povertà.

¹³ E reclama che siano le istituzioni comunitarie a fissare target vincolanti, in controtendenza rispetto all'erosione della fiducia verso l'Unione ed alla crisi di legittimità che pare caratterizzare l'opinione pubblica europea. Verosimilmente ciò significa che sul tema della definizione/attuazione di politiche di inclusione di qualità più consistente, gli operatori del settore sono orientati ad attribuire maggiori responsabilità (ed un credito più cospicuo) alle sedi comunitarie piuttosto che alle autorità nazionali.

¹⁴ La questione sembra in verità assai pertinente con riferimento al caso italiano, per ragioni che si riferiscono alla combinazione perversa di ritardi territoriali e competenze preminenti dei governi decentrati, combinazione non riequilibrata dall'effettiva attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali pur previsti dal nostro ordinamento. Le peculiarità della situazione sono note: alta differenziazione, assetto federalista dell'ordinamento e delle politiche pubbliche, mancanza di schemi di protezione del reddito universalistici (*safety net*). Ma nel nostro Paese, a fattori di debolezza strutturale visibili da tempo (atomizzazione degli interventi; scarsa efficacia della spesa sociale; eccessiva centratura sulle prestazioni monetarie invece che sui servizi etc.) si sono sommati nuovi elementi di frammentazione istituzionale e motivi di incertezza per l'elevata variabilità delle risorse a disposizione del sistema. Non va infine affatto trascurato il dato problematico di un contesto in cui i fattori di differenziazione interna vanno aumentando, e restano maggiormente in affanno proprio quei territori in cui i fenomeni di vulnerabilità sembrano più consistenti.

¹⁵ Del tutto incidentalmente (dato che non si tratta di questione oggetto del presente contributo) si aggiungono poche note sui nuclei più deprivati del territorio italiano. Sappiamo dalle rilevazioni di EU-SILC che sussiste un segmento di fabbisogni assistenziali non potenziali né impliciti, ma evidenti, ed anzi espressi in termini pienamente consapevoli, che restano insoddisfatti anche se rimandano a panieri di prestazioni davvero elementari: la criticità che si genera sembra proporzionalmente più acuta nei nuclei in cui vivono persone sole, in quelli deprivati e a rischio di povertà, nelle aree meridionali e nei contesti metropolitani; oltre che, naturalmente, nelle famiglie in cui è presente almeno un componente con limitazioni gravi. Si evince pure che per quasi la metà delle famiglie 'insoddisfatte' il problema del mancato accesso ai servizi ha a che fare con caratteristiche tecnico-organizzative della prestazione che la rendono poco corrispondente al fabbisogno dell'utenza. Anche per tali motivi organizzazioni della società civile ed esperti di varia estrazione disciplinare che si sono interrogati sulla lotta all'esclusione nel contesto italiano contestano la centratura esclusiva sui problemi del lavoro, stigmatizzano l'inefficacia dei trasferimenti monetari e la mancanza di provviste di reddito minimo, ed infine invocano la necessità di strategie multifattoriali. Tra le raccomandazioni da tenere presenti: combattere la disoccupazione dei soggetti più svantaggiati con approcci personalizzati; assicurare accessibilità ed efficacia dei servizi; verificare l'adequazione dei regimi di aiuto e protezione; incrementare e qualificare la spesa nel settore sociale; favorire a livello locale investimenti in settori nuovi ma anche nel recupero di attività artigiane tradizionali in via di abbandono; promuovere un dialogo effettivo e continuo con ONG e terzo settore.

4. Investimenti sociali: risposta onnicomprensiva o concetto ambivalente?

Questa schematica panoramica sugli orientamenti comunitari non può che attestarsi conclusivamente sull'impostazione che ha negli ultimi tempi rappresentato il *core* dell'agenda sociale europea ed il riferimento prioritario per il riassetto delle strategie di vari governi nazionali in tema di welfare: fino ad assurgere, nelle parole di Van Kersbergen e Hemerijck (2012, p. 475), al rango di "*a new policy orthodoxy*".

Ci si richiama qui al paradigma degli investimenti sociali, in cui si riassume un netto ripensamento degli interventi compensativi o risarcitori¹⁶ e si privilegia un approccio abilitante che mira a creare contesti favorevoli alla crescita degli individui (e indirettamente alla competitività delle imprese). *«Investing in people is the best investment we can make»*: questa la formula più volte utilizzata da László Andor, il politico ungherese che sotto Barroso è stato Commissario europeo per l'occupazione e gli affari sociali. Ne discende una più estesa attenzione per temi –e oggetti di intervento pubblico– quali l'apprendimento continuo, l'assistenza all'infanzia, i sostegni alle responsabilità familiari. Ne discende soprattutto una decisa scelta di campo verso quei fattori e quei servizi che sono tesi a valorizzare gli aspetti di genere (essendo declinato il modello del *male breadwinner*), la prospettiva del corso di vita¹⁷ e delle transizioni interne allo stesso, ed un più soddisfacente contratto intergenerazionale (che –si sottintende– non sacrifichi le opportunità dei giovani in nome della sostenibilità dei regimi previdenziali).

Sotto queste condizioni la spesa sociale può realmente rivelarsi simile ad una specie di fattore produttivo¹⁸, ed apparire pertanto più giustificabile, o addirittura più appetibile, per culture politiche storicamente meno orientate all'interventismo pubblico nel campo del welfare; non casualmente, in ambito politologico vi è chi (Niklasson, 2015) nella fortuna di questo concetto, o meglio di questa figura retorica, ha letto la capacità di attrazione di coalizioni di interesse ampie ed inedite (potendo catalizzare l'attenzione anche di esponenti conservatori accanto a quella più scontata di partiti socialdemocratici).

La Comunicazione della Commissione Europea "*Towards Social Investment for Growth and Cohesion - Implementing the European Social Fund 2014/2020*", datata 20 febbraio 2013, pone appunto al centro dell'attenzione delle istituzioni comunitarie una strategia non esclusivamente fondata sull'ambito della protezione sociale e sugli strumenti di stabilizzazione dell'economia, ma soprattutto sulla dimensione degli investimenti sociali. A quest'ultima voce corrispondono obiettivi di rinforzo delle capacità (correnti e future) delle persone e delle potenzialità dei sistemi territoriali. Sistemi di welfare ben progettati, attesta la Comunicazione, combinano una forte dimensione di investimento sociale con le altre funzioni e in questo modo aumentano efficacia ed efficienza delle politiche sociali: in tal senso le misure di attivazione assumono un ruolo rilevante nella

16 Ovvero interventi di derivazione tradizionalmente fordista, in base ai quali il cittadino-lavoratore viene indennizzato dai danni prodotti da malattie/invalidità, perdita dell'occupazione, vecchiaia.

17 A partire dal grembo materno: "*life starts in the womb*" (Kvist, 2015, p.137), e già in quella fase è necessario promuovere condizioni di benessere che evitino in futuro l'insorgenza di problemi di salute (e quindi maggiori costi per la sanità).

18 Sembra questo il tratto caratterizzante del modello ad uno dei maggiori studiosi europei di welfare (Hemerijck, 2014), per il quale al concetto di investimento sociale corrisponde essenzialmente una strategia onnicomprensiva fondata sul capitale umano, tesa esplicitamente ad aiutare uomini e donne nella ricerca di un equilibrio tra cura e produzione di reddito, e ad evitare il consolidarsi di quelle situazioni di dipendenza che sono esiti perversi del welfare passivizzante.

modernizzazione delle politiche di inclusione. La Commissione incalza gli Stati membri a dare nell'architettura generale delle politiche sociali maggiore spazio al *social investment* nell'allocazione delle risorse, nella convinzione che sia questa la via per arrivare a misure adeguate a target specifici e così migliorare la sostenibilità dei regimi di welfare: questo orientamento è in linea con la Raccomandazione sul tema dell'inclusione attiva promossa a partire dal 2008. Si prescrive anzi di dare evidenza all'adozione di questo approccio già nei prossimi PNR (Programmi Nazionali di Riforme).

Elemento essenziale di una strategia orientata in questa direzione è l'innovazione, dato che le politiche sociali richiedono “*constant adaptation to new challenges*”. Ciò significa sviluppare e porre in essere nuovi prodotti/servizi e modelli, testarli, e promuovere poi i più efficaci. Ma significa anche tener debito conto di contesti plurali, di problemi differenziati, e di dinamiche e relazioni tra attori diversi. Proprio in merito a quest'ultimo punto, nel cosiddetto *Social Investment Package* si sottolinea come le risorse per le politiche sociali non siano solo quelle circoscritte al settore pubblico e come le organizzazioni non profit garantiscano supporti sostanziali in vari campi. Analogamente, si evidenzia come le imprese sociali possano fungere da complemento per gli sforzi del settore pubblico, ed anzi essere “*pioneers in developing new markets*”, ma per questo stesso motivo necessitano di maggiori sostegni. Inoltre, gli operatori privati dovrebbero essere incoraggiati ad adottare il potenziale della logica del *social investment* per esempio attraverso la realizzazione di ambienti di lavoro sani e sicuri: il che non riguarda i limiti della tradizionale interpretazione della CSR ma include tra le altre cose l'accesso a facilitazioni per la cura dei minori e contesti organizzativi capaci di agevolare la conciliazione tra lavoro e vita familiare.

E sempre con l'intento di indirizzare gli Stati Membri ad un miglior uso delle risorse FSE si evoca un ricorso più innovativo alle leve dell'ingegneria finanziaria e alla partecipazione di privati ad iniziative di microcredito, così come a *Social Investment Bonds*: ovvero quegli strumenti tramite cui un investitore privato sostiene l'erogazione ed attuazione di un intervento o servizio incardinato in una strategia di promozione sociale, contando sul rimborso dell'investimento iniziale da parte del settore pubblico laddove dal programma vengano raggiunti i risultati previsti in partenza. Viene qui in evidenza la possibilità di circuiti di partenariato virtuoso tra pubblico, privato e non profit.¹⁹

Ad una valutazione complessiva, appare evidente la distanza rispetto alle più tradizionali configurazioni di misure di assistenza. Laddove tra le funzioni ascritte alle misure di welfare era prioritaria, se non addirittura esclusiva, l'idea di una riparazione per una congiuntura negativa o un danno permanente, qui si esalta la cultura della prevenzione e dell'anticipazione. Prima si mirava a costruire reti di sicurezza per proteggersi *dai* rischi del mercato: in questo nuovo modello -se ci si può esprimere con una metafora- lo strumento da costruire è piuttosto un trampolino, ed il fine è divenuto quello di rinforzare le abilità delle persone per meglio farle integrare *nel* mercato. Gli stessi destinatari elettivi del *policy-mix* sono mutati: e certamente donne e minori in condizioni di privazione pesano in questa agenda più di maschi adulti prossimi alla quiescenza.

Tale cambio di prospettiva non è rimasto immune da critiche. In una tra queste (Cantillon - Van Lancker, 2013) si rimarca che di fronte alle esigenze di gruppi estremamente vulnerabili, come nel

¹⁹ Pertanto la programmazione nazionale/regionale è tra le altre cose sollecitata a sviluppare strategie concrete per l'innovazione sociale; garantire supporti finanziari adeguati, ivi includendo la microfinanza; mettere in campo azioni di formazione e networking; sostenere gli imprenditori sociali tramite incentivi per le nuove attività, ampliare i loro livelli di conoscenza e competenza organizzativa, allargare le azioni di rete.

caso di persone con disabilità o soggetti che abbandonano i percorsi scolastici, invocare le responsabilità individuali ed omettere misure risarcitorie non pare sostenibile, al pari del sottovalutare l'importanza della 'lotteria della nascita', ovvero della differenza che rappresenta il venire alla luce in un contesto familiare agiato piuttosto che in uno svantaggiato.

Una lettura ancora più radicale è quella avanzata da Granaglia (2014), secondo la quale il modello del *social investment* si baserebbe su una concezione ancillare delle politiche sociali nei confronti del mercato: quest'ultimo è dato per scontato (e con esso le sue intrinseche virtù), mentre le prime devono semplicemente agevolarne il funzionamento. Il limite vero è nel fatto che per questo orientamento pare non rilevante occuparsi in senso stretto della giustizia dei mercati e di quanta disuguaglianza producono. Le critiche in esame paventano anzi il pericolo che i riassetti della spesa sociale ispirati a questo paradigma generino effetti negativi sul versante della redistribuzione, sottraendo risorse ai destinatari più poveri.

Oggi si inizia a disporre in sede internazionale di alcuni esercizi che ridimensionano la consistenza di questo rischio. Un recente studio di Kuitto (2014) contesta in primo luogo che nella maggior parte dei Paesi europei vi sia stata una drastica sostituzione degli indirizzi tradizionali della spesa assistenziale di tipo compensativo a favore del modello di investimenti sociali. Le risultanze di Vaalavuo (2013) mostrano d'altro canto che se un processo redistributivo sta avendo luogo, detto processo non impatta tanto con le classi di reddito (producendo le paventate condizioni di maggior sfavore per i meno abbienti) ma piuttosto con una modificata 'gerarchia' di gruppi sociali: laddove la popolazione anziana era il destinatario elettivo della spesa assistenziale tradizionale, nei regimi di welfare che vanno ridefinendo le proprie priorità maggiori vantaggi vengono a configurarsi per nuclei mono-genitoriali e per famiglie con bambini.

La situazione, detto altrimenti, pare ancora relativamente indeterminata, e destinata a scontare un'ulteriore fase di transizione ed aggiustamento. Le istituzioni competenti si attrezzano forse per destinare maggiori volumi di risorse alla costruzione di trampolini, e per farvi salire negli anni venturi soggetti che non sono stati finora oggetto di cure particolari. In compenso, per quanti sentono svanire i propri precari equilibri, per chi è caduto e ha subito un danno (che la recessione ha amplificato), le reti di sicurezza disponibili –pur lesionate ed usurate– non possono essere ritirate del tutto, e richiedono anzi di essere rinforzate, ristrutturare, per così dire riammagliate. Le conclusioni a cui perviene un interessante studio appena pubblicato in Austria (Leoni, 2015) sono convincenti: se sono compresenti vecchi e nuovi rischi sociali, vi è tuttora bisogno tanto di misure risarcitorie quanto di approcci orientati in senso innovativo, come quelli che la prospettiva del corso di vita mette al centro della decisione pubblica.

Un'Europa più inclusiva è quella che saprà combinare prevenzione con riparazione: per questo motivo, e per una qualche ambiguità intrinseca al concetto di investimento sociale, ciò che conta (ciò a cui sarà necessario guardare) sono le pratiche. Ciò che riveste una rilevanza cruciale sono le traduzioni operative del modello che saranno messe in campo dai governi nazionali. Ed è comunque troppo presto per liquidare definitivamente o per esaltare risolutamente il paradigma di cui stiamo parlando: a differenza degli schemi tipici del welfare compensatorio, in cui l'effetto della misura assistenziale è immediato e direttamente percepibile dal beneficiario, gli investimenti sociali scommettono su impatti differiti nel tempo (oltre che allargati al contesto). L'ambiziosa prospettiva su cui poggiano –fondata ontologicamente su una visione di futuro– disincentiva spese che si

consumano tutte nel presente, e genera aspettative di dividendi a venire²⁰. Forse questo orizzonte temporale è davvero l'elemento peculiare del paradigma: ed è lo stesso che solleva più incertezze e perplessità in quanti sono avvezzi a pensare ai sistemi di welfare come a sistemi che garantiscono risposte immediate a fabbisogni indifferibili. Ma trattandosi nel caso del *social investment* di un modello intuitivamente più utilitaristico che normativo, un modello cioè che giustifica le politiche più per i risultati che per i valori intrinseci che ne sono fondamento²¹, questo iato e questa componente intertemporale fanno parte del gioco.

Bibliografia

Boyer R. (2013), The institutional and political crisis of the European Union and some ways for overcoming it, *Perspective on Europe*, spring, pp. 64- 71

Cantillon B., Van Lancker W. (2013), Three Shortcomings of the Social Investment Perspective, *Social Policy and Society* 12-4, October, pp. 553-564

Ferrera M. (2014), Europa e solidarietà dopo la crisi. Un'agenda per il lavoro intellettuale, *Politiche sociali*, 3, pp. 329-352

Fossum J.E., Menendez A.J., eds., (2014), *The European Union in Crises or the European Union as Crises?*, Oslo: ARENA-University of Oslo

Gabos A., Branyiczki R., Lange B., Toth I.G. (2015), Employment and poverty dynamics in the EU countries before, during and after the crisis, Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp, *ImPROvE Working Paper* N. 6

Granaglia E. (2014), Welfare state e crescita. Oltre la visione attivante delle politiche sociali, *QA Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 4, pp. 13-36

Heidenreich M. (2014), *The Europeanization of Income Inequality in the Current Integration Crisis. The Case of Subjective Poverty*, Paper presented at the ESPAnet Conference “Beyond The Crisis in Europe”, Oslo

Hemerijck A. (2014), Social investment ‘stocks’, ‘flows’ and buffers’, *Politiche Sociali/Social Policies*, 1-1, pp. 9-20

Hermann C. (2013), *Crisis, structural reforms and the dismantling of the European Social Model(s)*, Berlin: Institute for International Political Economy

Jessoula M., Agostini C., Sabato S. (2014), Europa 2020 e lotta alla povertà: obiettivi ‘hard’, processi ‘soft’, governance in fieri, *Politiche Sociali/Social Policies*, 1-1, pp. 101-118

Kuitto K. (2014), Trends of social investment and compensative welfare policies in Europe: a life course perspective, Greifswald: University of Greifswald, *Greifswald Comparative Politics Working Paper* n. 8

20 Nolan (2013) argomenta che questa “promessa” di redditività differita nel tempo sarà tanto più credibile quanto più si disporrà di studi empirici che al livello micro diano evidenza ai risultati dell’investimento.

21 Il che rappresenta agli occhi dei suoi detrattori un irridimibile punto di debolezza e un ulteriore motivo di censura.

Kvist J. (2015), A framework for social investment strategies: integrating generational, life course and gender perspectives in the EU social investment strategy, *Comparative European Politics*, 13-1, pp. 131-149

Leoni T. (2015), *Welfare State adjustment to new social risks in the post-crisis scenario*, Vienna: WWWforEurope – WIFO

Niklasson L. (2014), Competing narratives on the European Social Model: the birth of a rhetorical alliance, *L'Europe en Formation*, 2-372, pp. 67-79

Nolan B. (2013), What use is 'social investment'?, *Journal of European Social Policy*, 23-5, pp. 459-468

Vaalaavuo M. (2013), The Redistributive Impact of 'Old' and 'New' Social Spending, *Journal of Social Policy*, vol. 42-3, pp. 513-539

Van Kersbergen K., Hemerijck A. (2012), Two decades of change in Europe: the emergence of the Social Investment State, *Journal of Social Policy*, vol. 41 – 3, pp. 475-492

ABSTRACT

Europe is still facing a relevant recession which has widened social and financial exclusion for many people: a quarter of EU citizens is considered at risk of poverty and is living in situation of high material deprivation. Even if having limited competences on social issues, European institutions have produced several policies concerning the goal of inclusion, to urge both national and local governments. The emerging paradigm –the ‘social investment’- aims to support people’s capabilities and to strengthen regional systems through care services and aids for families that stand apart from classical welfare model of compensation. Therefore social spending priorities are going to be reformulated, but traditional schemes and innovative approaches must still be combined jointly, to give efficient answers to the old and the new social risks.