

Il paradigma dell'investimento sociale come punto di convergenza per una politica sociale europea: uno strumento contro la prossima crisi economica?

Prof.ssa Kostoris Fiorella

RELATORE

Prof. Iozzi Alberto

CORRELATORE

Renda Emanuele, matr. 638252

CANDIDATO

A nonno.

INDICE

INTRODUZIONE.....	3
CAPITOLO I – I fondamenti delle politiche sociali e il paradigma dell’investimento sociale	8
1.1 Il <i>welfare state</i> , la sua evoluzione e i nuovi rischi sociali del mondo post-industriale.	9
1.2 Nascita e sviluppo del paradigma dell’investimento sociale	13
1.3 Definizione e traduzioni pratiche del paradigma dell’investimento sociale.	18
1.4 Un paradigma ben distinto?	25
1.5 Critiche all’investimento sociale.	30
1.6 Futuro e prospettive per l’investimento sociale.	39
CAPITOLO II –Le politiche sociali nell’Unione europea e la Grande recessione: verso un modello europeo di <i>welfare state</i> ?.....	47
2.1 Le politiche sociali e il paradigma dell’investimento sociale nel <i>policy making</i> dell’Unione europea.....	48
2.2 L’investimento sociale nei Paesi europei: tre esperienze per tre “mondi” del <i>welfare</i>	55
2.2.1 Italia e investimento sociale: un caso d’innovazione fallimentare.	56
2.2.2 L’esperienza tedesca: un “lento addio” a Bismark?.....	60
2.2.3 Il modello scandinavo a un bivio: confermare o abbandonare l’universalismo?.....	64
2.3 La crisi del 2008 e il suo impatto sul <i>welfare</i> europeo.	69
2.4 L’investimento sociale come piattaforma comune per le diverse realtà di <i>welfare</i> dei Paesi UE.....	75
CAPITOLO III – La crisi coronavirus e le prospettive di ricalibratura del <i>welfare</i> in Europa.....	83
3.1 L’impatto della crisi sull’economia europea.	84
3.2 La risposta europea all’emergenza economica e sanitaria.	90
3.3 La crisi europea e il paradigma dell’investimento sociale: un’occasione per il rilancio del <i>welfare</i> o una riconferma dell’ <i>austerity</i> ?	98
CONCLUSIONI	104
RIASSUNTO.....	107
Ringraziamenti.....	118
BIBLIOGRAFIA	119

INTRODUZIONE

A partire dai primi mesi dell'anno 2020, alcuni *media* hanno iniziato a riportare notizie generiche dalla Cina su una non precisata emergenza sanitaria dovuta alla diffusione di un nuovo virus, la cui origine si sospettava essere quella animale. Un coronavirus – recentemente scoperto dagli scienziati cinesi e denominato *SarsCov2* – ritenuto generalmente in grado d'infettare solo certi tipi di animale (dunque sconosciuto al nostro sistema immunitario), aveva compiuto “un salto di specie”: era cioè diventato in grado di aggredire l'organismo umano.

Da subito quindi, in alcuni soggetti, spesso di salute già cagionevole, sono iniziati a emergere i sintomi preoccupanti di una grave forma di polmonite interstiziale, con la conseguente necessità urgente di ospedalizzazione. Per i casi più gravi, spesso si è dovuto alla ventilazione assistita o al trasferimento presso un'unità di terapia intensiva. Gli indici di mortalità, sebbene relativamente più bassi rispetto ad altre forme di polmonite provocate da altri coronavirus come la SARS o la MERS, nascondevano il fatto che la rapida diffusione del virus stava velocemente saturando il sistema sanitario della provincia cinese, fattore che costrinse il Governo, spaventato dalle possibili conseguenze di un'epidemia di larga scala sull'intera territorio controllato, a indire una quarantena obbligatoria per tutti gli abitanti, fino a fermare la maggior parte delle attività economiche e sociali dell'intera del territorio sotto il controllo della Repubblica popolare cinese.

Complice una comunicazione e un contrasto iniziale alla diffusione del virus quantomeno opachi da parte delle autorità cinesi, però, il virus si era ormai diffuso oltre i confini asiatici, fino ad arrivare – tra gli altri luoghi – in Europa; in particolare, nel territorio dell'Unione europea, dove la situazione socioeconomica era già stata resa sufficientemente precaria da una precedente crisi finanziaria – quella del 2008 – che ancora presentava i propri strascichi nei Paesi più colpiti.

A seguito dello scoppio della Grande recessione, la scelta delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri di adottare una stringente politica di austerità, aveva fortemente frenato un lento processo in atto di riforma del *welfare*, in corso in vari Paesi. Ispirati dalle politiche blairiane della “Terza via”, infatti, molti intellettuali continentali avevano cominciato – a partire dagli anni '90 – a invocare la necessità di una revisione dei tradizionali sistemi di *welfare*, i quali avevano già attraversato due maggiori fasi di cambiamento.

In primo luogo, la dottrina keynesiana dello Stato sociale aveva dato un primo impulso alla nascita delle moderne strutture di *welfare* e – tramite il suo modello di funzionamento principalmente indirizzato alla protezione dei redditi – era riuscito a invigorire la ripresa economica del secondo dopoguerra, difendendo i lavoratori da eventuali recessioni. A seguito della crisi di stagflazione, avvenuta in Europa tra gli anni '70 e '80, il successo del nuovo pensiero monetarista aveva, in secondo luogo, reso chiaro come un *welfare* di tipo prevalentemente compensativo non avrebbe potuto

convivere con il nuovo tipo di società che iniziava a delinearsi. Il rallentamento della crescita economica, gli alti livelli di disoccupazione, l'invecchiamento demografico e i crescenti fermenti nella comunità, legati alle nuove rivendicazioni femminili, avevano contribuito a evidenziare l'arretratezza del vecchio sistema, portando a profonde riforme dello Stato sociale in senso neo-liberale in molti Paesi dell'Occidente.

È appunto a seguito di tali avvenimenti che, nel contesto degli anni '90, contemporaneamente a un periodo di grande fermento politico a livello europeo, nasce e si sviluppa il paradigma dell'investimento sociale. Fondato su una rielaborazione del ruolo che il sistema sociale dovrebbe giocare nella società, sulla volontà di far fronte ai fermenti sociali iniziati nello scorso decennio e ispirato dall'esperienza della Terza via e della socialdemocrazia scandinava, l'investimento sociale cerca di riportare il *welfare* al centro della vita sociale degli individui. Tuttavia, fatta propria la lezione monetarista e le rinnovate circostanze socioeconomiche, l'investimento sociale si fonda su un nuovo modello di sviluppo produttivo, in grado di risolvere le nuove (e vecchie) diseguaglianze, "superando" al contempo il tradizionale *trade-off* tra efficienza ed equità. Attraverso le funzioni di *stock*, *flow* e *buffer*, l'obiettivo dell'investimento sociale è quello di accompagnare gli individui nella loro crescita personale, agevolandone le fasi di transizione più delicate, sostenendo il loro reddito nel caso di bisogno.

L'investimento sociale è stato quindi adottato ufficialmente come modello di riferimento per la riforma del *welfare* dalle istituzioni europee, di cui si sono fatte principali promotrici, grazie alla propria influenza nei processi di *policy making* nazionali e a strumenti come il Metodo aperto di coordinamento, il Semestre europeo e il *Social investment package*.

Nel presente elaborato si tenterà di valutare, fondandosi sulla travagliata esperienza europea dell'investimento sociale – resa tale da anni di crisi economica e politiche di austerità – se e come questo paradigma del *welfare* possa ancora essere considerato un modello credibile e fattibile per lo sviluppo europeo. La domanda è resa maggiormente ostica dai recenti avvenimenti descritti poc'anzi: la risposta europea allo *shock* economico della crisi pandemica metterà in campo principalmente misure di sostegno dell'occupazione e del reddito. Le misure di *lockdown* hanno infatti determinato un crollo della produttività in grado di mettere in pericolo, in primo luogo, la stabilità dei posti di lavoro. Si contenderà tuttavia come, senza un impegno di medio/lungo termine nella direzione di una riforma dei sistemi di *welfare* europei verso un modello d'investimento sociale, gli Stati tradizionalmente meno legati a questo genere d'impostazione affronteranno le sfide future con sempre maggiore difficoltà, mettendo a repentaglio gli stessi equilibri interni al mercato unico.

Nel primo capitolo si approfondiranno i temi salienti di politica sociale nello scenario europeo. Si presenterà un breve riassunto della storia e dell'evoluzione dei sistemi di *welfare* occidentali, dei rischi sociali a cui hanno dovuto far fronte e di come questi abbiano indirizzato la loro evoluzione. In particolare, si sottolineerà come l'avvento della società post-industriale abbia portato alla nascita di nuovi rischi sociali, che spingono per una diversa impostazione del *welfare*.

Inoltre, si delinea con maggiore precisione cosa s'intende per "investimento sociale", quali sono i modi proposti in letteratura per distinguere una politica d'investimento da un tradizionale modello di *welfare* compensativo e quali incertezze e critiche circondino questi temi. S'intende dare una presentazione del *social investment* come modello di politiche sociali avente ambizione paradigmatica, che supera la distinzione efficienza/equità, per concentrarsi invece su capitale umano e crescita economica attraverso l'aumento dell'occupazione; avvalendosi di inediti concetti di *stock*, *flow* e *buffer* come metro d'azione.

Il secondo capitolo di quest'elaborato si concentrerà invece sul ruolo dell'Unione europea in materia di politica sociale e sul suo rapporto col paradigma del *social investment*. In questo senso, la Commissione ha saputo ritagliarsi, negli anni, un ruolo di *sponsor* e guida nelle riforme dei sistemi sociali nazionali, ottenendo una discreta influenza. Tuttavia, fondandosi su premesse differenti, i modelli di *welfare* degli Stati membri hanno vissuto in maniera profondamente diversa questo lungo periodo di cambiamento. Saranno quindi portati avanti i casi d'Italia, Germania e dei Paesi scandinavi, per capire quali differenze e punti di contatto sono emersi nell'ultimo trentennio.

Si avanzerà inoltre la tesi secondo cui la crisi del 2008 avrebbe posto un pesante freno all'allargamento e riforma dei sistemi di *welfare* verso l'investimento sociale, ma non avrebbe del tutto fermato questo processo. Si contenderà anzi che i Paesi maggiormente sviluppati in questo senso avrebbero meglio affrontato la successiva ripresa.

Nell'ultimo paragrafo si tenterà infine di portare avanti le ragioni del perché il paradigma dell'investimento sociale potrebbe costituire una piattaforma comune per riunire le diverse realtà europee e garantire un nuovo equilibrio socioeconomico europeo.

Nel capitolo conclusivo saranno poste alcune domande sulle possibilità concrete di una tale riforma a seguito della crisi pandemica. In particolare, ci si domanderà se (e come) il paradigma del *social investment* sia attrezzato a contribuire a uscire dalla crisi economica che ha colpito e colpirà i Paesi a capitalismo avanzato a seguito dell'emergenza sanitaria culminata in un *lockdown* delle attività produttive non essenziali in tutti i principali Stati membri. Da quanto si sta osservando, l'iniziale risposta europea sembra essere quella di fare affidamento a politiche di "*buffering*" per proteggere

l'occupazione e i redditi. Ma è auspicabile che, se non altro in futuro, possano essere introdotte, nella risposta europea a questa seconda crisi, anche politiche capacitanti di *stock* e *flow*? Quale conformazione dare al *welfare* europeo del futuro post-crisi? Si sosterrà in tal senso che, nonostante le difficoltà istituzionali e contestuali, l'Unione europea ha bisogno di ricostituire quella convergenza sociale andata perduta a partire dalla Grande recessione. Ha bisogno cioè di costruire un *overlapping consensus* sociale, una base comune per i *welfare* degli Stati membri. Questa convergenza può essere raggiunta, attraverso la *leadership* della Commissione, a partire dall'idea d'investimento sociale come paradigma per un *welfare state* europeo.

CAPITOLO I

I fondamenti delle politiche sociali e il paradigma dell'investimento sociale.

1.1 Il welfare state, la sua evoluzione e i nuovi rischi sociali del mondo post-industriale.

I primi strumenti di sicurezza sociale emersero in varie parti d'Europa nel XIX secolo, sotto la spinta delle rivendicazioni delle nuove classi lavoratrici, le quali domandavano allo Stato una maggiore tutela dalle tipologie di rischio a cui erano soggetti e – soprattutto – dalla possibilità di perdere il proprio reddito di sostentamento. Tuttavia, la nascita dei contemporanei sistemi di *welfare* - noti come Stato sociale o *Welfare state* - è convenzionalmente fatta risalire al periodo di decisa ripresa economica susseguitasi al secondo conflitto mondiale.

Questo periodo, noto anche come la “*Golden Age*” o i “*Trente Glorieuses*”, fu caratterizzato dall’emergere e dalla rapida espansione di sistemi trasversali di sicurezza sociale (LEONI, 2015).

Principale obiettivo che questo sistema integrato di politiche si poneva era appunto la garanzia del reddito del lavoratore (il padre di famiglia) da possibili effetti nefasti del mercato del lavoro (BONOLI, 2007). La tendenza verso il processo di commodificazione¹ del lavoro, iniziato pressoché duecento anni prima, veniva adesso - per la prima volta - invertita (ESPING-ANDERSEN, 1990; POLANYI, 1957).

Come si è appena accennato, i sistemi di *welfare* nell’Occidente del dopoguerra erano concepiti per proteggere le peculiarità delle società dell’epoca, le quali erano composte perlopiù da nuclei familiari la cui sussistenza economica si fondava sul reddito di un solo lavoratore, maschio.

I rischi dai quali lo Stato difendeva il principale percettore del reddito familiare erano legati per lo più a eventi che mettevano in pericolo tali entrate. Interventi da parte dell’apparato statale all’interno della struttura familiare erano dunque ridotti e i relativi servizi sottosviluppati (TAYLOR-GOOPY, 2004).

Ciò tuttavia fu vero approssimativamente fino ai primi anni ’70 del secolo scorso, quando una serie di eventi storico-economici si verificarono nel mondo occidentale: in primo luogo le crisi petrolifere e la stagflazione degli anni ’80. Tali eventi misero sotto pressione i Paesi occidentali in termini sia quantitativi che qualitativi: per quanto riguarda la dimensione quantitativa, l’aumento della frequenza dei rischi, in concerto con la stagnazione economica e demografica e la riduzione delle basi fiscali generò un aumento della pressione fiscale; per quanto riguarda invece la dimensione qualitativa, la precarietà delle sicurezze personali e occupazionali rese le provvisioni dei tradizionali stati sociali carenti nella fornitura di sicurezza sociale per i nuovi bisogni (LEONI, 2015). Accanto a questi

¹ Commodificazione, opposto al termine decommodificazione (ESPING-ANDERSEN, 1990) indica la relativa dipendenza del lavoratore dal mercato.

sviluppi, si ebbe anche un aumento delle disuguaglianze economiche². Inoltre – come osservato in PIKETTY e SAEZ (2013) – in molti Paesi si incominciò gradualmente a escludere dalla base imponibile crescenti frazioni di reddito da capitale, che di fatto rese le esistenti imposte progressive sul reddito molto simili a imposte progressive sul reddito da lavoro.

Questa nuova ondata d'insicurezza socioeconomica, che coinvolse fasce di popolazione precarie del mondo Occidentale a seguito della fine dell'epoca industriale, portò il dibattito accademico a focalizzarsi su quelli che vennero ritenuti “nuovi rischi sociali”, che si affiancavano ora ai “vecchi” rischi di cui si è trattato sopra.

Sarebbero quindi nuovi rischi sociali, quei rischi legati ai pocanzi citati cambiamenti economici e sociali associati alla transizione a una società post-industriale, che le persone corrono durante la loro vita (TAYLOR-GOUBY, 2004).

I nuovi rischi sociali possono essere collocati in due distinte categorie, entrambe con riferimento al mercato del lavoro. La prima categoria afferisce a tutti i casi dove la difficoltà di incontro tra competenze individuali e mercato del lavoro genera difficoltà nell'individuo di competere in quest'ultimo; la seconda categoria di nuovi rischi riguarda invece i casi di difficoltà nel combinare l'occupazione con la vita non-lavorativa (in particolare, con la cura dei propri cari non autosufficienti) (NELSON, 2012).

In effetti, a ben guardare, questi rischi non erano nuovi nemmeno nelle società industriali; la vera peculiarità dei nuovi rischi sociali consisterebbe in effetti in trasformazioni recenti, di seguito sintetizzate, che li hanno resi maggiormente impellenti nella società occidentale odierna:

- I) Trasformazioni socio-economiche di lungo corso avrebbero aumentato sia la dimensione dei gruppi sociali a rischio sia la probabilità di alcuni gruppi di essere afflitti da tali rischi (HUBER e STEPHENS, 2006).
- II) I rischi sociali sarebbero divenuti più eterogenei, dunque meno prevedibili e – di conseguenza – difficili da assicurare (HEMERIJCK, 2012b).
- III) I nuovi rischi sociali avrebbero introdotto una stratificazione sociale diversa rispetto a quella legata ai vecchi rischi; questo perché i nuovi rischi sono legati più direttamente agli eventi della vita e all'impiego corrente dell'individuo (CANTILLON *et al.*, 2013).

² Si veda: OCSE (2009): *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.

Nell'analisi dei rischi sociali, numerose fonti in letteratura hanno proposto differenti chiavi di lettura e si sono soffermate su alcune determinanti piuttosto che su altre. Tale varietà di visioni può essere sintetizzata attraverso i tre modelli di comprensione dei rischi sociali proposti in PINTELON *et al.* (2013), ovvero il modello di "democratizzazione del rischio", il "*life course perspective*" ("LCP") e il più tradizionale "*social stratification approach*".

Nell'ottica del modello di democratizzazione del rischio, è necessario analizzare i rischi sociali tenendo conto di come la democratizzazione della società e il parziale superamento delle classi abbiano comportato l'espansione di alcune categorie di rischio sociale, che si sarebbero propagate da una categoria di individui all'altra, all'interno di fasce più ampie di popolazione.

Secondo il LCP, invece, quando si analizzano i rischi sociali è indispensabile soffermarsi su un ulteriore elemento, che è quello della singola esperienza di vita dell'individuo: alcune nuove categorie di rischio, infatti, sarebbero concentrate in fasi della vita che una maggioranza trasversale di individui attraversa nel corso della propria esistenza più che in determinate classi sociali; tali fattori, se ignorati, sono in grado di mettere a repentaglio il benessere sociale di chi vi è sottoposto. Non a caso, LEONI (2015) definisce "biografico" l'approccio che discende da questa prospettiva, sostenendo come, al fine di identificare ed evitare i rischi sociali, sia necessario tenere conto di tutti i possibili periodi di vita in cui un individuo potrebbe riscontrare perdite di benessere. In particolare, Leoni fa riferimento a situazioni di transizione (come, ad esempio, la fine degli studi o il raggiungimento di un impiego), o a periodi caratterizzati da eventi improvvisi e personali (i "*risky life-events*", come un divorzio o un problema di salute debilitante). Inoltre, precisa l'autore, è importante considerare come tutto ciò che avviene in una specifica fase della vita di un individuo è strettamente collegato alle fasi precedenti e successive: i problemi con cui una persona si confronta oggi, possono risultare da eventi presentatisi in precedenza, nonché essere causa di difficoltà future.

Se consideriamo nell'insieme le prospettive della democratizzazione dei rischi e del *life course perspective*, è evidente come il quadro teorico che ne emerge sia in grado di spiegare in modo molto coerente ed attuale la natura dei nuovi rischi sociali.

Da un lato, infatti, la prospettiva di democratizzazione dei rischi propone un concetto di rischio sociale caratterizzato da una mobilità interclassista: ne deriva, dunque, che le politiche sociali debbano essere il più possibile rivolte a numerose classi della popolazione, senza concentrarsi su alcune a discapito di altre.

D'altro canto, il *life course perspective* propone un concetto di rischio caratterizzato da una elevata variabilità di tipo temporale, in grado di incidere su vari momenti della vita di un individuo. Di

conseguenza, ne deriva che, al fine di essere il più possibili efficaci, le politiche sociali debbano riuscire intercettare sia su numerose classi di popolazioni che diverse fasce d'età, di modo da gestire tutti i momenti di vita rischiosi che un individuo attraversa. In questo senso, risulta chiara la relazione – altrimenti nebbiosa - che si innesca tra politiche sociali apparentemente distanti tra loro come l'assistenza agli anziani o il supporto alla prima infanzia: entrambe si rivolgono a fasi distinte della vita delle persone, consapevoli della presenza di rischi sociali in tutto l'arco di vita dell'individuo.

Naturalmente, è importante puntualizzare come le idee alla base della prospettiva di democratizzazione del rischio, che sostengono una mobilità interclassista del rischio sociale, non possano essere considerate una negazione delle specificità e della maggiore condizione di disagio che caratterizza le classi più svantaggiate. Lo stesso LEONI (2015) a questo proposito, chiarisce come sia necessario non cadere nell'errore di sovrastimare la democratizzazione dei rischi: il fatto che i “vecchi” rischi sociali abbiano perso importanza rispetto ai nuovi, non significa che non abbiano più rilievo. Questi rimangono comunque un elemento indispensabile per spiegare determinati *outcome* sociali negativi. A dimostrazione di ciò, l'autore offre l'esempio dei Paesi nordici, caratterizzati ancora da dinamiche di trasmissione intergenerazionali del rischio sociale, nonostante gli alti livelli di universalismo e bassa disuguaglianza³.

Il terzo ed ultimo modello, che porta avanti il tradizionale concetto di *social stratification* ed insiste sull'impatto della stratificazione sociale nell'identificazione dei rischi sociali, non può dirsi, dunque, superato. Tuttavia, è importante contestualizzarlo alle nuove dinamiche della nostra epoca, coniugandolo con la realtà odierna descritta dal *life course perspective*: ad oggi, infatti, la classe sociale in cui un individuo si trova a nascere costituisce un potenziale fattore di rischio, esattamente come le fasi di vita che egli attraversa. Di conseguenza, sulla scia di ciò che afferma anche Leoni, possiamo parlare di interdipendenza, nella determinazione del rischio, tra elementi stratificanti-verticali (la classe sociale) e elementi biografici-orizzontali (come una fase critica attraversata dall'individuo).

Per spiegare meglio questo concetto, apparentemente astratto, si pensi alla situazione lavorativa odierna e all'estrema flessibilità che caratterizza il mercato del lavoro: in un mondo in cui non è più possibile parlare di generale sicurezza del posto di lavoro (né di ricchezza nel lavoro), è evidente

³ Si vedano in tal senso:

a) Wiborg, Øyvind N. and Rasmus J. Moberg (2010): “Social Origin and the Risks of Disadvantage in Denmark and Norway: The Early Life Course of Young Adults, Work”, *Employment & Society*, 24(1), 105–125

b) Lorentzen, Thomas, Dahl, Espen and Ivan Harsløf (2012): “Welfare risks in early adulthood: A longitudinal analysis of social assistance transitions in Norway”, *International Journal of Social Welfare*, 21(4), 408–421.

c) Kauppinen, Timo M. (2014): “Social background and life-course risks as determinants of social assistance receipt among young adults in Sweden, Norway and Finland”, *Journal of European Social Policy*, London: SAGE.

come il rischio sociale di povertà a breve termine possa presentarsi costantemente, divenendo un rischio paragonabile alla trasmissione intergenerazionale della povertà che può affliggere un individuo nato e cresciuto in un contesto svantaggiato.

1.2 Nascita e sviluppo del paradigma dell'investimento sociale

Il paradigma del *social investment* ha ricoperto un'importanza crescente nel mondo accademico e politico a partire dai primi anni '90 e - in particolare - a seguito degli avvenimenti socio-economici già brevemente descritti nel paragrafo precedente.

Con riferimento al termine 'investimento sociale', si intende, in queste pagine, fare riferimento a un regime di *welfare* dove il Governo indica, come misure di *policy* prioritarie, quelle che promuovono l'occupazione attraverso la coltivazione, nell'individuo, della preparazione necessaria per meglio affrontare il mercato del lavoro; ciò sarebbe svolto attraverso il ricorso alle politiche attive e a misure che favoriscano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Alcuni studi hanno cercato di collocare il *social investment* e il suo sviluppo in dottrina in una prospettiva storica. Questa scuola adotta spesso una concezione sistematica a stadi e vede quindi il paradigma dell'investimento sociale come il più recente passo evolutivo dello Stato sociale (MIDGLEY *et al.*, 2017). Le ideologie portanti che avevano accompagnato lo sviluppo e la trasformazione dello Stato sociale – il modello keynesiano di spesa passiva e quello neo-liberale, più favorevole all'auto-regolazione del mercato – avevano generato, al lungo andare, disaffezione da parte di studiosi e decisori politici. In particolare, la letteratura afferente all'investimento sociale si è posta inizialmente in polemica con il modello, considerato come imperante in quegli anni, del neo-liberalismo (WIKTORSKA-ŚWIECKA *et al.*, 2015).

In pochi anni, la nozione di *social investment* matura da una semplice e intuitiva concezione di “*social policy as productive factor*” a un complessivo ripensamento paradigmatico dello Stato sociale come dispensatore di politiche attive; questo allo scopo di consentire alle fasce sociali più vulnerabili di affrontare le sfide della nascente *knowledge economy* del Ventunesimo secolo. Tale ripensamento si fonda su tre pilastri: i) una nuova concezione dei rischi sociali e di come questi ultimi influenzino le aspettative di vita, ii) una scala di obiettivi prioritari di *policy*, iii) l'intento di creare un sistema di politiche sinergiche atte a rafforzare la resilienza di una società sempre più “*knowledge-based*” e demograficamente in declino (HEMERIJCK, 2017b).

Caratteristica che differenzia la dottrina dell'investimento sociale dai precedenti paradigmi è la sua enfasi sulla 'prevenzione' dei rischi sociali, preferendo, alle tradizionali politiche di compensazione *ex post*, interventi che favoriscano la preparazione di individui, famiglie e società a far fronte ai nuovi rischi sociali, investendo nella coltivazione di capitale umano dall'infanzia alla tarda età.

Il fulcro paradigmatico del dell'investimento sociale è quindi fondato sul superamento del tradizionale concetto di *trade-off* tra equità ed efficienza nella spesa pubblica e – rifacendosi al modello sociale nord-europeo – si concentra sullo sviluppo di capitale umano, enfatizzando l'abilità degli individui di provvedere a sé stessi e proteggersi dalle avversità che incontreranno nella loro vita, addestrandoli ad affrontare al meglio il mercato (ESPN, 2015).

A questo punto, sembra giusto fermarsi per aprire una parentesi su cosa si intenda per “paradigma” e come questo concetto possa, con grande dinamismo, cambiare le strutture stesse che sottintendono l'apparato di somministrazione delle politiche sociali.

Agenti dalla razionalità limitata, agendo attraverso contesti spesso ambigui e turbolenti, per orientarsi e prendere decisioni, fanno affidamento a 'mappe cognitive'. Una volta che queste mappe si allineano a giudizi normativi, guadagnano forza paradigmatica. Una volta che questo processo viene generalizzato, l'azione cognitiva legata al giudizio normativo diventa azione sottintesa al processo di *policy*, viene “internalizzata” dal sistema di *policy-making*. Nel mondo delle prestazioni provvidenziali, i paradigmi sono sempre presenti e sottostanti (HEMERIJCK, 2018).

Quando l'applicazione “automatizzata” di certi processi comincia a contrastare con la realtà delle cose o non sortisce più gli effetti desiderati, è inevitabile che certe visioni paradigmatiche perdano di impulso, venendo dapprima criticate e poi integrate o sostituite da nuove visioni più calzanti alla realtà e ai bisogni contemporanei. È proprio la messa in discussione di processi dati per scontati che apre a un cambio paradigmatico, a un adattamento dei processi di *policy*.

Ciò è in linea con quanto teorizzato da Hall nella sua celebre opera del 1993, “*Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*”. Nel suo scritto, Hall descrive come negli anni '70, sotto la spinta delle politiche thatcheriane, il sistema economico (e il *welfare*) del Regno Unito abbiano compiuto una svolta paradigmatica, passando da un sistema fondato sulle idee keynesiane e beveridgeane del dopoguerra a un'impostazione marcatamente neoliberale.

Hall individua e descrive tre variabili distinte che spiegano un cambiamento di paradigma macroeconomico: la prima variabile sono gli obiettivi politici principali che orientano l'azione di produzione di politiche pubbliche; la seconda è rappresentata dagli strumenti impiegati dalle strutture pubbliche; la terza variabile è come tali strumenti vengono organizzati. Queste tre variabili

compongono un paradigma di *policy*, definito da HALL (1993: 279) come ‘*overarching set of ideas specifying how the problems facing (policy-makers) are to be perceived, which goals must be attained through policy and what sort of techniques can be used to reach those goals*’.

È quindi Gøsta Esping-Andersen, nel 2002 – attraverso il suo *Why we need a new welfare State* - a specificare chiaramente in cosa consiste il paradigma dell’investimento sociale. Egli non critica solo l’assioma neoliberale secondo cui la spesa sociale costituirebbe un freno alla crescita economica ma si scaglia contro un mercato del lavoro europeo spesso ancora profondamente *insider-oriented*, appesantito da una spesa pensionistica elefantica e rivolto soprattutto al *male breadwinner*⁴. Di fronte a questo, egli sostiene che la spesa sociale possa e debba favorire la crescita economica favorendo un maggiore universalismo, una maggiore equità dei punti di partenza e un’attenzione particolare alla coltivazione del capitale umani.

Spostandoci da una prospettiva paradigmatica a una politica, probabilmente il momento nel quale il *social investment* ha ottenuto per la prima volta riconoscimento è stato da parte dell’Unione Europea, in primo luogo, e dagli Stati membri, in secondo luogo.

Il nuovo paradigma attira infatti le attenzioni dei decisori pubblici europei; in particolare, sono la Commissione e il Consiglio dei ministri che si fanno promotori di un modello di politica sociale europea fondata sull’investimento sociale.

Nel gennaio del 1997, la Presidenza olandese del Consiglio organizzano una conferenza dal titolo “*Social policy as a productive factor*”, termine coniato dal Presidente Wim Kok quale slogan per una nuova dottrina sociale europea. La conferenza portò all’incontro tra i maggiori propugnatori europei del nuovo paradigma; i quali ottennero uno spazio pubblico per poter discutere di quanto e come la politica sociale potesse rispondere ai nuovi temi sociali favorendo al contempo crescita economica. Alla conferenza parteciparono personalità di spicco della politica Europea come il già Presidente della Commissione Jaques Delors, il quale, in particolare, contribuì a dare all’evento un alto prestigio (SCHELLINGER, 2016). Accanto alle personalità politiche intervennero anche esponenti del mondo accademico; in particolare, furono tenuti interventi da parte degli accademici Anthony Atkinson e Gøsta Esping-Andersen (*Ibidem*). Venne sottolineato come non esistessero fondamenti chiari sulla relazione tra disparità di reddito e occupazione e che quindi occorreva dare una svolta al sistema di politiche di riforma esistente.

⁴ In questo senso, le politiche di conciliazione tra lavoro e cura della famiglia costituiscono il perno dell’azione di una strategia di investimento sociale (KUITTO, 2016). L’assenza di possibilità di esternalizzare la cura dei figli e degli anziani, l’aumento delle carriere femminili interrotte per queste ragioni e la procrastinazione della maternità sono in grado di intensificare nel medio periodo i costi della politica pensionistica e sanitaria (ESPING-ANDERSEN, 2009).

Ciò era infatti in contrasto con le linee guida dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico ("OCSE") dell'epoca, le quali sottolineavano come la risposta agli alti livelli di disoccupazione europei doveva essere il ridimensionamento di parte del sistema di sicurezza sociale attraverso la restrizione della durata e della generosità dei sussidi di disoccupazione, la riduzione delle tasse e la revisione dei contratti per consentire lo sviluppo di forme di lavoro atipiche (HEMERIJCK, 2018).

Insomma l'imperativo era quello del migliorare l'allocazione nel mercato del lavoro "*by making work pay*", riducendo la protezione sociale e deregolamentando il mercato, idea fondata sull'assunzione che il fondamentale discrimine tra livelli di reddito fosse l'occupazione (OCSE, 1997).

Con la nuova svolta della politica comunitaria, l'approccio del "far pagare il lavoro" attraverso il ridimensionamento sociale e la deregolamentazione del mercato venne sostituito con un *modus operandi* "capacitativo", volto cioè a spostare la spesa pubblica verso la coltivazione del capitale umano (HEMERIJCK, 2018). Il concetto di politica sociale come un fattore produttivo venne quindi adottato formalmente dalle istituzioni europee all'interno della Strategia di Lisbona che viene firmata nel marzo del 2000. L'intento delle istituzioni comunitarie era quello di trasformare l'Europa, "*to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion*"⁵.

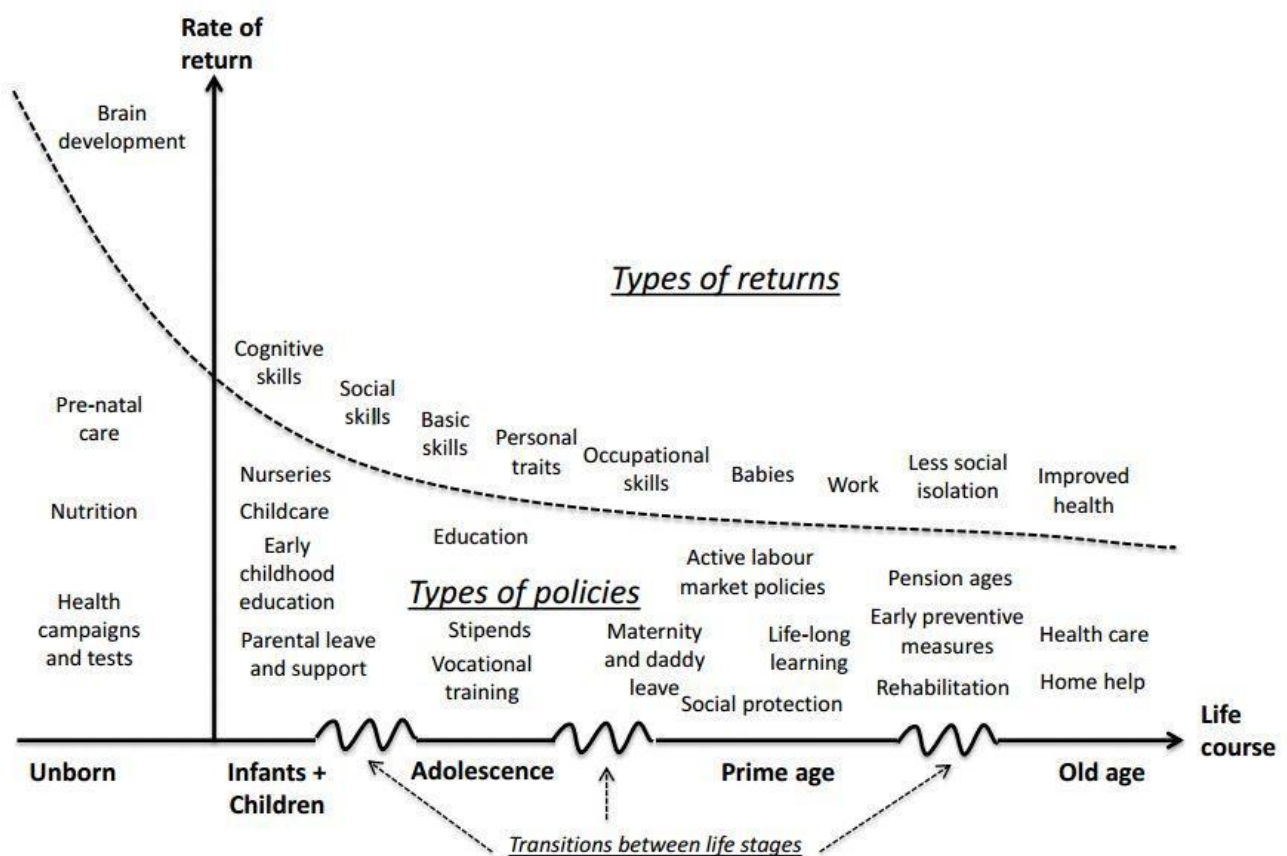
Il passo seguente verso l'affermazione del paradigma del *social investment* da parte dell'Unione fu l'incarico – da parte della Commissione allo studioso Gøsta Esping-Andersen e altri ricercatori – di redigere uno studio sull'evoluzione dei contemporanei sistemi di sicurezza sociale che potesse fungere da bussola per un futuro modello di welfare europeo. Nacque così, nel 2002, l'opera/manifesto del modello europeo di investimento sociale: *Why we need a new welfare state* (2002). Il testo si fondava sull'ipotesi che, per combattere i nuovi rischi sociali sparsi su fasce trasversali della popolazione occorresse dare agli individui gli strumenti per meglio affrontare il mercato del lavoro. Oltre che costituire un modello per la riforma dei sistemi di *welfare* europei, l'opera di Esping-Andersen era ricca di riferimenti normativi sulla giustizia sociale; in particolare alla teoria rawlsiana della giustizia e al concetto di *maximin*: l'idea che una società giusta dovrebbe tutelare al meglio le fasce più svantaggiate (ESPING-ANDERSEN, 2002).

Influenzato dai modelli di democraticizzazione del rischio e del LCP, il paradigma dell'investimento sociale pone particolare enfasi sulla qualità dell'investimento sin dai primi anni di vita dell'individuo;

⁵ Conclusioni del Consiglio Europeo, 23-24 marzo 2000, disponibile al sito: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm

di più, ritenendo il ritorno agli investimenti maggiore proprio in questa fase di vita, fa della rottura del passaggio intergenerazionale del rischio e dell'investimento nella prima infanzia obiettivi strategici centrali.

Figura 1. I ritorni attesi di una politica di investimento sociale da un punto di vista di una biografia individuale.



Fonte: Kvist, Jon (2014), A framework for social investment strategies: Integrating generational, life course and gender perspectives in the EU social investment strategy, Comparative European Politics 1-19, reperibile al link: <https://jonkvist.files.wordpress.com/2014/10/kvist-2014-a-framework-for-social-investment-strategies-cep.pdf>.

Le istituzioni UE hanno adottato pienamente questo concetto il 20 febbraio 2013 con il lancio del "Social investment package" ("SIP"). Obiettivo preposto dal programma SIP, affrontare il crescente rischio di povertà ed esclusione sociale derivante dalla crisi e raggiungere gli obiettivi sociali di "Europa 2020", "responsabilizzando le persone fin dalla prima infanzia, rafforzando le loro capacità di adattamento a rischi quali il cambiamento dei modelli di carriera, le nuove condizioni di lavoro o

l'invecchiamento della popolazione e migliorare le loro opportunità di partecipare alla società nel corso della vita”⁶.

Il SIP identificava delle politiche pubbliche con forte orientamento all’investimento sociale, come le politiche rivolte al sostegno nell’età dell’infanzia, politiche attive del lavoro, educazione, formazione e apprendimento permanente, sostegno all’alloggio, riabilitazione, sanità e servizi di assistenza a lungo termine; in grado di contrastare i rischi sociali che l’individuo corre nel corso della sua vita. Non erano politiche inedite, ma il concetto di *social investment* come assetto globale di *policy* costituiva certamente una novità se confrontato con le precedenti iniziative in materia (DE LA PORTE e NATALI, 2018).

L'approccio di investimento sociale ha ricevuto ulteriore sostegno nel 2015 in primo luogo dal rapporto OCSE “In it together. Why Less Inequality Benefits All”.

1.3 Definizione e traduzioni pratiche del paradigma dell’investimento sociale.

Il termine “investimento sociale” (termine coniato da GIDDENS, 1998) e l’apparato retorico e scientifico che vi si è posto dietro è diventato, negli ultimi due decenni, centrale al dibattito accademico e politico interno alle istituzioni europee e – in certi casi – agli ambienti decisionali nazionali degli Stati membri sul ruolo della spesa sociale. A questo punto, sembra giusto precisare che, per investimento sociale, si intende un approccio/orientamento alle politiche sociali, avente pretesa paradigmatica (cioè di volersi imporre come “bussola” sottostante ai processi decisionali che coinvolgono la gestione del *welfare*), che ambisce a dare nuovo impulso alla spesa sociale, riorientandola verso una più o meno precisa funzione capacitante⁷.

Nel presente capitolo si tenterà di fare maggiore chiarezza sugli aspetti pratici che compongono questa dottrina; a cominciare da una più chiara delineazione teorica. Abbiamo visto come, a partire dagli anni ’90, con la critica di alcuni membri della comunità scientifica e accademica, l’approccio - considerato egemonico nelle politiche sociali - del neoliberalismo sia stato messo in discussione. Questo ha significato un cambio di rotta per importanti istituzioni come l’Unione europea, che non si è tuttavia definitivamente tradotto in un vero e proprio cambiamento paradigmatico: una serie di

⁶ László Andor, ex commissario per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, discorso tenuto al Forum della Fondazione Eurofound 2013

⁷ Non si tratta, quindi, di un mero richiamo a una conversione in senso attivo delle politiche sociali, ma a una ben più alta ambizione di riconversione generale del sistema di *welfare* verso quella che i suoi sostenitori ne considerano la strutturazione istituzionale ottimale (NOLAN, 2013).

fattori, sia istituzionali (l'impossibilità, fino a oggi, di rivedere i Trattati europei che istituiscono strumenti severi di controllo dei bilanci) che storico-politici (la crisi economica del 2008) rendono ancora difficile giudicare se una svolta in tal senso nella gestione del *welfare* europeo sia in atto o meno.

E tuttavia, è in particolare nell'ultimo decennio – proprio a seguito dell'impatto della crisi del 2008 e delle politiche di austerità sulle economie europee – che un rinnovato impulso accademico e delle istituzioni europee ha dato nuovo vigore a questo orientamento alle politiche sociali (*e.g.* MOREL *et al.*, 2012).

Passiamo ora in rassegna i concetti-chiave di questo paradigma emergente, prendendo a modello la dissertazione in DHÉRET e FRANSEN (2017: 25-28).

In primo luogo, l'investimento sociale nasce per adattare i sistemi di *welfare* ai nuovi rischi sociali. È quindi in questo senso un prodotto del suo tempo, nato non dal tentativo di definire quale sia il migliore assetto dello Stato sociale *tout-court*, ma dall'esigenza di capire come quest'ultimo possa meglio rispondere alle nuove esigenze sociali contemporanee.

Il secondo elemento distintivo di questo paradigma è il suo legame (già evidenziato nelle pagine precedenti) con il *life-course approach*. È ESPING-ANDERSEN (2002) a porre l'accento su questo aspetto, nella sua opera seminale. In particolare, egli si focalizza sugli elevati ritorni attesi degli investimenti sulla persona nel periodo pre- e neonatale. In effetti – come evidenziato in numerosi studi⁸ - la qualità della vita dei bambini e dei genitori in questi periodi della vita si è rivelato un importante indicatore del loro futuro livello relativo di vantaggio sociale. Sarebbe dunque investendo in questi settori ad alto “ritorno”⁹ che sarebbe possibile rompere la catena di trasmissione dello svantaggio in società sempre più stratificate (ESPING-ANDERSEN, 2002) e precarie.

Quest'ultimo elemento ben si lega con il terzo concetto-chiave, cioè la gestione delle transizioni. Il sistema di *welfare* dovrebbe essere in grado di intercettare gli individui che si trovano in periodi di transizione per evitare che queste ultime possano costituire un fattore di rischio (si pensi, ad esempio, alle conseguenze di un'improvvisa perdita di lavoro sul futuro pensionistico o di una separazione per una madre disoccupata). Elemento - quest'ultimo – non privo di problematiche per i sistemi sociali odierni vista la loro impostazione alla standardizzazione e dunque poca flessibilità. Un *welfare* più sensibile alle transizioni è dunque in grado di adottare provvedimenti “su misura” per queste categorie di individui a rischio.

⁸ Si veda, a titolo di esempio, COMMISSIONE EUROPEA (2013a).

⁹ Per uno schema esemplificativo, si veda la Figura 1, capitolo 1.

Quarto concetto-chiave di questo paradigma è l'orientamento marcatamente defamilizzante. Il *social investment approach* ("SIA") infatti, attraverso la propugnazione della flessibilizzazione del mercato del lavoro, della parità di genere al lavoro e dentro la famiglia e all'incoraggiamento della redistribuzione dei compiti domestici attraverso incentivi nelle politiche di maternità e di cura dei propri cari, intende sollevare le madri di famiglia dai loro tradizionali compiti domestici, favorendone una maggiore libertà nella scelta del modello di lavoro da perseguire e nel loro ingresso stesso nel mercato del lavoro. In questo concetto-chiave si intravede forse al meglio che cosa questo precetto di *policy* intenda per "investimento" e cioè una spesa pubblica indirizzata allo svolgimento di funzioni di giustizia sociale che porti poi a un ritorno sia economico che nella stabilità generale del sistema, attraverso l'aumento dell'occupazione e della base fiscale.

Nel complesso, il SIA si fonda su politiche che investono nello sviluppo del capitale umano lungo tutto il corso di vita degli individui (come servizi e politiche per la prima infanzia, istruzione e *life-long learning*) e che ne promuovano un uso efficiente (attraverso politiche di sostegno alle donne e ampliamento della popolazione occupata). L'approccio propone inoltre una maggiore inclusione sociale, facilitando l'accesso al mercato del lavoro per le categorie più a rischio - le quali spesso ne sono escluse. Pertanto il SIA mira, in definitiva, a superare gli attuali limiti dei nostri Stati assistenziali - segnati dalle tendenze combinate di un numero crescente di beneficiari assistenziali, minori contributori e maggiori vincoli di bilancio - aumentando la produttività della forza lavoro e i tassi di attività nel corso della vita (DHÉRET e FRANSEN, 2017)

Il recente cambio di passo di importanti istituzioni internazionali come l'UE (con l'adozione - in primo luogo - della strategia di Lisbona e - in ultima istanza - del SIP) e dell'OCSE¹⁰ ha certamente contribuito a portare nuova luce sugli elementi-chiave di questo paradigma, il quale è oggi teoricamente al centro delle agende di politica sociale comunitarie, nonostante la considerazione effettiva e il grado di attuazione pratica a livello nazionale siano a oggi ancora piuttosto incerti.

Una possibile spiegazione a questo ritardo può essere forse dovuta al fatto che la letteratura delle politiche sociali ha sempre teso ad analizzare le varie provvisioni di *welfare* secondo un'ottica "decommodificante" (cioè dalla relativa capacità di ciascuna politica di redistribuire la ricchezza e affrancare l'individuo dalla dipendenza dal mondo del lavoro). Facendo così, hanno spesso sottovalutato la crescente importanza dei benefici delle erogazioni in natura e dei servizi capacitanti come le politiche di sostegno alla prima infanzia o le politiche attive del lavoro (HEMERIJCK, 2018).

¹⁰ Si veda il report sulle diseguaglianze OCSE: "*In it, together. Why Less Inequality Benefits All*" (2015), nel quale si delinea un chiaro cambio di passo rispetto alle linee guida sul lavoro che la stessa organizzazione propugnava negli anni '90 (sintetizzate dalla già citata formula "*making work pay*").

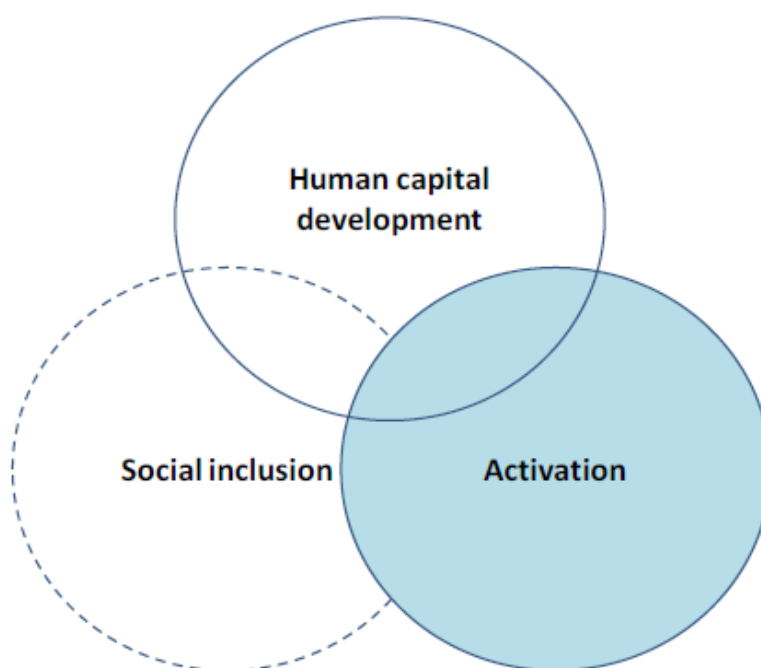
Ma, stante la maggiore difficoltà – da parte dell'apparato pubblico - di compensare rischi sempre più difficili da prevedere e categorizzare, vi è oggi una maggiore necessità di introdurre strumenti economicamente sostenibili in grado di prevenire *ex-ante* i rischi sociali, cosa che i tradizionali strumenti compensativi non sono più in grado di fare. Ciò non vuol dire che questi ultimi debbano cessare di esistere, ma piuttosto assumere una funzione di secondo pilastro rispetto alle misure preventive.

Non si deve guardare alle misure di investimento solo in un'ottica di raggiungimento di una maggiore equità sociale; fondamentale per un sistema di *welfare* è la sua sostenibilità in termini economici. Questa deriva non solo dai costi che le singole misure comportano, ma anche dalla base fiscale da cui ciascun Paese attinge. Un aumento della forza lavoro, dovuta a politiche d'investimento, è in grado di contribuire in tal senso alla generale sostenibilità fiscale dello stato sociale, sia per l'aumento del bacino di entrate, sia per la diminuzione della povertà e – quindi – dei costi totali delle misure compensative. Inoltre, tali misure preventive devono essere in grado di coprire tutto l'arco di vita dell'individuo, seguendo il modello del *life-course approach*. Questo perché l'aumento della durata della vita lavorativa e la flessibilizzazione del mercato del lavoro, sebbene elementi non di per sé necessariamente negativi e anzi indice di maggiore libertà ed equità sociale, possono disseminare lungo il percorso di vita degli individui numerosi rischi in grado di avere serie ripercussioni sul proprio futuro personale, lavorativo, familiare e pensionistico.

Ora, se si parla di investimenti, è chiaro che ci serve un metro apposito con cui sia possibile misurarne i ritorni. Nel nostro caso, i ritorni dell'investimento sociale si incardinano fondamentalmente sulla sinergia tra provvisioni apparentemente scollegate di *welfare* (si veda il secondo paragrafo di questo capitolo). HEMERIJCK (2018) propone dunque una tassonomia fondata su tre funzioni del *welfare* di investimento sociale tra loro interdipendenti e complementari: la prima funzione è quella di favorire lo scorrimento del “flusso” (“*flow*”) del mercato del lavoro; la seconda è quella di coltivare e mantenere la “scorta” (“*stock*”) di capitale umano; infine, la terza funzione è quella di assicurare a tutti una forte rete di protezione del reddito minimo come “cuscinetto” (“*buffer*”) stabilizzante macroeconomico.

Nelle parole di SCHMID (2015), questo insieme di funzioni dovrebbe invocare la svolta dall'imperativo del “fare in modo che sia il lavoro a pagare” al “far fruttare le transizioni” (da ‘*making work pay*’ a ‘*making transitions pay*’). Hemerijck invece, preferisce parlare più chiaramente di un ‘*life-course multiplier*’; un effetto moltiplicatore dell'economia dovuto a politiche pubbliche che favoriscano la crescita dell'occupazione, la stabilizzazione economica e la correzione delle imperfezioni del mercato.

Figura 5: I pilastri del *Social investment welfare state* secondo LEONI (2015)



Un modo semplice di visualizzare la complementarietà delle tre funzioni dell’investimento sociale; le tre funzioni individuate sono lo sviluppo del capitale umano, le politiche attive e i più tradizionali programmi d’inclusione sociale.

Si noti la somiglianza con la tassonomia di Hemerijck. Fonte: LEONI (2015).

Per quanto riguarda l’applicazione pratica di tale tassonomia, in un’Europa segnata da una forza lavoro in contrazione, misure atte a favorire lo scorrimento del *flow* (che portino a un’allocazione efficiente e ottimale dell’offerta di lavoro nel mercato attraverso le politiche attive del lavoro) dovrebbero essere accompagnate da altrettante politiche volte a migliorare la qualità dello *stock* di capitale umano (volte a “capacitare” gli individui e a mantenerne l’occupabilità) e di *buffering* (in grado di assicurare un reddito minimo universale ai meno abbienti) (HEMERIJCK, 2018) che possano assicurare agli individui che affrontano un mercato del lavoro mai così mobile di ricevere una giusta formazione e la protezione del reddito necessarie per rendere le transizioni fruttuose ed evitare i rischi sociali.

Il futuro europeo sarebbe dunque quello di ‘costruire un’economia competitiva ma caratterizzata da alti livelli di coesione sociale e basata sulla conoscenza’ (COSTA, 2012: 338); in tal senso, il paradigma dell’investimento sociale può rappresentare un momento di svolta per le politiche sociali degli Stati membri, segnate come sono da politiche spesso eccessivamente costose, alti livelli di

inefficienza e incapacità di ottenere quella funzione di promotrice di una giustizia redistributiva per cui era nata all'inizio del dopoguerra; una svolta resasi necessaria non solo dal bisogno astratto di reinventare le politiche sociali ma dalla necessità pratica di costruire un'economia capace di reggere la concorrenza proveniente da parte delle nazioni in via di sviluppo, in grado di offrire un basso costo del lavoro (GIDDENS, 1998).

Proprio riguardo la possibilità di cambiamento e di riforma dei sistemi di *welfare*, un'analisi interessante è quella di COSTA (2012), il quale afferma che, al contrario di quanto PIERSON (2001) ipotizzava, i sistemi di *welfare* non sono degli oggetti inamovibili e monolitici, ma che anzi, come riportato in BONOLI e NATALI (2012), questi hanno attraversato grandi cambiamenti nel corso degli anni. Ciò che è vero dell'ipotesi di Pierson è che questi si siano rivelati abbastanza resistenti per quanto riguarda i loro principi di base; tali trasformazioni – per quanto notevoli in portata e nella rapidità con cui sono avvenuti - hanno infatti riguardato solo aspetti “ai margini” del loro funzionamento.

Anche la tesi secondo cui il *welfare state* abbia ineluttabilmente attraversato fasi di tagli in tutti i Paesi occidentali non sarebbe corretta, visto che la spesa che gli Stati riservano a tale funzione è rimasta più o meno invariata (almeno fino alla prima metà degli anni '80) (COSTA, 2012).

Un grande cambiamento che sarebbe invece avvenuto è stata la consapevolezza di come tali politiche siano state in grado di generare un grande impulso nella *performance* economica dei Paesi a capitalismo avanzato. Addirittura BERGHMAN *et al.* (1998) afferma che i sistemi di *welfare* costituirebbero veri e propri motori allo sviluppo degli Stati odierni.

Motivo di disputa sarebbe invece, secondo COSTA (2012), la direzione precisa verso cui tali sistemi di tutela sociale siano effettivamente andati e quali siano gli strumenti concettuali più adatti a darne lettura. In tale questione si inserisce il SIA, che tenta di dare un'interpretazione inedita della funzione dei contemporanei *welfare state*, come strumenti atti a combattere i ‘nuovi rischi sociali’ (TAYLOR-GOODY, 2004). Tale approccio nasce – come si è già in parte visto nello scorso paragrafo – negli anni '90; in particolare, il primo a usare il termine “investimento sociale” è Anthony Giddens nella sua celebre opera/manifesto “*The third way*”, nella quale auspica un nuovo *welfare*, alternativo a quello compensativo-keynesiano, ma anche a quello neoliberale-friedmaniano. Nel suo scritto, Giddens promuove un *welfare* capacitante in grado di abilitare i singoli a competere da soli nel mercato del lavoro. In questo senso il *welfare* viene percepito non come una barriera protettiva ma come trampolino di lancio per l'individuo nel mercato (JENSON, 2012).

Gli individui sono quindi - in un certo senso - portatori di una “responsabilità” verso lo Stato: questo infatti gli conferirebbe tutti gli strumenti necessari per avere successo nel mercato del lavoro odierno (caratterizzato da una crescente domanda di qualifiche “*high-skill*”); sarebbe dunque fondamentale per l’individuo far fruttare queste capacità acquisite, ottenendo un’occupazione e una vita lavorativa priva di momenti di rottura traumatici, cosa che in cambio porterebbe a un aumento generale dell’occupazione e delle entrate fiscali, fattori che costituirebbero quindi il “ritorno” dell’investimento statale.

Parafrasando GIDDENS, dunque, il fulcro di questo nuovo ordine sociale sarebbe “*no rights without responsibilities*” (1998, p. 65).

Questo modo d’intendere l’intervento dello Stato supera quindi il dilemma tra efficienza ed equità, le quali non sono dunque più in contraddizione. Questo perché, alle promesse di maggiore giustizia sociale che la dottrina del SIA porta con sé, non sono legate distorsioni del mercato; lo Stato non agisce in quanto redistributore della ricchezza, ma da preparatore degli individui ai rischi sociali che dovranno affrontare. Ciò senza negare l’importanza delle politiche compensative, le quali comunque giocherebbero un ruolo importante, soprattutto per i casi più gravi di incompatibilità col mercato del lavoro (si pensi, a titolo di esempio, alla scarsa rioccupabilità di chi sconta una disoccupazione di lungo periodo).

Nella pratica, dunque, il paradigma dell’investimento sociale promuove la formazione di capitale umano negli individui attraverso una serie di politiche volte a prevenire i rischi sociali. È chiaro come una generale politica di prevenzione ai nuovi rischi favorisca per forza di cose fasce di popolazione tradizionalmente non coperte dal *welfare* compensativo, come le donne o gli infanti (ESPING-ANDERSEN *et al.*, 2002).

La spesa sociale, anziché essere considerata come una mera “toppa” cucita sullo “strappo” rappresentato dall’ineluttabile fallimento che certi individui affronteranno nel mercato del lavoro, si propone di costituire un investimento di medio-lungo periodo su una futura maggior coesione sociale e intergenerazionale (COSTA, 2012).

Tale teoria è stata poi coniugata in maniera diversa a seconda dello Stato o, più generalmente, del regime di *welfare* in vigore. Questo non significa che si sia formato alcuno “scisma” all’interno del SIA, ma che semplicemente Paesi con diverse esigenze e impostazioni di *welfare* pregresse abbiano posto ciascuno la propria enfasi su diverse politiche. I regimi socialdemocratici del Nord Europa hanno quindi posto particolare enfasi sullo sviluppo del capitale umano sulle politiche di sostegno alla prima infanzia e - in particolare – si sono focalizzati sull’estensione dei servizi di educazione

precoce. Una strategia simile è stata adottata dai regimi liberali di stampo anglosassone, anche se i programmi messi in piedi in questi Paesi si sono concentrati più precisamente sull'obiettivo di interrompere la catena di trasmissione intergenerazionale della povertà (costituendo questa una caratteristica particolarmente inerente a questo gruppo di Stati). Per ultimi, i regimi neocorporativisti dell'Europa continentale, alle prese con ristrettezze di bilancio, bassa crescita demografica e scarso dinamismo nell'evoluzione delle proprie società, si sono concentrati su politiche di incentivazione della natalità e dell'occupazione femminile (*ibidem*).

Sebbene tutti e tre i “mondi” (per usare il frasario di Esping-Andersen nella sua celebre opera del 1990) abbiano adottato certe politiche, riconducibili in vari modi al paradigma dell'investimento sociale, il passo è ancora lungo da qui a sostenere che i *welfare* occidentali abbiano tutti compiuto una ricalibratura verso tale modello. A questo proposito, NIKOLAI (2012), analizzando le spese in politiche sociali di vari Stati e dividendole tra spese compensative e di investimento, nota come non sempre la bilancia del decisore pubblico abbia favorito queste ultime e come esista oggi un *cleavage* tra Paesi scandinavi e Paesi europei continentali nella promozione dei due tipi di spesa (essendo quella per investimenti notevolmente più adottata sia in termini assoluti che relativi dai nordeuropei).

1.4 Un paradigma ben distinto?

Negli ultimi trent'anni, per merito del suo potenziale normativo - dato dall'allettante promessa di riuscire a conciliare obiettivi di stabilità economica e giustizia sociale - l'investimento sociale ha ottenuto, soprattutto in Europa, sempre maggior credito da parte dei *policy maker* nazionali e sovranazionali, tanto da essere inserito ufficialmente nella strategia comunitaria delle politiche sociali, ottenendo quindi credito come nuovo paradigma adatto a studiare e interpretare i recenti cambiamenti socio-economici avvenuti nel continente europeo e nel mondo occidentale (MOREL *et al.*, 2012).

In effetti, ciò che renderebbe questa inedita visione paradigmatica così allettante è la sua doppia funzione di lente della realtà socio-economica dei nostri tempi e di strumento per risolverli; combina, se così si può dire, la “diagnosi” con la “cura” del male.

Ma esistono alcune ambiguità che meritano chiarezza. Quello dell'investimento sociale non è infatti un paradigma affermato e integrato pienamente nel *welfare* di nessun Paese. Questo è, dopotutto, parte del motivo per cui MOREL *et al.* (2012) decide di definirlo un “*emerging paradigm*”. Come spesso capita con le nuove idee che incominciano a trovare un certo credito, anche l'investimento

sociale si è trovato di fronte alle resistenze del mondo politico e accademico. Uno dei problemi spesso rilevati è che questo paradigma emergente contiene una certa dose di ambiguità nel suo contenuto teorico e nella sua attuabilità pratica. Per questo motivo, il presente paragrafo si occuperà di delineare un quadro il più possibile chiaro che individui le particolarità dell'approccio dell'investimento sociale alle politiche di *welfare* rispetto ad altre teorie che lo hanno preceduto e che con questo condividono più o meno punti di contatto.

Si è già visto come, storicamente, l'investimento sociale nasca dalla percepita necessità di innovare la visione di *welfare* rispetto ai precedenti paradigmi, ritenuti obsoleti o, comunque, non più in grado di fornire risposte adeguate alle esigenze socio-economiche contemporanee. In questo senso, l'investimento sociale cerca di chiudere la spaccatura venutasi a creare tra le precedenti teorie di *welfare* e la portata effettiva delle politiche sociali, con il keynesismo e il neoliberalismo accusati di non essere in grado di esprimere coerentemente ciò che un sistema di *welfare* contemporaneo sarebbe in grado di/dovrebbe fare per garantire un corretto funzionamento di una società capitalista post-industriale.

Grande innovazione di questa teoria è probabilmente il rendersi conto, contrariamente ai suoi illustri predecessori, di come nei Paesi occidentali più avanzati sarebbe progressivamente in atto la tendenza di spostare il *focus* delle politiche sociali dalla protezione dell'individuo *dal* mercato alla protezione di quest'ultimo *nel* mercato. La prima funzione, ovvero la protezione sociale, risale infatti alla nascita dello Stato sociale e ormai è presente in tutti i Paesi occidentali nella forma di consolidati programmi di sostegno al reddito. La funzione di investimento si discosta dalla protezione sociale in quanto l'obiettivo della sua azione è quello di garantire la sicurezza dell'individuo attraverso l'occupazione stabile ottenuta attraverso misure preventive - da un lato - e di investimento in senso stretto - dall'altro.

In termini operativi, la politica d'investimento sociale si concentra sulla coltivazione dello “*stock*” di capitale umano negli individui, la facilitazione del flusso (“*flow*”) di integrazione nel mondo del lavoro e il mantenimento di “*buffer*” che proteggano il sistema da eventuali contraccolpi socioeconomici. Contrariamente al paradigma neoliberale, il paradigma del *social investment* refuta l'idea di Stato sociale minimo, pur condividendo con questo le ragioni della sfiducia verso il vecchio sistema keynesiano (MOREL *et al.*, 2012). Il *focus* di una politica che si rifaccia al SIA è quindi fondata sull'aumento dell'occupazione, ma anche sulla convinzione che, per ottenere ciò, non sia necessario – né tantomeno auspicabile – un sacrificio dell'efficienza; sicché i programmi di spesa sociale dovrebbero essere volti a dare agli individui tutte le competenze necessarie a competere nel mondo del lavoro, evitando eccessive intromissioni del potere statale.

Per quanto riguarda le basi teoriche e normative di questo paradigma, queste sono state rafforzate da alcune importanti teorie risalenti agli anni '80; in particolare, quelle della *endogenous growth*, che pongono l'accrescimento del capitale umano al centro del processo di crescita (AGHION e HOWITT, 1997) e i principi normativi del pensiero rawlsiano e di Amartya Sen.

Contrariamente all'idea, ben più drastica - che in un certo senso la avvicina maggiormente a una concezione neoliberale delle politiche sociali - della Terza via, secondo cui un *welfare* capacitante e le politiche attive del lavoro debbano rimpiazzare *tout court* i vecchi programmi di compensazione sociale, i teorici dell'investimento sociale sono chiari nell'affermare che ciascuna di queste due funzioni dovrebbe ricoprire un ruolo ben preciso nella riduzione delle diseguaglianze di opportunità (ESPING-ANDERSEN, 2002). Le politiche compensative dovrebbero appunto ricoprire quella funzione di “*buffering*” già citata, che funga da “cuscinetto”, proteggendo il reddito e fungendo da stabilizzatori economici. Ciò non significa che le due funzioni siano ben distinte l'una dall'altra. Anzi, le tre funzioni dell'investimento sociale già richiamate dovrebbero lavorare in complementarietà l'una con l'altra. È proprio in questo riconoscimento delle misure di investimento come un insieme di politiche complementari ai programmi di protezione sociale (non quindi, indipendenti e distinti gli uni dagli altri) che si trova la caratteristica inedita dell'investimento sociale rispetto alla Terza via (HEMERIJCK, 2015).

Non sorprende, quindi, che l'Unione europea si sia posta in prima linea nel sostenere tale nuova concezione del *welfare*, azione culminata con l'approvazione del SIP nel 2013 e del Pilastro europeo dei diritti sociali nel 2017, invitando gli Stati membri ad attuare nuove strategie di riforma anticicliche in grado di preparare gli individui, le famiglie e – più in generale – la società a rispondere alla mutata natura dei rischi sociali nei Paesi europei a economia avanzata (HEMERIJCK, 2018).

Nonostante questo, è utile aprire una piccola parentesi sull'esperienza europea all'investimento sociale (che sarà trattata in maniera più esaustiva nel capitolo successivo). Bisogna in effetti ricordare che, nonostante i numerosi richiami a questo paradigma, nei fatti il cammino di riforma sostenuto dalle istituzioni comunitarie è sembrato avvicinarsi più alla Terza via, nel senso che il *focus* delle politiche pubbliche è stato sull'abbattimento dei costi ottenuto dall'abolizione di programmi di protezione sociale e dalla loro sostituzione con misure di politica attiva (FERRERA, 2017). Bisogna infatti riconoscere come la portata fortemente innovativa delle riforme blairiane abbia avuto un impatto non indifferente sulla politica UE. La loro attuazione potrebbe in effetti costituire una delle ragioni del cambiamento avvenuto nel continente negli anni successivi. Infatti, il mondo politico e accademico socialdemocratico continentale ha certamente potuto trarre ispirazione da quanto avvenuto nell'esperienza britannica, disconoscendo però – almeno in teoria – questa concezione

“manichea” di contrapposizione diretta tra politiche compensative e capacitanti e sostenendo invece la necessità di accordo tra le due.

Laddove l'intervento statale nella dispensazione di servizi e redistribuzione veniva vista come azione inefficiente e inefficace *a priori*, questo inedito paradigma offre una narrazione politica e normativa molto forte per ripensare la politica sociale europea.

Grande impeto a questa visione delle politiche sociali è stato inoltre dato dal fatto che l'idea di investimento sociale può essere potenzialmente post-ideologica, vale a dire in grado di raccogliere il consenso di entrambi i lati dello spettro politico. Infatti, come affermato in MOREL, PALIER e PALME (2015: 139):

‘[I]t seems that the political triggers for the promotion of social investment have often be of a substantive rather than ideological nature. [...]. The ambiguity that characterizes the social investment perspective also carries some potential by offering an opportunity to build policy coalitions between partners who have very different worldviews. It may not be necessary for everyone to recognize the failure of neoliberalism as a paradigm in order to support policies or programs that are clearly outside the neoliberal box’.

La potenziale spendibilità politica del paradigma dell'investimento sociale è stato quindi un punto di forza che i fautori accademici di questa dottrina hanno sempre attivamente supportato. Tuttavia, tale ambiguità è anche stata spesso oggetto di criticismo e ha in certi casi reso difficile la ricerca empirica (NOLAN, 2017). Ciò costituisce in effetti sia un punto di forza capace di dare maggior impeto alla propugnazione politica, sia uno svantaggio per il motivo che si è detto.

Tale ambiguità è stata oggetto di critiche ma anche di tentativi di risposta. In particolare, alcuni esponenti della letteratura contemporanea hanno tentato di fornire al paradigma dell'investimento sociale una più solida base normativa, prendendo atto del fatto che l'esperienza europea di *social investment* fosse stata – a loro modo di vedere – orientata verso una concezione spesso troppo economicistica e somigliante, nei fatti, alla Terza via blairiana. In particolare, MOREL e PALME (2017) presentano un interessante punto di vista sulla vicenda, suggerendo l'idea che il SIA potrebbe guadagnare in coerenza teorica e pratica se incardinato nel più ampio dibattito sulla cittadinanza sociale e sul *social progress*.

Parte dell'ambiguità che ha caratterizzato finora il paradigma dell'investimento sociale – soprattutto, da come si è visto - nel caso europeo, si è dovuto al fatto che le istituzioni comunitarie vi avrebbero assegnato una definizione orientata esclusivamente dal lato produttivista. Ciò avrebbe dato al

paradigma maggiore “vendibilità” a livello europeo, soprattutto in Paesi mal dotati di servizi capacitanti.

Sempre Morel e Palme affermano che, nonostante le indubbie ricadute positive di un *welfare* in grado di dare agli individui le capacità per competere nel mercato, una visione che includa solo questa funzione sarebbe riduttiva. In questo senso, lo *human capabilities approach* (“HCA”) promosso dall’economista Amartya Sen potrebbe allargare tale prospettiva e fornire un ulteriore valore aggiunto alla coerenza teorica e pratica del SIA, fornendogli un appiglio normativo più solido. Ci sarebbero quindi delle buone motivazioni per andare oltre a questa visione “limitante” e portare il SIA dentro alla discussione sulla HCA. Sen entra infatti in polemica con la visualizzazione di un capitale umano semplice catalizzatore della capacità produttiva umana, argomentando invece per una prospettiva di più larga scala che riconosca un valore più comprensivo a tale concetto (SEN, 2001: 296). I benefici ottenuti dalla crescita di capitale umano negli individui andrebbe oltre il solo aumento della loro capacità produttiva, accrescendone l’abilità di comunicare, prendere decisioni informate, aumentare la propria libertà di fare scelte di vita importanti e – per estensione – rafforzare le istituzioni democratiche. In tal senso, gli investimenti in capitale umano hanno il potenziale di produrre non solo un fattore di cambiamento economico, ma anche sociale (*ibidem*).

Le affermazioni normative del paradigma dell’investimento sociale andrebbero oltre la politica redistributiva, affermando la necessità di mettere in campo strumenti capacitanti per promuovere la partecipazione dell’individuo al mercato del lavoro. In questo modo, il paradigma dell’investimento sociale può essere inquadrato in una più ampia prospettiva normativa di *social citizenship*, che riconosca al SIA non solo la funzione di alleviamento dei rischi sociali attraverso la responsabilizzazione dell’individuo; ma anche l’abbattimento delle barriere socioeconomiche che si frappongono tra domanda e offerta di lavoro, attraverso la responsabilizzazione dello Stato.

Nelle parole di Sen (2001: 296), tra le due prospettive sul capitale umano:

[There is a] crucial valuational difference between the human capital focus and the concentration on human capabilities—a difference that relates to some extent to the distinction between means and ends. The acknowledgment of the role of human qualities in promoting and sustaining economic growth—momentous as it is—tells us nothing about why economic growth is sought in the first place. If, instead, the focus is, ultimately, on the expansion of human freedom to live the kind of lives that people have reason to value, then the role of economic growth in expanding these opportunities has to be integrated into that more fundamental understanding of the process of development as the expansion of human capability to lead more worthwhile and more free lives.

Vi è, quindi, un chiaro invito ad andare oltre il semplice concetto di potenziamento del capitale umano come potenziamento dell'*employability*; inoltre, la relazione tra politiche capacitanti e azione dello Stato nella rimozione delle barriere all'individuo si lega strettamente al principio della complementarità delle politiche della visione di Hemerijck. Sarebbe dunque un errore vedere misure compensative, dispensatrici di servizi e investimento sociale come approcci alternativi alla politica sociale.

Esisterebbero quindi due dimensioni distinte e misurabili del *capability approach*. La prima dimensione è quella della potenzialità degli individui nel raggiungere una certa qualità della vita. La seconda dimensione sarebbe legata invece al come le politiche sociali promuovono esse stesse la capacità dell'individuo nel raggiungere tale livello di benessere (HOBSON, 2011).

Il *capability approach* è certamente una chiave di lettura importante e di ispirazione per un'eventuale base normativa più solida per l'investimento sociale. Certamente, un più saldo ancoramento dell'investimento sociale a una teoria della giustizia beneficerebbe questo paradigma sia in chiarezza – rendendolo, ad esempio, più distinguibile dagli altri modi con cui intendere la politica sociale; sia nel renderne lo studio empirico più agevole, chiarendone gli obiettivi e i mezzi.

1.5 Critiche all'investimento sociale.

Negli ultimi anni, l'approccio al *welfare* del paradigma dell'investimento sociale ha aperto - per il mondo accademico e politico – un'opportunità per ripensare il tradizionale approccio alle politiche sociali. La prospettiva che questo modello offriva era di poter sconfiggere le disuguaglianze superando il tradizionale dilemma efficienza/equità e – allo stesso tempo – rileggere questo tema alla luce di una nuova lente in grado di catturare i temi centrali del mondo contemporaneo, che incominciava a distinguersi da quello passato (attraverso un ribaltamento dei ruoli di genere, la precarizzazione/dualizzazione del mercato del lavoro, l'avanzamento delle nuove tecnologie in grado di sostituirsi al lavoro manuale, l'emergenza di un'economia fondata sulla conoscenza) mettendo in luce la necessità di cambiare il modo di pensare la politica di riduzione delle ingiustizie sociali.

Nel 2015, l'allora Presidente degli Stati Uniti d'America, Barack Obama, nel suo discorso sullo Stato dell'Unione, indicava come una priorità irrinunciabile del Paese il diritto a ciascun cittadino statunitense ad un migliore accesso a servizi di educazione e cura nella prima infanzia, affermando chiaramente come fosse giunto il momento di mettere tali iniziative al centro dell'azione politica del

Governo statunitense: “It’s time we stop treating childcare as a side issue, or a women’s issue, and treat it like the national economic priority for all of us”.

Cinque anni dopo, nel 2020, l’ex Presidente della Banca centrale europea (“BCE”), Mario Draghi, in un discorso tenuto a Rimini, in occasione dell’evento “*Meeting2020*” affermerà la priorità di amministrare la spesa pubblica a favore dell’investimento nella coltivazione di capitale umano nelle giovani generazioni: “Vi è [...] un settore, essenziale per la crescita [...], dove la visione di lungo periodo deve sposarsi con l’azione immediata: l’istruzione e, più in generale, l’investimento nei giovani.¹¹”.

Con l’entrata in scena nella politica europea e mondiale dell’approccio dell’investimento sociale alle politiche di *welfare*, numerosi esponenti della letteratura accademica, provenienti da diversi settori, hanno incominciato a domandarsi quali fossero gli effettivi riscontri empirici sull’efficacia delle ricette di *social investment*. Alcuni di questi si spinsero a mettere in discussione certi aspetti e – portando avanti le loro critiche a questo paradigma emergente – evidenziarono i limiti alla portata innovatrice del SIA, alimentando una discussione più ampia sul futuro di questa prospettiva.

Una prima critica di rilievo è quella relativa all’effettiva capacità del paradigma dell’investimento sociale di stimolare l’avvio di un circolo virtuoso di crescita economica e stabilità finanziaria. Uno degli argomenti più completi a riguardo è quello presente in NOLAN (2013). Nella sua trattazione, l’autore evidenzia come questo dubbio potrebbe mettere a repentaglio le duplici espressioni di questo paradigma, nato per offrire una forte visione alternativa alle politiche sociali sia da un punto di vista concettuale/accademico che politico. Queste visioni complementari si fondano sull’enunciazione che una politica d’investimento sociale sia in grado di rendere la spesa pubblica produttiva e – di conseguenza – superare il già citato dilemma tra efficienza ed equità. Ciò sarebbe possibile grazie a un reindirizzamento delle risorse di un sistema di *welfare* dalle tradizionali politiche di spesa passiva a nuove politiche di spesa per investimento.

Parte centrale di questa critica riguarda proprio l’effettiva solidità della distinzione – che abbiamo visto essere centrale nel SIA – tra spesa “improduttiva”, utilizzata per finanziare misure compensative – risultanti in un’ineluttabile perdita di efficienza economica – e spesa “produttiva”, la quale invece fungerebbe da moltiplicatore della crescita. Quanto è netta, quindi, tale distinzione? A dire di Nolan, meno di quanto i fautori di questo paradigma si aspetterebbero. Infatti, la maggior parte delle misure di politica sociale contengono in sé componenti di spesa sia improduttiva che produttiva e separare

¹¹ Discorso integrale disponibile al link: <https://formiche.net/2020/08/legenda-draghi-la-ricostruzione-post-covid-nel-segno-de-gasperi/>.

nettamente le due parti si è rivelato un compito oltremodo ostico. Il problema non è certo nuovo: nel suo noto *Investment in human capital* (1961), SCHULTZ riconosce la difficoltà di definire tale distinzione:

We can think of three classes of expenditures: expenditures that satisfy consumer preferences and in no way enhance the capabilities under discussion – these represent pure consumption; expenditures that enhance capabilities and do not satisfy any preferences underlying consumption – these represent pure investment; and expenditures that have both effects. Most relevant activities clearly are in the third class, partly consumption and partly investment, which is why the task of identifying each component is so formidable and why the measurement of capital formation by expenditures is less useful for human investment than for investment in physical goods.

Certo, i teorici dell'investimento sociale non hanno mai realmente “cercato di separare” le due componenti; anzi, ciò che essi affermano è che alcuni aspetti della spesa sociale possono determinare dei ritorni futuri e dunque sono da considerarsi politiche di investimento sociale. Ma, al centro della retorica del SIA, la contrapposizione tra spesa per investimento e spesa improduttiva esiste chiaramente e questo può portare ai problemi di cui sopra. È quindi pericoloso portare avanti un concetto – che la spesa per investimento sia da preferire a quella di puro consumo - che non abbia solide fondamenta empiriche o un metodo chiaro per separare le due componenti.

Ad esempio, secondo alcune classificazioni proposte, la spesa pensionistica può essere vista come una misura di pura spesa, che non ritiene quindi alcun potenziale di investimento sulla crescita futura. Ciò tuttavia non tiene conto delle relazioni esistenti tra composizione della forza lavoro, investimento di capitale e la capacità produttiva di un'economia. Facilitando l'uscita dalla forza lavoro dei lavoratori più anziani, questi sostegni al reddito possono portare a maggiori investimenti da parte delle imprese in nuovi impianti e attrezzature e tecnologie, portando non solo a una maggiore produttività per lavoratore dipendente ma anche per una maggiore capacità produttiva per l'economia (NOLAN, 2013).

L'investimento sociale può costituire un'importante piattaforma per un discorso politico a favore di un rinnovato sforzo dello Stato nella spesa sociale diretto a favorire la crescita economica e produttiva. Il ritorno individuato dal SIA è quindi un ritorno puramente economico, afferma Nolan. Questa però è una concezione riduttiva e potenzialmente pericolosa di intendere un ritorno della spesa sociale. Come affermato in MOREL *et al.* (2012), uno dei rischi dell'attuazione di una politica di investimento sociale potrebbe essere quello di trascurare i poveri e l'aumento della povertà,

ricanalizzando i fondi per le politiche sociali da misure di alleviamento della povertà a meno onerose misure di attivazione.

Perché allora la spesa sociale dovrebbe essere inquadrata solo in termini dei ritorni economici che è in grado di stimolare? Certo, se la spesa sociale è pensata per proteggere gli individui dai rischi sociali, è certamente auspicabile che questo sia fatto nella maniera più costo-efficiente, ma inquadrare la spesa sociale in termini di spesa di solo consumo e spesa in investimento equivale, per usare la peculiare espressione di Nolan, a “mettere il carretto davanti al cavallo” e cioè presenta il rischio che la considerazione dominante della spesa sociale non siano i suoi ritorni sociali ma il suo impatto economico. Infine, perché dovrebbe essere proprio la via dell’investimento sociale quella per assicurare la crescita economica in un’economia postindustriale, *skill-based*? Perché questa non può scaturire – per esempio – da un investimento selettivo sulla *high-skilled minority*, lasciando da parte i *medium/low-skilled*? Dopotutto, questa soluzione sembrerebbe essere quella intrapresa dagli Stati Uniti nella loro storia recente di modello liberale (NOLAN, 2017). La verità è che la base empirica su cui il SIA giace è ancora in divenire e aggregare le singole esperienze positive in un unico modello teorico è al momento improbabile.

Infine, un argomento utilizzato per portare avanti l’approccio dell’investimento sociale è che questo favorirebbe un aumento dell’occupazione – sia quest’aumento fine a sé stesso o alla crescita economica. Il punto è che questi sono due propositi ben diversi ed è assolutamente necessario fare maggiore chiarezza a riguardo; in che termini dev’essere visto il SIA? Come l’approccio ideale per una politica di stimolo della crescita economica o come strumento per favorire l’occupazione/occupazione *high skilled*? Un approccio occupazionale potrebbe non essere necessariamente d’incentivo alla crescita, né tantomeno l’unica via per incentivarla.

Una seconda critica mossa contro il SIA è quella di matrice femminista. La coscienza dei problemi legati alla parità di genere e dei cambiamenti all’interno della struttura familiare è un fattore centrale alla retorica dell’investimento sociale (JENSON, 2009). Il problema di questo impegno sta nella sua comprensione pratica. Secondo SARACENO (2017), infatti, le risoluzioni dell’investimento sociale si concentrano maggiormente sull’integrazione delle donne nel mercato del lavoro, piuttosto che su un aumento dell’impegno degli uomini nei doveri domestici.

Il modello di famiglia ideale individuato dal SIA è quello che FRASER (1997) definisce “*universal breadwinner*”, cioè una famiglia composta da due individui-lavoratori e da giovani futuri lavoratori. Ciò però rischia di distogliere l’attenzione del decisore pubblico dall’importanza del ruolo di individuo-*caregiver*. Il modello che viene portato avanti come virtuoso sarebbe dunque quello del lavoratore salariato, invece che dell’individuo lavoratore e tutore. Tale comprensione parziale della

figura umana porta con sé il rischio di sminuire il lavoro domestico non retribuito; poiché quest'ultimo difficilmente rientrerà in una definizione di attività capace di accrescere lo *stock* di capitale umano dell'individuo che la pratica (SARACENO, 2017).

Il fatto è che, nella visione del SIA, il termine famiglia tende ad avere un significato ambiguo. La famiglia è infatti il luogo che registra sia l'eclissarsi del modello del *single male-breadwinner* che l'ingresso della donna nel mercato del lavoro. Questo cambiamento porta alla nascita dei cosiddetti nuovi rischi sociali, per fronteggiare i quali, appunto, sarebbe necessaria una politica di investimento sociale. Tuttavia, l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro rischierebbe di portare con sé il nuovo rischio dell'impossibilità di dedicarsi a servizi di cura per la famiglia. Questo porta le donne (e gli uomini) ad aver bisogno e diritto a forti politiche di conciliazione famiglia-lavoro, come i servizi per l'infanzia o il congedo parentale. Di qui il principale argomento della critica femminista all'investimento sociale: i bisogni familiari sono inquadrati nell'ambito delle politiche del lavoro; ciò porta indirettamente a identificare i doveri di cura domestica come un peso all'attività lavorativa, da cui gli individui dovrebbero essere sollevati; si rischia cioè di non affermare il diritto di entrambi i genitori a spendere tempo prezioso con la propria famiglia, quanto più il diritto dell'individuo di poter avere una carriera lineare, "libera" dal peso di questa attività.

Infine, se questo paradigma si fonda sul valore sociale del capitale umano, un rischio implicito nella sua applicazione potrebbe essere la scarsa considerazione di quegli individui destinati a esserne meno dotati. In questo senso, il timore delle femministe è che la cura dei figli da parte di genitori in condizioni socio-economiche fragili possa essere visto come deleterio per la crescita cognitiva della prole, mentre invece lo svolgimento delle stesse funzioni da parte di genitori abbienti potrebbe essere visto come un prezioso strumento di investimento nel capitale umano. Investire nei bambini appartenenti alle fasce di reddito basse è certamente fondamentale anche dal punto di vista dell'investimento sociale. Si è già visto – dopotutto – come il SIA ritenga generalmente la politica per l'educazione e la cura nella prima infanzia una priorità assoluta. Ma quest'ultima non dovrebbe essere inquadrata nei termini di una compensazione all'inadeguatezza dei genitori, ignorando così altre esigenze fondamentali (come le cure affettive) che i bambini hanno (SARACENO, 2017).

Terzo elemento di critica legato al paradigma dell'investimento sociale riguarda l'efficacia della struttura di *welfare* proposta. In particolare – secondo alcuni – il SIA non sfuggirebbe ai danni collaterali legati all'effetto "San Matteo". Il peculiare termine venne coniato da MERTON (1969) per indicare gli effetti perversi di alcune azioni distributive le quali – anziché beneficiare i meno abbienti – favorirebbero chi già si trova in condizioni di relativo benessere. Il nome di questo particolare fenomeno deriva da una frase estratta e decontestualizzata del Vangelo di Matteo; in particolare, dal

celebre episodio della parabola dei talenti, nel quale Cristo afferma: “[A] chiunque ha sarà dato e sarà nell’abbondanza; ma a chi non ha sarà tolto anche quello che ha.” (VANGELO DI MATTEO, 25: 29, traduzione CEI). In questo caso, la gravità delle condizioni socioeconomiche di certi membri della società potrebbe fare sì che non siano raggiunti dai servizi erogati, i quali – di conseguenza – beneficerebbero sproporzionatamente gli individui appartenenti a classi di reddito medie.

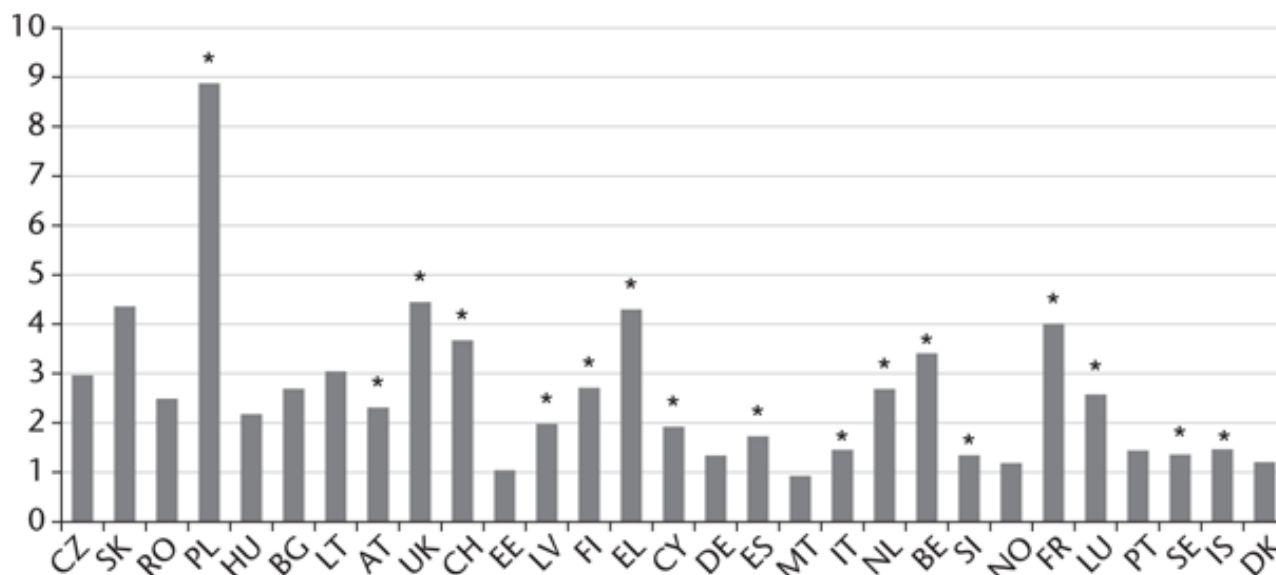
Giuliano Bonoli, Bea Cantillon, e Wim Van Lancker, nella loro arguta trattazione (2017), delineano tre casi in cui una politica di investimento sociale potrebbe dare adito a un effetto Matteo: il primo caso è quello delle politiche di educazione e cura nella la prima infanzia; viene poi il caso delle politiche d’istruzione superiore; infine, il caso delle politiche attive del lavoro.

Come si è già accennato (e come evidenziato nella Figura 1, nel paragrafo primo di questo capitolo), il principale *focus* per una politica d’investimento sociale dovrebbe essere rivolto verso l’educazione e la cura degli individui nella prima infanzia; ciò perché – come sembra emergere da numerosi studi – i ritorni marginali in termini di capitale umano di una politica d’investimento sociale sarebbero nettamente più alti se applicati a chi si trova in tale fascia d’età. Oltre a questo, è facile prevedere che i tutori del piccolo, sgravati da altrimenti onerosi compiti di cura, avrebbero meno difficoltà a perseguire un’occupazione stabile e contribuire alla stabilità finanziaria dello Stato sociale.

Insomma, l’idea di ridurre le diseguaglianze sociali attraverso una generosa politica di sostegno alla prima infanzia è mossa da un duplice obiettivo: aumentare lo “*stock*” di capitale umano nel frangente della vita dove questo è maggiormente capace di crescere e facilitare il “*flow*” – cioè il flusso – di capitale umano all’interno del mercato del lavoro, permettendo agli individui di mantenere carriere stabili.

Se in tali politiche esiste la possibilità che emerga un effetto Matteo, ciò significa che, invece di ridursi, le differenze sociali tenderanno ad aumentare. In effetti, se si guarda alla disuguaglianza nell’uso dei servizi di cura per i bambini da zero a due anni, si evidenzia un uso sproporzionato di tali servizi in tutti i Paesi europei da parte di bambini appartenenti a fasce socioeconomiche alte.

Figura 6: Quozienti di disuguaglianza nell'utilizzo di servizi per l'educazione e la cura nella prima infanzia.



Il grafico è stato ottenuto dividendo le fasce di reddito in cinque quintili e dividendo la media *full-time equivalent* dell'uso di questi servizi da parte del quinto quintile per quella del primo. Se il valore del quoziente è due – ad esempio – ciò significa che gli individui appartenenti alla fascia di reddito più alta fanno un uso di questi servizi pari al doppio dell'uso degli appartenenti alla fascia più bassa. Fonte: BONOLI *et al.* (2017). Chi² test: * $p < 0.05$.

Nessuno dei Paesi presi in considerazione presenta un uso di tali servizi sproporzionato a favore delle classi meno abbienti; ciò significa che tali politiche sono utilizzate per beneficiare maggiormente chi si trova in una fascia di reddito più alta. Ciò non vuol certo dire che il decisore politico abbia attuato *motu proprio* una politica sociale volta a beneficiare i ricchi, ma che tale politica, pensata per essere di supporto alle famiglie svantaggiate, ha avuto la conseguenza non intenzionale di aumentare le disuguaglianze.

Un secondo elemento portante della politica di accrescimento del capitale umano promossa dall'investimento sociale è quella dell'istruzione superiore (NIKOLAI, 2012). In questo caso, fare in modo che un individuo si guadagni un titolo di studio superiore presenterebbe un duplice vantaggio. In primo luogo, per l'individuo stesso, il quale potrebbe godere di migliori possibilità di lavoro e retribuzioni più elevate. In secondo luogo, per la stabilità finanziaria dello Stato sociale e – più in generale – per la società, poiché la produzione di maggiore ricchezza consentirebbe di incrementare il bilancio pubblico. Questo è ciò che ha affermato l'OCSE, la quale ha invitato gli Stati a fare in modo di aumentare la propria quota di cittadini laureati (OCSE, 2012).

Tuttavia, afferma sempre Bonoli, il fatto che uno Stato incoraggi, anche attraverso sussidi, il proseguo degli studi dei suoi cittadini - sebbene desiderabile - non equivale necessariamente a dire che si sta attuando una politica redistributiva a vantaggio delle fasce socioeconomiche precarie. Questa idea, nota come “*persistent inequality thesis*” (SHAVIT e BLOSSFELD, 1993), ipotizza come non ci siano cambiamenti essenziali nella riduzione dell’impatto dell’origine sociale sul conseguimento del titolo, neanche in presenza di un aumento generale dell’educazione.

Della stessa idea ERIKSON e GOLDTHORPE (2002), in cui si afferma:

Educational expansion and reform alone should not [...] be expected to serve as very effective instruments of public policy at creating greater equality of opportunity in the sense of ‘a more level playing field’. Complementary efforts to reduce inequalities of condition, and especially class inequalities in economic security, stability and prospects, will also be required.

Esisterebbe quindi la necessità di affiancare a politiche di sostegno all’istruzione superiore misure di stabilizzazione dei redditi e di protezione sociale attraverso misure redistributive. Dello stesso avviso SOLGA (2014): affinché una strategia di investimento sociale sia efficace, è necessario che questa sia accompagnata da misure che consentano di garantire un accesso interclasse all’istruzione superiore e un’uguaglianza nei risultati accademici.

Terzo – e ultimo – elemento nella politica di investimento sociale potenzialmente a rischio di generare un effetto Matteo, le politiche attive del lavoro. Queste sono infatti una parte fondamentale nel ventaglio di politiche individuate dal SIA e dovrebbero – per loro stessa caratteristica – essere di beneficio agli individui disoccupati. In tal senso, sarebbe difficile pensare intuitivamente che tali politiche possano essere a rischio di questo perverso imprevisto. In realtà, è possibile che, all’interno della platea degli svantaggiati, le politiche attive favoriscano gli individui nelle posizioni relativamente migliori; ciò per due ragioni: la prima è che, per essere coinvolti con successo in certi interventi, potrebbe essere necessaria una qualche forma di esperienza pregressa (come un lavoro o una lingua); la seconda è che – essendo l’obiettivo primario delle politiche attive il trovare lavoro agli individui – gli esecutori ultimi potrebbero operare essi stessi una selezione, anticipando il mercato (potrebbero quindi essere portati a scegliere gli individui con maggiori possibilità di ottenere un impiego) (BONOLI *et al.*, 2017).

Vista la difficoltà di comprendere in maniera teorica come (e se) l'effetto Matteo agisca nelle politiche attive del lavoro, è necessario rivolgersi alla ricerca empirica e verificare se effettivamente questo rischio esiste.

In questo ambito, un contributo prezioso è quello dato da LIECHTI (2015). I risultati della ricerca dell'autrice, infatti, rivelano come non sia facilmente individuabile una direzione precisa in questo discrimine: a seconda del programma preso in considerazione, le categorie più fragili possono essere sottorappresentate o sovrarappresentate. Tuttavia, a ben guardare, sono identificabili variazioni all'interno della composizione di tali categorie. Infatti, l'azione dell'effetto Matteo sembra essere più forte per le categorie dei migranti e dei lavoratori con competenze minime. Probabilmente, questo ha a che vedere con l'insufficienza, in queste categorie, delle capacità stesse per poter partecipare a un programma di politiche attive (come – ad esempio – la padronanza della lingua). Inoltre, la loro distribuzione sembrerebbe variare da un programma all'altro; ad esempio, sembra che per i programmi di assistenza alla ricerca di lavoro, i lavoratori *low-skilled* sono presenti maggiormente rispetto alla categoria dei migranti; mentre nei programmi consistenti in sussidi al settore privato sono entrambi sottorappresentati; questo, probabilmente, perché in un caso del genere è il mercato a operare una selezione a monte.

Ciò può essere spiegabile se – nel caso delle politiche attive – sono in atto entrambe le forze prese in considerazione ed entrambe esercitano la loro forza contemporaneamente. Da un lato, gli effetti positivi di una politica sociale coinvolgono come destinatarie le classi più fragili; dall'altro, l'effetto Matteo favorisce i meno svantaggiati (BONOLI *et al.*, 2017). A conferma di tale ambivalenza, lo studio di FERTIG e OSIANDER (2012), nel quale viene esaminata la composizione dei partecipanti a un programma di formazione professionale per disoccupati con competenze minime attuato in Germania, per verificare se, durante la sua attuazione, siano emerse conseguenze non intenzionali negative ravvicinabili a un effetto Matteo. In primo luogo, emerse come – relativamente a caratteristiche facilmente osservabili – fosse chiaro che la politica era riuscita a coinvolgere individui svantaggiati: gli individui coinvolti erano infatti - per la maggior parte – provenienti dalla ex-Germania dell'Est, con un passato da immigrato, detenenti diploma straniero, con una carriera lavorativa non lineare e con nessuna qualifica formale. A un'analisi più approfondita, però, emerse come la maggioranza di questi individui non presentava caratteristiche - più difficili da osservare - indici di degrado socioeconomico: meno di cento libri in casa, di salute cagionevole, già coinvolti in programmi di assistenza sociale, disoccupati negli ultimi cinque anni.

Questo esempio preoccupante indica come sia difficile prevedere e – allo stesso tempo – arginare un fattore così nefasto, capace di ridimensionare l'efficacia delle politiche d'investimento sociale, come l'effetto Matteo.

1.6 Futuro e prospettive per l'investimento sociale.

La visione paradigmatica del *social investment* nasce in un contesto storico di grande cambiamento sociale ed economico che ha ribaltato i modelli di vita della società industriale tradizionale e visto emergere nuovi rischi inattesi, contro cui i mezzi adottati all'epoca si sono rivelati incapaci di reagire. Minacce incominciate a emergere dal finire dell'ultimo secolo, come l'invecchiamento demografico, il passaggio a un'economia fondata sulla conoscenza e sui servizi, il cambiamento delle strutture familiari classiche, la deregolamentazione dei mercati finanziari e altre sfide come il cambiamento climatico hanno fortemente insidiato i vecchi paradigmi keynesiani e neoliberali (MOREL *et al.*, 2009). Il SIA ha – in questo senso – “rimescolato le carte in tavola”, proponendo una lettura inedita dei meccanismi sociali e una visione alternativa alla funzione dei sistemi di *welfare*.

Gli strumenti individuati da questa nuova visione paradigmatica differiscono rispetto ai loro predecessori proprio in quanto derivanti da letture inedite della realtà socioeconomica. Lo scopo di questo modo di intendere le politiche sociali è dunque quello di preparare gli individui alle sfide dell'epoca, dandogli allo stesso tempo gli strumenti per avere successo nel mercato del lavoro e rompere la catena di trasmissione generazionale della povertà (JENSON, 2009).

Questo attraverso un nuovo approccio ai rischi sociali, identificati non come fatalità legate alla stratificazione sociale, ma come pericoli trasversali presenti nella vita di tutti i giorni, in particolare in periodi detti “di transizione”, momenti di vita delicati presenti in tutte le età, che rendono gli individui fragili e rischiano di comprometterne l'integrazione sociale. Per questo, il paradigma dell'investimento sociale si propone di risolvere tali problemi facendo “fruttare le transizioni” (in netto contrasto con l'idea neoliberale di far pagare il lavoro, concetto criticato in quanto non considererebbe l'aumento della povertà lavorativa). Allo stesso tempo, l'aumento dell'occupazione favorirebbe una crescita contestuale delle risorse fiscali, diminuendo il grado di dipendenza dei cittadini dai programmi di spesa passiva. Infine, un aumento della base fiscale garantirebbe una maggiore “capacità di carico” dell'intero sistema sociale (HEMERIJCK, 2015), dando luogo a un circolo virtuoso di investimento, ritorno e rafforzamento dell'impalcatura del *welfare*. A questo

proposito, nel 2002, MYLES introdusse un'equazione costi-benefici per valutare la stabilità della politica pensionistica, formula che HEMERIJCK (2018) estende all'intero sistema di *welfare*.

Figura 7: la capacità di carico dello Stato sociale

$$\text{Costs of welfare support} = \frac{\text{Number of welfare recipients}}{\text{Number of paid workers}} \times \frac{\text{Average consumption of welfare recipients}}{\text{Average productivity of workers}}.$$

Fonte: HEMERIJCK (2018).

John Myles auspicava all'epoca un riorientamento dell'attenzione del decisore pubblico dal numeratore al denominatore, attuando politiche che aumentassero l'occupazione e la produttività del lavoro per garantire stabilità al sistema. L'investimento sociale si focalizza proprio su tale intuizione.

Inoltre, investire fin dall'infanzia in servizi capacitanti consente di evitare certi ostacoli, incontrati soprattutto dalle classi più svantaggiate, capaci di frenarne lo sviluppo delle capacità cognitive. La rimozione di tali ostacoli consentirebbe quindi una maggiore capacità di approccio alle sfide future – una fra tutte, la relazione col mercato del lavoro – rendendo anche le politiche attive del lavoro più efficaci e scongiurando la generazione di effetti Matteo. Questo meccanismo viene definito da Hemerijck “*life-course multiplier*”

Figura 7: Visualizzazione schematica del *life-course multiplier*.



Fonte: HEMERIJCK (2018).

Altra prospettiva di azione dell'investimento sociale è la politica di genere; in particolare, i cambiamenti nei ruoli di donna e uomo all'interno della struttura familiare. Creare famiglie in grado di conciliare una robusta partecipazione al mondo del lavoro con le fondamentali funzioni genitoriali è certamente una necessità per la società odierna. Lo stesso Esping-Andersen, nella sua opera seminale (2002), esortava la politica europea a combattere le disuguaglianze di genere, a suo dire colpevoli di ridurre la base fiscale e aumentare le diseguaglianze.

In particolare, una tendenza preoccupante all'interno della struttura familiare è la crescita del fenomeno della stratificazione familiare, cioè sempre più nuclei familiari si formano a partire da *partner* appartenenti alla medesima classe socioeconomica, fattore che – da una parte – porta alla creazione di coppie “indipendenti” dalle necessità di *welfare* (composte da due individui con

istruzione superiore ed entrambi salariati); dall'altra, alla formazione di nuclei familiari fragili e con dipendenza cronica da programmi di *welfare* compensativo. Preoccupato da questo rischio, presente dalla nascita delle società postindustriali, Esping-Andersen fece pressione sulle istituzioni europee per un rinnovamento dello Stato sociale sull'impronta del *social investment*, allo scopo di rafforzare la resilienza sociale delle famiglie ed eradicare la povertà infantile (ESPING-ANDERSEN *et al.*, 2002).

Il momento di massimo successo europeo del paradigma emergente dell'investimento sociale è stata l'adozione, da parte della Commissione europea, del SIP nel 2013. Questo ha spinto gli Stati membri ad attuare delle riforme di politica sociale impostate secondo le linee guida del SIA; tuttavia, differendo grandemente tra loro in quanto a modelli di *welfare*, il cambiamento non è stato uniforme e anzi ha dato adito a diverse interpretazioni nazionali (MOREL *et al.*, 2009). I Paesi nordici hanno infatti fin da subito investito fortemente in servizi educativi e programmi di sostegno alle famiglie e alla natalità (KORPI, 2007). Questi Paesi sono oggi noti per un'alta libertà economica, competitività e bassi livelli di disoccupazione. Paesi di orientamento più strettamente liberale, come il Regno Unito, hanno invece favorito la nascita di un sistema di investimento sociale nelle politiche attive, favorendo la preparazione degli individui fragili attraverso servizi di formazione alla compensazione. Per quanto riguarda i Paesi continentali (caratterizzati per lo più da sistemi bismarkiani neo-corporativi), la riforma dello Stato sociale si è rivelata piuttosto complicata; i diritti di veto detenuti dalle varie componenti della società hanno infatti reso il sistema vigente coriaceo e refrattario a modelli di riforma che esulassero dal tipico modello compensativo.

La recente crisi dei debiti sovrani europea ha inoltre costituito un freno formidabile all'espansione dei servizi sociali, i quali – già indeboliti da passate politiche di austerità – si sono spesso ritrovati incapaci di coprire i bisogni sociali di individui non coperti da tutele. Il fatto che – spesso e volentieri – riforme d'investimento sociale sono state precedute da drastici tagli a programmi di protezione sociale – i quali avrebbero dovuto, in teoria, costituire un'integrazione essenziale all'impalcatura del SIA – ha fatto sì che una grossa domanda di politiche di “*buffering*” rimanesse ignorata, senza che le misure d'investimento sortissero sufficienti effetti compensativi.

Tutto ciò ha portato inevitabilmente a un bisogno di rivedere parte della prospettiva d'investimento sociale per quanto riguarda i suoi presupposti e la sua fattibilità (COSTA, 2012). I processi di apertura dei mercati, l'internazionalizzazione dell'economia, la crescente precarietà della vita lavorativa e familiare hanno reso sia i vecchi che i nuovi rischi sociali meno prevedibili e – di conseguenza – più difficili da contrastare in termini pratici (SABEL, 2012). Abbiamo visto quindi il fiorire di una serie di studi e raccomandazioni da parte di organizzazioni internazionali - come l'OCSE – volti a incoraggiare un cambiamento nel *modus operandi* degli attori pubblici nei confronti della politica

sociale; cambiamento volto a equipaggiare gli individui con protezioni attive/preventivanti oltre che passive/risarcitorie. In questo senso, è da considerarsi perlomeno parziale la critica secondo cui il paradigma dell'investimento sociale, favorendo un *welfare* sempre più attivo, comporti un sottodimensionamento del lato compensativo della politica sociale, che è poi la critica portata avanti da Nolan, riportata al quinto paragrafo di questo capitolo.

Solo nel paradigma della Terza via, applicato nel Regno Unito durante i Governi Blair, era presente un chiaro intento sostitutivo tra la “nuova” e la “vecchia” funzione del *welfare state*. Intento che è stato più volte criticato dai teorici dell'investimento sociale¹², i quali hanno spesso volte ribadito l'importanza che una protezione minima di base universale fosse fondamentale in un'impalcatura di *welfare* efficace fondata sull'investimento sociale. Il fatto che la crisi abbia ridato peso ai “vecchi” rischi sociali non significa necessariamente che il paradigma dell'investimento sociale perda di coerenza.

In tal senso, Hemerijck propone – come si è già visto – una tassonomia operativa per descrivere le funzioni di una politica pubblica di *social investment*; tale tassonomia può essere di aiuto nel comprendere, a dispetto delle critiche, quanto propugnato di fatto da questo paradigma. Un *welfare* impostato su queste linee di *policy* prevedrà certamente delle misure volte ad arricchire lo “stock” di capitale umano e a facilitare le transizioni individuali (“*easing the flow of contemporary labor-market and lifecourse transitions*”), ma sosterrà la creazione di una “rete” di sostegno di base al fine di mitigare le disuguaglianze sociali. Per aumentare la qualità dello *stock* di capitale umano, sono necessari programmi capacitanti il cui raggio d'azione comprenda tutte le fasce d'età; dall'educazione nella prima infanzia a quella universitaria fino ai programmi di *life-long learning*. La strategia per consentire alti livelli di occupazione non corrisponde quindi al rimuovere qualsiasi protezione all'impiego, sul solco del motto neoliberale “*make work pay*”, ma di affiancare a un sistema di protezione passiva dell'impiego moderno una serie di servizi attivi che facciano da ponte attraverso cui attraversare le transizioni (come il passaggio tra un lavoro e l'altro o tra l'inattività lavorativa e l'occupazione), così da diminuire l'attrito (“*ease the flow*”) che queste esercitano sulle biografie individuali (HEMERIJCK, 2015).

Nessuna delle funzioni individuate da Hemerijck può operare efficacemente, se non contestualmente e in maniera integrata. Si è peraltro già visto come sia ostico individuare programmi di *policy* “puri” che consistano in misure volte ad adempiere a una singola funzione. Un esempio positivo di politiche integrate di investimento sociale può essere quello di un reddito minimo di base integrato con servizi

¹² Si veda, a titolo di esempio: ESING-ANDERSEN *et al.*, (2002); HEMERIJCK (2013).

educativi di qualità. Le famiglie meno abbienti saranno sollevate dal peso economico e – allo stesso tempo – avranno maggiori possibilità di rompere la catena di trasmissione della povertà attraverso un servizio d'istruzione reso più efficace dall'assicurazione di un contesto economico stabile. Se attuate singolarmente, ciascuna di queste politiche avrebbe un effetto minore rispetto al caso contrario (si pensi all'esempio fatto nel paragrafo quinto in questo capitolo, relativo alla possibile insorgenza di effetti Matteo nelle politiche educative).

Inoltre, la provvisione di servizi capacitanti fin dalla prima infanzia ha il potenziale di rendere meno traumatiche le transizioni nelle fasi di vita future; allo stesso tempo, investire nell'istruzione e in programmi di politiche attive, consente agli individui di ottenere lavori più consoni alle loro ambizioni e aumentare la produttività. È proprio nella complementarietà di questi interventi e nella massimizzazione della loro efficacia che viene individuato il concetto di *life-course multiplier*.

Questo capitolo vuole concludersi con una riflessione legata alla diffusione e – di conseguenza – al probabile futuro prossimo del paradigma dell'investimento sociale. Si è finora discusso di questioni teoriche legate all'unicità del SIA come paradigma a sé stante sia dal punto di vista della sua visione politica che accademica. Si è solo parzialmente accennato all'attuazione pratica di questo modo di intendere le politiche sociali. Ciò che pare emergere dalla nostra trattazione rischia dunque di portare chi legge a conclusioni inesatte per quanto riguarda la sua effettiva realizzazione. Infatti, si è visto come la crisi da una parte e i veti (*de jure* e *de facto*) posti da fonti legislative primarie – come i Trattati europei – e dalle parti sociali (soprattutto in quei Paesi che hanno adottato un regime di welfare di stampo conservatore/neocorporativista) hanno posto un deciso freno a politiche di riordino generale delle competenze dello Stato sociale, come invece accadde per la svolta keynesiana del dopoguerra e quella monetarista degli anni '80.

Forse però, l'ostacolo più difficile da scavalcare per l'investimento sociale e la sua diffusione è quello del tempo. Infatti, la maggior parte delle politiche di *social investment*, per avere effetto, hanno bisogno di uno scarto temporale piuttosto ampio tra l'attuazione del provvedimento e la manifestazione del risultato stesso (JACOBS, 2011), i cui risultati sono peraltro incerti, non essendoci sufficienti prove empiriche a sostegno del successo di singole politiche d'investimento sociale in contesti diversi tra loro. Ciò potrebbe portare – in tempi di crisi economica e austerità – a preferire altri generi di politiche sociali (PIERSON, 2001); o all'attuazione di certe politiche d'investimento sociale utili ai gruppi d'interesse più forti (PALIER e TELEN, 2010), ma a lasciare “sguarnite” le categorie più deboli, incapaci di formare gruppi di pressione e quindi maggiormente sottoposte ai nuovi rischi.

Con questo panorama di difficoltà – sia pratiche che teoriche – che affollano la visione di concretizzazione del paradigma dell’investimento sociale, ci si aspetterebbe una resistenza molto forte e un fallimento politico da parte dei propugnatori di misure riconducibili al SIA. A quanto sembra, però, la prova empirica dei fatti dimostrerebbe l’esatto contrario (HEMERICK, 2015). Una ricerca dettagliata, svolta dalla Rete europea per la politica sociale (ESPN), commissionata dalla Commissione europea, focalizzata sull’attuazione specifica – Paese per Paese – di politiche di sostegno all’educazione e la cura per la prima infanzia, servizi per le famiglie, servizi di congedo parentale, politiche attive del lavoro, assistenza di lungo termine per lungodegenti e misure di sostegno al reddito minimo, individua sinteticamente tre gruppi di Paesi tra i trentacinque analizzati e rileva come in realtà, dall’approvazione del SIP, lo scenario europeo delle politiche sociali sia molto cambiato (BOUGET *et al.*, 2015).

Il primo gruppo, formato da tredici Paesi, presenta infatti un radicamento dell’approccio dell’investimento sociale abbastanza consolidato; sono Stati che tendono inoltre a creare forti legami istituzionali tra una politica e l’altra, dando origine a quell’effetto di complementarità di cui si è già parlato, in grado di massimizzare i ritorni potenziali di ciascuno dei programmi di *welfare* coinvolti. A questo gruppo appartengono – come è intuibile – i Paesi del Nord che hanno adottato un modello di Stato sociale di stampo scandinavo, la Francia e i Paesi dell’Europa centrale, i quali hanno recentemente compiuto passi avanti nella direzione del SIA.

Anche il secondo raggruppamento di Stati è caratterizzato da un impegno, in alcune aree della politica sociale, di misure di investimento sociale, nate da una recente presa coscienza di tale visione paradigmatica; tuttavia, il fatto che tali misure siano ancora scarse e disseminate in poche, specifiche, aree di *policy* consente solo una scarsa integrazione tra le politiche di tal genere. Non di meno, queste prime sperimentazioni potrebbero essere avanguardie dell’inizio di un cammino degli Stati del secondo raggruppamento verso un assetto più robusto di *welfare* capacitante. Appartengono a questo gruppo Paesi come la Spagna, il Portogallo, il Regno unito e alcuni ex-Stati appartenenti alla sfera d’influenza sovietica come l’Ungheria e la Slovacchia.

Infine, un gruppo di tredici Stati (tra cui l’Italia, la Grecia, la Bulgaria e i Paesi baltici) non ha compiuto alcun passo significativo verso l’adozione di una politica d’investimento sociale. Questo potrebbe essere dato dalla povertà di risorse a disposizione di un Paese, da particolari caratteristiche legate al funzionamento dei loro sistemi di *welfare* o dall’immaturità dei loro assetti istituzionali, tale da non essere in grado di mettere a punto efficacemente misure del genere. Si tratta tuttavia di una minoranza di Paesi, ciò significa che, nonostante la pesante gradualità, le riforme attuate negli ultimi

decenni da parte dei Paesi europei hanno posto le basi per una ricalibratura dei loro *welfare* nazionali sulla traccia del SIA.

L'elemento di maggior interesse che emerge dalle rilevazioni è la relazione – fornita dall'evidenza quantitativa – che a riforme d'investimento sociale risulterebbero effetti positivi per l'economia. Tra il 2000 e il 2010, cioè il periodo di tempo in cui la Strategia di Lisbona si è dispiegata, i livelli di occupazione europei sono aumentati dell'8%, con un aumento deciso dell'occupazione femminile (con un'importante correlazione tra questa e l'aumento della fertilità) e dei lavoratori più anziani (HEMERIJCK, 2015). Gli sforzi di politica attiva del lavoro sono inoltre positivamente associati a minori livelli di disoccupazione di lunga durata (ROVNY, 2014).

Per quanto riguarda la questione della riduzione della povertà, invece, la questione appare più complessa. In effetti, un aumento dell'occupazione non ha comportato una diminuzione del livello di povertà. Questo porterebbe alla presunzione che il legame tra politiche d'investimento sociale e la riduzione della povertà e delle diseguaglianze non sia così robusta come auspicato. Tuttavia, difficilmente un aumento dell'occupazione può essere in grado di influire negativamente sul tasso di povertà e anzi, se la politica sociale è in grado di aumentare l'occupazione superando il classico dilemma efficienza/equità e allargare il bacino di entrate fiscali, è più che probabile che a giovare di ciò siano proprio le classi più svantaggiate, le quali avrebbero a disposizione servizi di assistenza più solidi (HEMERIJCK, 2015). In definitiva, ciò che emerge dal quadro europeo è un lento, graduale, ma chiaro processo di transizione da un vecchio a un nuovo sistema di *welfare*.

CAPITOLO II

**Le politiche sociali nell'Unione europea e la Grande recessione: verso un modello europeo di
welfare state?**

2.1 Le politiche sociali e il paradigma dell'investimento sociale nel policy making dell'Unione europea.

Nel precedente capitolo è stato possibile osservare come il continente europeo - culla dei moderni sistemi di *welfare* - sia stato in grado di esprimere un'ampia varietà di modelli di Stato sociale differenti: essi si sono susseguiti nel tempo, a seguito di spinte esogene dell'economia mondiale e spinte endogene provenienti dalla politica interna di ciascun Paese, rivelandosi piuttosto resilienti. Nel corso della storia, i loro principi-chiave si sono fortemente radicati nelle mentalità delle persone, come emerge dalle rilevazioni di Eurobarometer (2012)¹³.

Negli ultimi anni, tuttavia, l'Europa sociale ha subito forti pressioni provenienti da opposti fronti, che hanno indotto numerosi decisori e studiosi politici ad interrogarsi sulla sua stessa ragione d'essere. Tali pressioni sono da inquadrare nei cambiamenti avvenuti a seguito del passaggio al mondo post-industriale, che hanno portato all'affermazione di nuove teorie e nuovi paradigmi circa il ruolo dello Stato sociale. In particolare, la maggior parte di queste teorie si fonda sulla potenzialità economica e giuridica di una politica innovativa, basata sul concetto d'investimento sociale.

Sebbene il termine "investimento sociale" e la sua formulazione precisa siano da ricercare nel periodo appena evocato, possiamo tracciare le origini di un pensiero legato a una politica sociale produttivista, in grado di rendersi auto sostenibile rendendo gli individui capaci di prevenire e combattere rischi sociali, alla nascita dello stato sociale svedese. È in un contesto segnato dalle incertezze della Grande depressione per il Paese scandinavo, che Alva e Gunnar Myrdal pongono, attraverso i loro studi, le basi per un modello di politica sociale fondato sulla sostenibilità e lo sviluppo delle libertà individuali.

Nella loro opera, forse tra le più note, "La crisi nella questione demografica" ("*Kris i befolkningsfrågan*", 1934), questi portano avanti la tesi del problema demografico per vincere le resistenze della politica conservatrice a un allargamento del *welfare* (MOREL *et al.*, 2013).

Facendo riferimento al dibattito sul declino demografico, sostennero l'argomento che la riduzione delle nascite fosse legata alle difficoltà della nuova epoca, la cui caratteristica principale era il passaggio da un'economia prevalentemente agricola, in cui la nascita di figli era vista come una possibilità di portare sollievo alle fatiche della famiglia, a un'economia industriale. In questa nuova forma della società, la nascita dei figli, più che rappresentare un beneficio, costituiva un peso per le finanze familiari, ragion per cui il problema demografico entrò per la prima volta a far parte delle preoccupazioni dei politici dell'epoca. Per combattere tale pericolo, i Myrdal sostenevano la necessità

¹³ Si veda "The values of Europeans", Standard Eurobarometer 77, Spring 2012, disponibile al link: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/63157>.

di una risposta in termini sia quantitativi che qualitativi. Quantitativi, nel senso che lo Stato avrebbe dovuto fornire un supporto socioeconomico alle famiglie, allo scopo di sostenere l'aumento delle nascite. Qualitativi, nel senso che l'aumento della popolazione non doveva costituire l'obiettivo centrale di queste politiche; il valore fondante di tale strategia avrebbe dovuto essere l'ingrandimento delle libertà individuali, attraverso la fornitura di condizioni socioeconomiche ed educative all'avanguardia.

Essendo uomini del loro tempo, i Myrdal erano preoccupati dagli effetti nefasti della Grande depressione, motivo per cui i loro testi sono molto legati alle tematiche all'aumento della crescita e della produttività. Questa nuova prospettiva alle politiche sociali fu espressa attraverso il conio – da parte di Gunnar Myrdal – del termine “politica sociale produttiva” (ANDERSSON, 2005).

È a partire da questa concezione del *welfare* che, all'inizio dei primi anni '90 del secolo scorso, emerge il pensiero dell'investimento sociale, nato a sua volta dai grandi cambiamenti portati avanti da un nuovo “stravolgimento” socioeconomico, ovvero la nascita della società post-industriale. Il SIA è un paradigma che non riguarda solo l'Europa, ma che anzi si sviluppa a partire dall'America latina, passando per alcuni Paesi del Sud-Est asiatico, fino a giungere nel Vecchio mondo. Ognuno di questi “mondi” ha dato alla luce diverse sfumature dell'idea di *social investment*, ma tutti questi concordano nel sottolineare il potenziale produttivo della politica sociale e – di conseguenza – avanzano una nuova *ratio* economica per la provvisione del *welfare*. (MOREL et al., 2013). È quindi un pensiero potenzialmente universale e in linea con le grandi trasformazioni del suo tempo.

È tuttavia nel contesto europeo che il SIA ottiene forse l'attenzione maggiore, proprio in ragione dell'attualità delle tematiche affrontate, in grado di spiegare e di gestire quei profondi cambiamenti che, come si è accennato all'inizio del paragrafo, hanno rischiato di minare alle basi delle istituzioni europee e hanno messo profondamente in crisi il funzionamento stesso dei modelli *welfare* finora utilizzati (DHÉRET e FRANSEN, 2017). In merito a tali cambiamenti, è indispensabile dedicare alcune righe.

Bisogna citare innanzitutto la fine del modello del *single male breadwinner* e l'avvento di una sempre crescente partecipazione nel mondo del lavoro delle donne; questi due elementi hanno infatti contribuito a mettere in discussione consolidati ruoli sociali e modelli familiari¹⁴.

In secondo luogo, vi è la nascita delle nuove forme contrattuali di lavoro: da un lato, esse hanno concesso maggiore libertà ai singoli lavoratori, i quali hanno potuto godere di maggiore flessibilità e

¹⁴ Si veda Eurostat: Employment by sex, age and professional status disponibile al link: http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_egaps.

autonomia; d'altro canto, hanno contribuito a dualizzare i mercati del lavoro che oggi tendono ad avere un nucleo di lavoratori assunti a tempo indeterminato - i quali possono godere di ampi benefici - e un settore periferico composto da lavoratori atipici molto spesso sprovvisti di tutele di fronte alle minacce dei rischi sociali (EUROFUND, 2015).

Questi *trend* hanno incrementato il numero di dipendenti da misure di sostegno da parte dello Stato sociale, ridotto il numero di contributori e aumentato vertiginosamente l'indice di dipendenza economica – che corrisponde al rapporto tra la popolazione inattiva e gli impiegati.

Con i cambiamenti in atto nella società europea, anche le caratteristiche istituzionali comunitarie stanno attraversando un processo di trasformazione. A seguito del Trattato di Lisbona, numerose alterazioni in materia di competenza dell'Unione hanno avuto luogo, con l'obiettivo di prevenire ulteriori effetti negativi, sia in termini economici che politici (BECK, 2013). Tuttavia, non sempre gli affari interni stati affrontati col medesimo successo, soprattutto a causa delle divisioni esistenti tra i vari Stati membri. A seguito della crisi del 2008, infatti, le numerose discordie, riguardo numerose agende di *policy*, tra i Paesi UE – per gran parte determinate dalle forti disparità sociali ed economiche venutesi a creare – hanno avuto l'effetto di disgregare la concordia politica europea. Tali divisioni hanno portato come risultato l'impossibilità, negli scorsi anni, per l'Unione europea, di funzionare come unione di Paesi pari e solidali gli uni con gli altri (BOSKOVIC, 2016).

La risposta principale dell'Unione alla crisi del 2008, infatti, è stata quella di attuare misure di austerità allo scopo di ristrutturare i debiti pubblici degli Stati membri più colpiti (DE LA PORTE e NATALI, 2018). I Paesi coinvolti da queste misure sono stati indotti in maniera più o meno coercitiva ad attuare 'pacchetti di *austerity* fortemente impopolari' (ARMINGEON e BACCARO 2012: 275) che hanno riscosso profonde disaffezioni e forti rimostanze da parte dell'elettorato. In particolare, oltre che un sempre più evidente¹⁵ distacco tra Stati membri, è stato possibile riscontrare anche un consolidamento delle tendenze euroscettiche, già esistenti prima della crisi, ma insignificanti in termini di consenso in pressoché tutti gli Stati membri (con la sola eccezione del Regno Unito).

Nell'ottica di DHÉRET e FRANSEN (2017), sarebbero proprio queste ultime dinamiche – assai negative per l'Unione – ad aver gettato le basi per l'elaborazione di un nuovo piano di politiche sociali, caratterizzato soprattutto da un rafforzamento delle responsabilità e poteri a livello comunitario. Il timore di perdere supporto politico a causa di politiche spesso impopolari potrebbe quindi spiegare il

¹⁵ Una crescente attenzione starebbero ricevendo le voci critiche delle politiche di austerità, le quali la reputerebbero responsabile della provata incapacità di alcuni Stati membri di riprendersi dalla crisi economica e nell'aumento delle divergenze tra gli Stati membri UE (in particolare, quelli dell'Eurozona).

perché, in questi ultimi anni, le istituzioni comunitarie (in particolare quelle sovranazionali) abbiano spinto verso un tentativo di ottenere maggiori responsabilità in materia di politiche sociali.

Tale tentativo di ricerca si è in parte concretizzato attraverso l'adozione, da parte della Commissione, del SIP¹⁶ il 20 febbraio 2013. Attraverso l'adozione della SIP, la Commissione europea ha iniziato dunque a porre l'accento sull'importanza di un maggiore coordinamento dei sistemi di *welfare* per consentire un miglior funzionamento dei mercati del lavoro e – più in generale – un aumento della competitività economica. Per sostenere gli Stati membri nell'attuazione delle riforme necessarie a ottenere tale coordinamento, la Commissione ha riorientato il suo potere di *governance* a sostegno della politica sociale. Questi strumenti includono la capacità di fornire supporto finanziario alle riforme, il sostegno allo sviluppo della capacità delle organizzazioni private e del terzo settore attive nel promuovere gli investimenti sociali e lo sviluppo di strumenti analitici e quadri valutativi, fondati sull'evidenza scientifica, a supporto delle riforme (ASTOR *et al.*, 2017).

Il SIP si pone al culmine di una fase che DE LA PORTE e NATALI (2018) definiscono il “*social investment moment*”: una finestra di opportunità che si apre tra il 2011 e il 2013 nel quale l'UE adotta ufficialmente la linea teorica dell'investimento sociale. Perno su cui questa strategia trova appoggio è una frase presente in una Comunicazione dell'epoca dalla parte della Commissione, nella quale si sottolinea “*the need to invest in human capital throughout life and ensure adequate livelihoods*” (COMMISSIONE EUROPEA, 2013c: 6).

Oltre al SIP, uno dei segni più concreti dell'azione dell'Unione a sostegno dell'evoluzione verso un nuovo *welfare state* viene sancito nel luglio 2015 nella Relazione dei cinque Presidenti, in cui, oltre che richiamare alla volontà di attuare un generale rafforzamento dell'Unione economica e monetaria (“UEM”), viene anche manifestato l'interesse verso l'ottenimento di una “triplo A sociale” tanto quanto una tripla A nel settore economico e finanziario”¹⁷. Questo segnale di apertura verso una politica sociale nuova viene seguito dal lancio del Pilastro europeo dei diritti sociali nel novembre 2017. Nelle parole dell'allora Presidente della Commissione Junker, l'obiettivo del pilastro dovrebbe essere favorire una nuova convergenza all'interno dell'Eurozona, guidando le riforme a livello nazionale¹⁸. Il Pilastro europeo introduce nuovi diritti per i cittadini UE ed è diviso in tre categorie principali: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro

¹⁶ Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, link: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0083:FIN:EN:PDF>.

¹⁷ Per visionare il comunicato stampa con gli aspetti fondamentali della relazione dei cinque Presidenti e gli allegati annessi, ci si connetta al seguente link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_15_5240.

¹⁸ Discorso sullo stato dell'Unione del Presidente Junker disponibile al link: https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2015_en.

eque e protezione sociale e inclusione. La sua attuazione prevede l'utilizzo dell'intera capacità legislativa comunitaria: regolamenti, direttive, raccomandazioni, comunicazioni, previsione di nuove istituzioni e fondi dedicati e raccomandazioni specifiche per Stato membro. Come tale, l'immagine statica evocata dal termine 'pilastro' non rende la vera natura dell'iniziativa, che invece prevede di essere dinamica e fluida.

Nonostante ciò, il perdurare della crisi e le conseguenti misure di austerità e consolidamento hanno, in certi casi, rallentato tali sforzi di promozione del SIA. Da quanto riportato dal ESPN, queste scelte di *policy* hanno spesso portato a tagli per le politiche esistenti volte al rafforzamento del capitale umano (BOUGET *et al.* 2015).

Il panorama attuale, d'altronde, è una conferma di tale fallimento: recenti studi mostrano come i problemi sociali, negli ultimi anni, si siano ulteriormente acuiti. Gli indicatori utilizzati per la strategia "Europe 2020" – il piano decennale messo in atto dall'UE con lo scopo di far avanzare lo sviluppo del continente in alcuni settori strategici - mostrano come, tra il 2008 e il 2015, ovvero nella prima metà del periodo totale in cui questa è stata messa in atto, alcuni parametri sociali si siano in realtà deteriorati. In particolare, al 2015, il numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale e i livelli di occupazione per le persone tra i 20 e i 64 anni sono scesi al di sotto dei livelli del 2008, ovvero quando la strategia europea fu lanciata¹⁹. Il fatto che anche Paesi avanzati – come per esempio la Germania – abbiano vissuto una contrazione della propria coesione sociale è emblematico di come la situazione coinvolga tutto il territorio dell'Unione; in particolare, la Repubblica federale tedesca è stato – dopo Cipro – lo Stato membro con la più alta crescita delle diseguaglianze economiche tra il 2008 e il 2015²⁰.

Da tali evidenze, dunque, si ribadisce la parziale sconfitta, subita dalle istituzioni europee, nel tentativo di incoraggiare l'attuazione di politiche legate all'investimento sociale. Sulle motivazioni che possono spiegare questa sconfitta, è interessante riportare alcuni elementi della critica di FERRERA (2017a) espressa nei confronti del tentativo comunitario di promuovere il SIA. In particolare, Ferrera individua due leve principali con cui l'Unione avrebbe portato avanti politiche *pro-social investment* negli Stati membri e tenta di fornire una spiegazione riguardanti la loro inefficacia.

Una prima leva con cui l'Unione europea è stata in grado di orientare le politiche degli Stati membri verso il SIA è stata quella della persuasione.

¹⁹ Per maggiori informazioni sull'andamento dei parametri di Europa 2020, si acceda al sito di Eurostat attraverso il link: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/headline-indicators-scoreboard>.

²⁰ Variazioni dell'indice di Gini per Stato membro sono disponibili al link: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/ilc_di12.

Negli ultimi decenni, infatti, la Commissione è stata in grado di affermarsi ai Paesi UE come autorità nel campo dell'analisi dei dati comparativi e delle politiche pubbliche. In particolare, la Commissione avrebbe incominciato a espandere il suo campo di analisi verso la previsione *ex ante*. Ciò è importante ai fini dell'investimento sociale poiché – come si è già accennato – permette di condurre verso l'efficacia nel lungo periodo. Uno dei fattori che in genere conta maggiormente per questo tipo di politiche è la provvisione, quanto più possibile, di evidenze empiriche sulla loro effettiva efficacia (JACOBS, 2011), al fine di convincere politici ed elettorato a sacrificare risorse attuali per un ritorno lontano temporalmente. Nel caso dell'investimento sociale, lo sforzo della Commissione a fornirne evidenze empiriche a favore è attestato dalla pubblicazione annuale della *Policy Roadmap* per l'attuazione del SIP (COMMISSIONE EUROPEA, 2015a).

Tuttavia, alcuni segnali non fanno che evidenziare il parziale fallimento della Commissione nell'influencare la politica degli Stati membri e le preferenze dell'elettorato. Prima di tutto, secondo l'opinione della Commissione stessa, gli argomenti e le evidenze a sostegno del SIA sono rimaste circoscritte allo scrutinio di pochi esperti e non hanno raggiunto “*the expected degree of political influence*” (EPSC, 2015). In secondo luogo, secondo una recente indagine della Commissione (COMMISSIONE EUROPEA, 2015b), negli ultimi anni, hanno effettivamente avuto luogo alcuni cambiamenti politici nei settori coperti dal SIP, ma la rilevanza e utilizzo del quadro discorsivo del SIA è rimasto molto basso. Un terzo segnale del fallimento dell'Unione di portare il discorso sul *social investment* nel dibattito politico è ravvisabile anche osservando i manifesti elettorali dei partiti politici europei. Solo i liberali e i verdi, infatti, sembrerebbero aver incorporato all'interno dei loro programmi degli elementi del SIA (FERRERA, 2017a).

La seconda leva utilizzata dall'Unione europea per promuovere il SIA è costituita dalla pressione istituzionale che i Trattati le hanno conferito nei confronti degli Stati membri e delle loro entità sub-statali. Per prima cosa, il metodo aperto di coordinamento e la recente “socializzazione” del Semestre europeo hanno effettivamente stimolato un certo adattamento da parte degli Stati membri (BARCEVIČIUS *et al.* 2014). Queste dinamiche, tuttavia, sono spesso criticate per la loro lentezza e accessorialità rispetto ai vincoli macroeconomici e fiscali, molto più severi all'interno del Semestre.

Un elemento più significativo in questo senso è stata la connessione tra i fondi europei e l'attuazione delle raccomandazioni legate al SIP, attraverso la cosiddetta condizionalità *ex ante*. A partire dalle regole adottate per il ciclo di bilancio 2014-2019, gli Stati membri, per ricevere finanziamenti, hanno dovuto dimostrare la coerenza dei loro programmi di spesa con gli obiettivi tematici di Europe 2020 (FERRERA, 2017a). In effetti, l'evidenza emergente sulla negoziazione degli accordi di *Partnership* sembra fornire dati confortanti (COMMISSIONE EUROPEA, 2015a).

Tuttavia, sono necessarie due precisazioni. In primo luogo, la capacità d'influenza della Commissione in questo campo si limita a quei Paesi che fanno domanda per consistenti quantità di fondi per la coesione. In secondo luogo, l'efficacia di questo potere di condizionalità è legata al fatto che dietro ai dettami della Commissione vi sia una teoria di *policy* trasparente, plausibile, attenta ai bisogni locali e approvata dagli individui coinvolti (FERRERA, 2017a). Senza queste condizioni infatti, il rischio sarebbe quello di applicare, secondo uno schema *top-down*, dei cambi di *policy* standardizzati, non curanti delle condizioni locali e dell'opinione delle comunità.

Alla luce di quanto esposto, che cosa si può dire a riguardo del fallimento che l'Unione europea, a dispetto degli strumenti descritti, ha subito in relazione al tentativo di attuare politiche d'investimento sociale all'interno degli Stati membri? Una possibile spiegazione potrebbe essere legata alle modalità con cui la Commissione ne ha costruito la narrazione discorsiva. Secondo alcuni autori di teoria del *framing*, come CARSTENSEN e SCHMIDT (2016), FINNEMORE e SIKKING (1998), SCHMIDT (2006), la persuasività delle idee e la loro capacità d'influenzare le politiche dipenderebbe da alcune caratteristiche intrinseche al discorso come la rilevanza, appropriatezza, applicabilità, risonanza, persistenza nel tempo, chiarezza, specificità, l'appello ai principi universali.

Di fronte a questi dati, se si guarda a come la Commissione ha impostato il discorso sull'investimento sociale, emergono alcuni punti di debolezza che potrebbero aver giocato un ruolo importante nel fallimento dell'iniziativa di promozione. Il principale punto di debolezza nella strategia della Commissione sarebbe quindi da ricercare nella scelta d'inquadrare l'investimento sociale in un'ottica economicista. Tale scelta si sarebbe rivelata controproducente in quanto avrebbe sottoposto un paradigma di politica sociale a un severo scrutinio empirico da parte di economisti e accademici (FERRERA, 2017b).

Come già sottolineato in NOLAN (2013), collegare l'investimento sociale a concetti e teorie economiche è improprio in quanto ciò può dare adito ad alcune incoerenze e mal interpretazioni, già descritte nel capitolo primo. Sempre secondo FERRERA (2017b), impostare i ritorni dell'investimento sociale in termini puramente economici ha reso questo concetto invisibile anche agli economisti potenzialmente più in sintonia con il SIA e dato che oggi gli economisti rappresentano generalmente i consiglieri più fidati dei *leader* politici, non si fatica a comprendere come mai il dibattito sul *social investment* non abbia mai attecchito nei dibattiti nazionali degli Stati membri.

Un secondo possibile errore, evidenziato da CANTILLON (2011) e FERRERA (2017b), consisterebbe nell'aver considerato l'investimento sociale come un'alternativa strategica ai programmi tradizionali di protezione sociale e non come un complemento. La contrapposizione tra una protezione sociale

“superata” e un SIA “innovativo” non avrebbe fatto altro che indebolire il potenziale persuasivo di quest’ultimo di fronte all’opinione pubblica e accademica (HEMERIJCK, 2016).

Ultimo punto debole della strategia di *framing* della Commissione sarebbe infine quello di aver fallito nel portare avanti una ragione di giustizia sociale dietro alla scelta dell’investimento sociale come modello di *policy*. Il fatto è che una caratteristica della Commissione è notoriamente quella di inquadrare i temi di cui si occupa in termini prettamente pragmatici. Questa neutralità di fondo consente alla Commissione di apparire come un organo neutrale ma certamente ne indebolisce il potenziale persuasivo. Il problema è neanche un pensiero prettamente pragmatico può esistere senza una teoria normativa della giustizia sottostante e abdicare all’analisi di questi valori può condurre a conseguenze negative inattese (TSAKALOTOS, 2005).

2.2 *L’investimento sociale nei Paesi europei: tre esperienze per tre “mondi” del welfare.*

Il paradigma dell’investimento sociale ha, dalla sua nascita, notevolmente influenzato la politica sociale degli Stati membri dell’Unione europea. Già dagli anni ’90 del secolo scorso, infatti, questi Paesi hanno affrontato riforme più o meno profonde dei propri sistemi di sicurezza sociale; riforme che hanno, in qualche modo, incluso l’introduzione (o, in certi casi, la rimozione) di numerosi elementi di politiche in vari modi legati al SIA.

Oggi, i benefici riconducibili a un riorientamento delle politiche sociali verso un approccio volto a rafforzare l’individuo investendo nella crescita del proprio capitale umano, prevenendo i rischi sociali che potrebbero colpirlo, sono ampiamente riconosciuti e riscontrabili: l’occupazione media europea è aumentata, così come è diminuita la disoccupazione di lungo periodo. Inoltre, gruppi tradizionalmente afflitti da disoccupazione – come le donne – e categorie tradizionalmente minoritarie, come i lavoratori più anziani, stanno lentamente entrando nel mercato del lavoro.

Questi recenti avvenimenti dimostrano come l’investimento sociale abbia avuto, nonostante le critiche e le incertezze, un ruolo positivo in quello che può essere visto come un lungo processo di riforma dello Stato sociale in Europa.

L’introduzione, all’interno dei *welfare* nazionali, di programmi riconducibili al paradigma dell’investimento sociale non è stata tuttavia omogenea, né i risultati ottenuti sono sempre stati quelli auspicabili. Sebbene sia innegabile come, al giorno d’oggi, la maggioranza dei Paesi UE abbia introdotto una serie di politiche pubbliche legate al SIA, è importante comprendere come questo sia stato declinato in maniera diversa a seconda dell’ambiente nazionale in cui è fiorito. In particolare, si

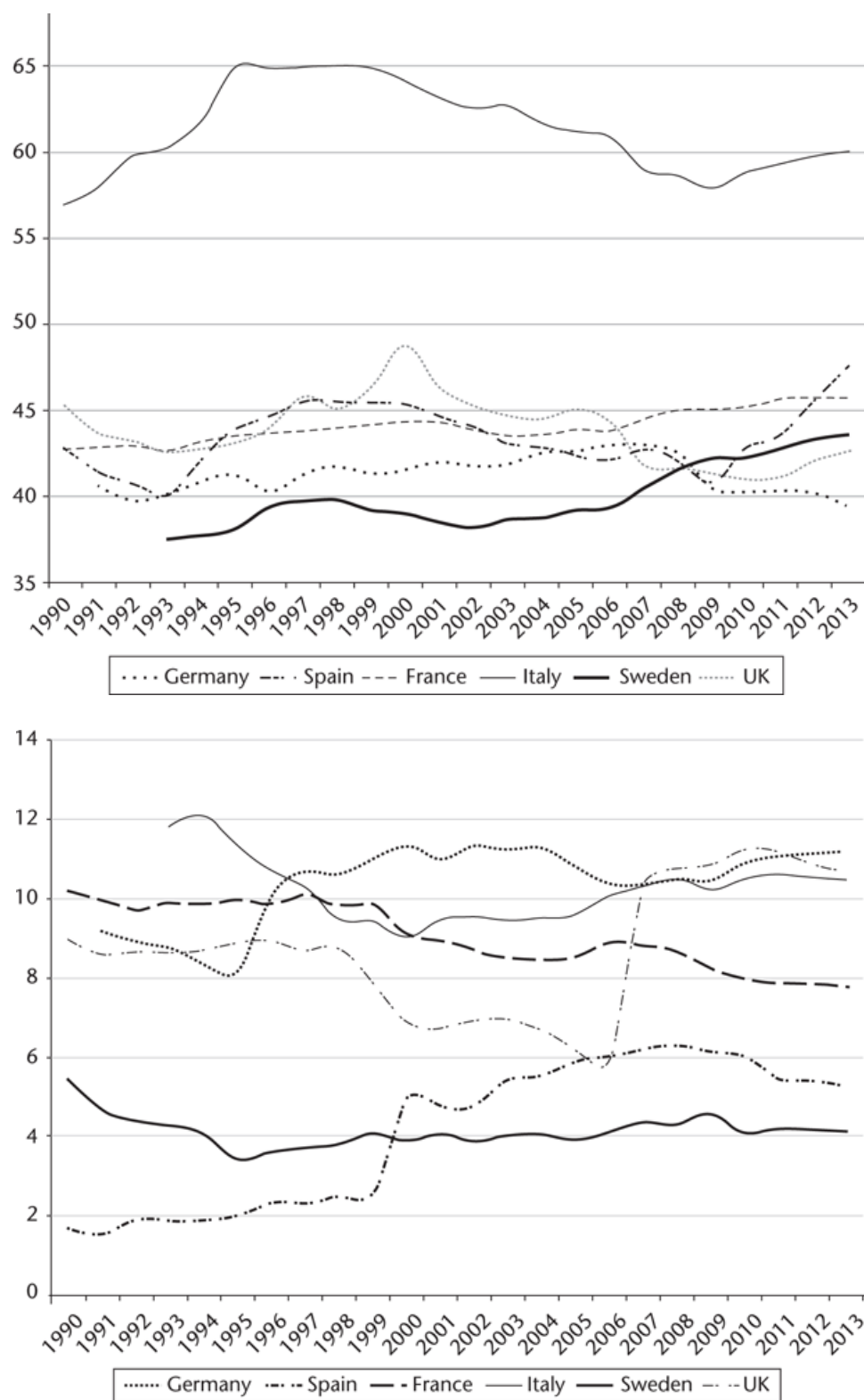
è già accennato a come diversi “mondi” (per usare il termine di Esping-Andersen) del *welfare* europeo abbiano declinato questo modo di pensare le politiche sociali alle loro peculiarità, favorendo o meno determinate trasformazioni, riuscendo o meno nel processo di riforma.

Nel presente paragrafo saranno riportate tre esperienze di Paesi – appartenenti all’Unione europea, ma dotati di differenti conformazioni dello Stato sociale – nell’integrazione del paradigma dell’investimento sociale. La scelta di Italia, Germania e dei Paesi scandinavi è da ricondursi al fatto che questi Paesi sono spesso presi a modello per descrivere gli idealtipi mediterraneo, continentale e scandinavo del *welfare* occidentale. I cambiamenti avvenuti al loro interno negli ultimi anni possono quindi essere d’aiuto per comprendere la grande diversità con cui questa inedita prospettiva alle politiche sociali sia stata declinata.

2.2.1 Italia e investimento sociale: un caso d’innovazione fallimentare.

In Italia, politiche d’investimento sociale hanno avuto rare possibilità di svilupparsi (ASCOLI e PAVOLINI, 2015). Guardando alla composizione della spesa pubblica italiana, è chiaro come le misure passive di spesa pensionistica siano molto maggiori rispetto alla media OCSE, mentre le spese in servizi per famiglie, servizi educativi e politiche attive del lavoro rimangano puntualmente sottofinanziate (NIKOLAI, 2012). In questo senso, l’Italia si conferma caratterizzata da uno Stato sociale conservatore, nel quale le politiche “capacitanti” fanno fatica a sostituirsi ai tradizionali schemi compensativi.

Figura 8: In alto: variazione della spesa pensionistica sul totale delle spese sociali in alcuni Paesi UE. In basso: variazione della spesa sociale per famiglie e assistenza all'infanzia nei medesimi Paesi.



Fonte: KAZEPOV e RANCI (2017).

Uno dei punti cardine dell'approccio dell'investimento sociale al *welfare* è da sempre il richiamo all'importanza di una concentrazione della spesa pubblica nei servizi educativi e di *training*. Questo genere di politiche non dovrebbe limitarsi a incentivare la crescita dello *stock* di capitale umano nei beneficiari, ma programmi specifici dovrebbero essere diretti a creare legami con il mondo del lavoro, "sincronizzando" la domanda con l'offerta di lavoro e stimolando competizione e crescita (KAZEPOV e RANCI, 2017). Sarebbe proprio l'assenza di questa capacità di coordinamento che caratterizzerebbe il fallimento delle politiche di investimento sociale che sono state attuate in Italia.

Per quanto riguarda l'educazione, secondo dati OCSE (2013: 4), l'Italia si piazzerebbe ultima per quanto riguarda la spesa per l'educazione. Questo dato s'incardina in un contesto di forte disconnessione tra domanda e offerta di lavoro che, come conseguenza, tende a portare i giovani – sprovvisti di tutele – ai margini del mercato del lavoro (KAZEPOV e RANCI, 2017). Secondo i dati dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca ("ANVUR"), ciò dipenderebbe proprio dall'inefficacia del sistema d'istruzione italiano. In particolare, i dati ANVUR (2014) sembrano indicare un'asimmetria esistente tra il voto raggiunto dagli studenti al conseguimento della laurea e le competenze effettivamente acquisite (come la capacità di analisi critica, di decisione, di comunicazione, etc.), fattore che spiegherebbe in parte la disconnessione di cui si è trattato pocanzi.

Sulla base della ricerca empirica condotta da ASCOLI *et al.* (2015) sullo studio, in sei Regioni italiane (Lombardia, Emilia-Romagna, Marche, Lazio, Campania e Puglia) dell'applicazione di alcune politiche degli ultimi anni, mirate a introdurre il SIA nel *welfare* italiano, possiamo farci un'idea di come queste siano state in larga misura fallimentari e di come tale fallimento sia legato a fattori strutturali presenti nel sistema istituzionale italiano.

Le prime politiche prese in considerazione sono quelle di sostegno all'infanzia. DEL BOCA *et al.*, (2012) hanno rilevato come l'usufrutto di questo genere di servizi è correlato a una significativamente più alta *performance* scolastica futura. Inoltre, questo genere di politiche ha generalmente effetti positivi sull'occupazione femminile: BRILLI *et al.* (2011) stima che, a un aumento della copertura di servizi per l'infanzia del 10%, corrisponderebbe una crescita dell'occupazione femminile di circa il 13%. Nonostante questo, la configurazione di queste politiche in Italia non ha sortito gli effetti positivi auspicati (CEREA, 2015). Prima di tutto, è necessario precisare che, secondo i dati Istat (2013), la copertura di questo genere di servizi sul territorio nazionale sarebbe raddoppiata rispetto alla situazione vent'anni prima. Nonostante ciò, tale aumento nasconde una forte asimmetria tra Nord e Sud, nonché tra le grandi metropoli e le aree di provincia (CEREA *et al.*, 2015). Inoltre, nel 2012, circa un quarto delle strutture di sostegno all'infanzia era in mano al settore privato (RANCI e SABATINELLI

2014). Ciò ha portato certamente a una riduzione dei costi del personale, ma ha avuto effetti negativi per quanto riguarda la *performance* di quest'ultimo e – di conseguenza – il potenziale degli effetti virtuosi sui bambini accuditi (KAZEPOV e RANCI, 2017). Inoltre, sempre a quanto risulta (*ibidem*), l'effetto positivo auspicato sull'aumento dell'occupazione femminile è stato minore rispetto a quanto previsto. Questo può essere ricondotto al fatto che, nella compilazione della graduatoria di accesso a tali servizi, sia stata conferita una decisa preferenza ai figli di madri già occupate; ciò nella quasi totalità dei Comuni italiani (GAMBARDELLA *et al.*, 2015).

In questo caso, ci si trova di fronte a un effetto Matteo dovuto a un'esecuzione poco oculata, da parte dei Comuni, di politiche che dovrebbero invece essere orientate verso le famiglie più fragili, oltre che dalla diffusione ancora troppo scarsa e troppo irregolare di questo genere di servizi. Se ne può concludere che, sebbene l'aumento di servizi di educazione e cura nella prima infanzia abbia, nel caso italiano, certamente costituito una misura di protezione dell'impiego per molte madri, gli effetti desiderati più d'interesse per una politica d'investimento sociale sono stati disattesi.

Secondo esempio di politica d'investimento sociale adottata in Italia negli ultimi anni è l'introduzione di un percorso di integrazione scuola-lavoro, con l'obiettivo di formare gli studenti all'occupazione futura e facilitarne l'ingresso nel mercato del lavoro, oltre che di stringere un più stretto rapporto tra lavoratori futuri e mondo del lavoro.

Tra il 2012 e il 2013, il 45,6% degli istituti superiori si è avvalso del programma di alternanza scuola-lavoro e circa l'8% degli studenti di tali istituti è stato coinvolto (ASCOLI *et al.*, 2015). Questi numeri colpiscono in un Paese in cui la disconnessione tra istituzioni scolastiche e mondo del lavoro è tradizionalmente piuttosto netta, cosa che – inevitabilmente – finisce per avere un impatto sul successo relativo di questo genere di programmi (KAZEPOV e RANCI, 2017). Ciò si riflette anche sulle storiche disuguaglianze socioeconomiche regionali del Paese. Secondo INDIRE (2013), la divisione tra Regioni che hanno adottato i programmi di alternanza scuola-lavoro e quelle che non lo hanno fatto è molto netta e segue la classica linea di divisione Nord-Sud. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che tali programmi vengano cofinanziati dalle Regioni, è quindi naturale come le Regioni dotate di meno risorse (cioè quelle dove non si è sviluppato un sistema economico competitivo), non siano in grado di tenere il passo con le loro controparti più sviluppate.

Terzo e ultimo programma preso in considerazione è la previsione dell'apprendistato come “modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro” (l.n. 92/2012, art. 1, comma 1 b). La previsione di programmi di apprendistato come strumento intermedio tra lo studio e l'occupazione è un elemento fondamentale per le politiche d'investimento sociale, visto il loro forte *focus* sulla copertura dei periodi di transizione, riconosciuti come elementi d'incertezza, capaci di compromettere

il futuro socioeconomico degli individui. In questo senso, la previsione di periodi di apprendistato presso un datore di lavoro consente di agevolare il flusso (“*flow*”) delle transizioni del mercato del lavoro ed evitare rischi sociali come disoccupazione di lungo periodo e dipendenza da sussidi di disoccupazione.

Nonostante questi sviluppi positivi, la ricerca più recente (CORRADINI e ORIENTALE CAPUTO, 2015; VILLANI, 2015) ha mostrato come gli effetti positivi di questo strumento sono contrastati negativamente dallo scarso coordinamento tra servizi educativi/di *training* e mercato del lavoro. Inoltre, lo scarso coordinamento attuato dalle Regioni con i datori di lavoro e l’assenza di un piano di *governance* multilivello hanno rafforzato lo scenario fortemente frammentario delle realtà territoriali.

Inoltre, tali contratti si sono rivelati spesso alquanto instabili: più dell’85% di questi è stato interrotto prima della scadenza prevista (indicata a due anni dalla legge) e la metà di questi è stata interrotta entro i primi tre mesi; la maggior parte dei quali per lavori molto spesso stagionali in hotel e strutture ricreative (VILLANI, 2015). Questo spinge a pensare che tale strumento venga largamente utilizzato come forma contrattuale sostitutiva meno costosa a contratti a termine. Per contrastare questo uso improprio del contratto di apprendistato, la l.n. 92/2012 ha previsto alcuni limiti d’accesso. Tuttavia, altre modifiche contestuali, come il taglio della durata e il rilassamento delle condizioni di apprendistato ne hanno ridotto l’efficacia come misura transitiva tra l’educazione e il mercato del lavoro (KAZEPOV e RANCI, 2017).

Il caso italiano è esemplare poiché mostra l’importanza dei fattori contestuali nel determinare (o meno) la riuscita di un programma d’investimento sociale (KAZEPOV, 2008). Il SIA si contraddistingue per avere un approccio *supply-side* volto a soddisfare la domanda di lavoro sempre più *high-skilled* che i mercati esprimono. Quest’analisi, tuttavia, dimostra come spesso la riuscita di questo genere di politiche è legata strettamente alla maturità delle condizioni strutturali del contesto in cui vengono proposte. Nel presente caso, si è visto come l’Italia spesso manchi delle precondizioni istituzionali che consentano un successo del SIA.

2.2.2 L’esperienza tedesca: un “lento addio” a Bismark?

La Germania viene tradizionalmente considerata la patria del modello di *welfare* conservatore/bismarkiano, il quale è notoriamente caratterizzato da un insieme di previsioni di carattere assicurativo, fattore che dà vita a un quadro fortemente parcellizzato e dualistico.

Fondandosi sulla garanzia del reddito lavorativo, infatti, il sistema “continentale” genera un nucleo di individui occupati assicurati, ai quali è generalmente garantito il massimo livello di tutela; mentre i lavoratori ai margini del mercato del lavoro (assunti con forme contrattuali precarie, con carriere irregolari) e i disoccupati rimangono spesso sprovvisti di tutele di base.

Nonostante questo, alcuni autori della seconda metà del Novecento auspicarono, a suo tempo, una trasformazione dello Stato sociale in Germania, “prevedendo” una trasformazione in un sistema *de facto* universalistico, dove la componente assicurativa sarebbe diventata residuale (LEISERING, 2009). Il sistema tedesco, a partire dal secondo dopoguerra, ha infatti mantenuto un forte *focus* sulla riduzione della povertà (ALBER, 1986). In un’economia florida come quella del *boom*, caratterizzata da alti livelli di occupazione sorretti da numerose provvisioni a sostegno del reddito familiare, in effetti, la povertà venne notevolmente ridotta (SEELEIB-KAISER 2014). Al contempo, le politiche per la famiglia continuarono a fondarsi su trasferimenti finanziari mirati a sostenerla, nella sua concezione tradizionale (cioè quella del *single male breadwinner*), come istituzione cardine della società tedesca (LEWIS, 1992).

Queste ottimistiche previsioni dovettero scontrarsi con una realtà più complicata di quella auspicata negli anni del *boom*. Infatti, il *welfare* tedesco dovette affrontare una congiuntura critica a seguito del riassorbimento – da parte della Germania Occidentale – della Repubblica popolare tedesca. La situazione che si venne a creare nella società tedesca d’inizio anni ’90 gettò di conseguenza le basi per una lenta trasformazione del sistema di protezione sociale tedesco; trasformazione che, secondo alcuni autori, si è espressa *grosso modo* in un processo di riforma su tre aree del *welfare*: le politiche di sostegno alla disoccupazione, le politiche pensionistiche e le politiche di sostegno alla famiglia (SEELEIB-KAISER, 2017; FLECKENSTEIN, 2011; BRETTSCHEIDER, 2008).

Questo particolare evento storico fece sì che i modelli assicurativi previsti fino ad allora vennero messi a dura prova (soprattutto, per quanto riguarda l’assicurazione pensionistica e per disoccupazione). La scelta di non subsidiare la contribuzione ebbe come effetto un aumento repentino di quest’ultima, fattore che ebbe l’ulteriore conseguenza di sancire la fine di quel quasi universalismo inizialmente auspicato e un’exasperazione del dualismo istituzionale del sistema tedesco (SEELEIB-KAISER, 2017).

Per quanto riguarda le politiche pensionistiche, si andò quindi nella direzione di una parziale privatizzazione del sistema assicurativo, con la conseguenza di un irrigidimento dei requisiti necessari a mantenere un reddito pensionistico in grado di garantire il tenore di vita del periodo attivo. Si è avuto inoltre un peggioramento delle condizioni dei disoccupati, in quanto solo alla disoccupazione di breve termine viene corrisposta una misura assicurativa di tutela del reddito. Per quanto riguarda la

disoccupazione di lungo periodo, invece, questa è coperta da sussidi condizionati alla prova dei mezzi (SEELEIB-KAISER, SAUNDERS e NACZYK, 2012).

Se da un lato, quindi, si è visto come delle misure tradizionalmente legate all'assicurazione dai "vecchi" rischi sociali abbiano subito una progressiva decommodificazione; dall'altro, le politiche di sostegno alle famiglie – strumento tipicamente parte del ventaglio di programmi volti a contrastare i nuovi rischi sociali – hanno vissuto una graduale espansione a partire dagli anni '80 del secolo scorso. In particolare, tra gli anni '80 e '90 del secolo scorso, sono state portate avanti una serie di iniziative legislative che hanno portato a previsioni a sostegno delle famiglie lavoratrici, come ad esempio un congedo parentale della durata massima di tre anni (SEELEIB-KAISER, 2017).

Com'è possibile spiegare questi cambiamenti in un Paese come la Germania, caratterizzato da un sistema di protezione sociale conservatore e neo-corporativista, nel quale la grande numerosità degli attori presenti è in grado di porre il proprio veto a qualsivoglia riforma comprensiva? Secondo parte della letteratura (BRETTSCHEIDER, 2008), tale graduale trasformazione è avvenuta grazie a un cambiamento all'interno della dialettica politica – avvenuto a partire dagli anni '90 che ha portato le rinnovate esigenze dei datori di lavoro a essere percepite come egemoniche da gran parte dello spettro politico.

In un sistema conservatore, infatti, la classe imprenditoriale è interessata a che lo Stato garantisca un generoso sistema di protezione sociale (soprattutto per quanto riguarda il rischio di disoccupazione); questo affinché i lavoratori protetti siano in grado di meglio coltivare le proprie abilità professionali (SEELEIB-KAISER, 2017). Questo però non ha impedito che – tra gli anni '90 del secolo scorso e gli anni 2000 – il sistema di *welfare* tedesco intraprendesse un lento percorso di cambiamento verso la progressiva riduzione dei contributi per questo genere di tutele e un'espansione di previsioni universalistiche a tutela delle famiglie e dell'occupazione femminile. Ciò è avvenuto, per l'appunto, proprio a seguito di un cambiamento delle necessità e degli interessi dei datori di lavoro tedeschi, i quali sono riusciti a rendere egemone una narrazione politica capace di rimuovere certi ostacoli al raggiungimento di tale riforma della politica familiare.

Alla fine degli anni '90, divenne infatti chiaro come le aspettative socioeconomiche rispetto alla riunificazione erano state fin troppo ottimistiche. La Germania affrontava un periodo di declino per quanto riguarda la competitività della propria economia nello scenario internazionale. Divenne inoltre palese come questo problema non fosse temporaneo, ma di natura strutturale e legato al modello sociale tedesco. Associazioni di imprese e datori di lavoro sollevarono il dubbio se la Germania stesse perdendo – o avesse perso – la sua forza competitiva e legarono questa stagnazione all'incapacità di risolvere tali problemi. Questo dibattito – noto presso il pubblico tedesco col nome "*Standort*

Deutschland" (approssimativamente traducibile come "Germania attrattiva") – rese centrali, nella dialettica politica di quegli anni, il tema della competitività, individuandone la principale nemica nel tradizionale sistema di protezione sociale dell'occupazione (BRETTSCHNEIDER, 2008). Dal 1990, questa linea interpretativa, secondo cui la globalizzazione crescente avrebbe richiesto un ridimensionamento del *welfare* nazionale, divenne egemonica (BLESES e SEELEIB-KAISER 2004: 116-117).

Entrambi i principali partiti tedeschi – l'Unione cristiano democratica ("CDU") e il Partito socialdemocratico ("SPD") – accettarono questa linea interpretativa e le richieste del mondo imprenditoriale di ridurre i costi del *welfare*, trovando giustificazione nella necessità nazionale di dare maggiori responsabilità personali a imprese e lavoratori (SEELEIB-KAISER, 2017).

Allo stesso tempo, emerse nella società tedesca il sentimento secondo cui le famiglie avessero bisogno di maggiore supporto da parte dello Stato (FLECKENSTEIN, 2011). In particolare, un tema di certa rilevanza fu individuato, dall'opinione pubblica, nel dilemma della scelta tra lavoro e famiglia: senza un supporto dello Stato, veniva ritenuto troppo arduo, per troppi nuclei familiari, riuscire a sostenere entrambe le responsabilità. In questo senso, fu grazie all'abilità politica dell'allora ministro della famiglia tedesco, Ursula Von der Leyen, che, tramite il compromesso tra le componenti più liberali e conservatrici della CDU (in particolare, con i membri del partito gemello dei cristiano-democratici – i cattolici bavaresi del CSU) – ma anche attraverso l'utilizzo di una leva impositiva e una forza assertiva "bruta" (SEELEIB-KAISER, 2010) – fu in grado di far approvare una riforma *employment-oriented* della politica familiare, volta cioè a sgravare il peso del *welfare* dalle famiglie e, quindi, a incentivare l'occupazione, attuando una politica con forti elementi di *flow* (assimilabili nell'accresciuta possibilità dei genitori di tornare a lavoro) e *stock* (in quanto la provvisione di servizi di qualità per l'infanzia costituisce un investimento nel capitale umano degli individui più giovani).

Questo lungo processo di riforma, espletatosi attraverso due direttrici, ha, da un lato, ridotto la pesantezza del sistema assicurativo, riducendo la contribuzione e indebolendone la capacità protettiva nei confronti dei lavoratori; dall'altro – attraverso la riforma della politica di sostegno alle famiglie – ha spostato il modello tedesco verso un'impostazione universalistica, *employment-oriented*, del *welfare*, ascrivibile a quanto indicato dal SIA.

Per comprendere il processo di riforma del sistema tedesco è dunque necessario adottare una visione di lungo periodo. Il processo di riunificazione nazionale, collegato al complesso sistema relazionale di attori che compongono la società neo-corporativa tedesca, hanno, da un lato, aperto la finestra di opportunità per avviare un processo di riforma dello Stato sociale; fattore che culminerà successivamente con l'entrata in vigore dei quattro pacchetti di riforma del ben più noto piano Hartz.

Dall'altro, hanno fatto in modo che questa spinta di riforma andasse in direzione dell'investimento sociale, fin quando questo era in linea con le necessità del mercato e dei datori di lavoro nazionali. Il caso tedesco dimostra come la narrazione di un problema politico sia in grado di orientare gli *outcome* di un processo di cambiamento e di come, spesso, le politiche d'investimento sociale siano state adottate in quanto strumentali alle necessità di determinati gruppi d'interesse.

2.2.3 *Il modello scandinavo a un bivio: confermare o abbandonare l'universalismo?*

La peculiarità fondante del modello scandinavo delle politiche sociali è l'impostazione universalista nella provvisione di servizi ai propri cittadini; l'idea, cioè, che i benefici di un *welfare* generoso debbano essere equamente distribuiti a tutta la cittadinanza, garantendo in maniera equa ed efficiente un alto livello di prestazioni – economiche e in natura – che possano accompagnare l'individuo “dalla culla alla tomba”. Ciò si traduce nella centralità di politiche volte a sviluppare la formazione e la crescita di capitale umano, legate ad alti livelli di spesa, tassazione e redistribuzione delle risorse; fattori che concorrono a far sì che questi Paesi si posizionino ai primi posti per eguaglianza di reddito tra i membri OCSE.

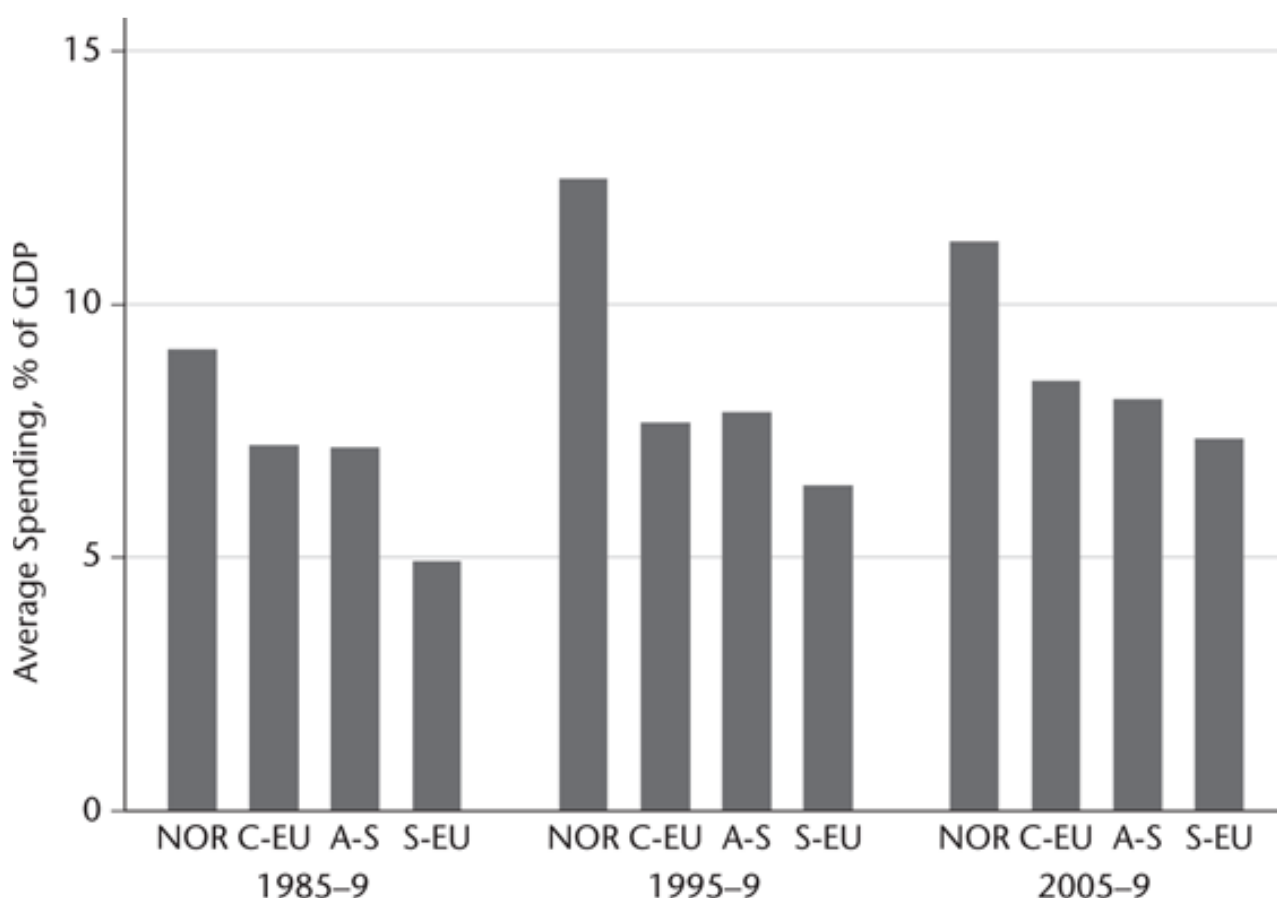
Il sistema universalistico svedese spicca tra gli altri modelli rispetto alla riuscita attuazione di politiche d'investimento sociale, soprattutto per quanto riguarda i traguardi economici che queste si propongono. Ciò grazie in particolare al suo impegno rispetto a politiche capacitanzi, in grado di aumentare efficacemente lo “*stock*” di capitale umano degli individui rispetto a cui tali programmi sono rivolti. Inoltre, a tale dedizione al SIA, non sono corrisposti particolari effetti negativi inattesi (VAN KERSBERGEN e KRAFT, 2017).

Negli ultimi anni, nonostante la popolarità di cui gode, il modello scandinavo sembra aver incontrato un lento periodo di – almeno parziale- declino. Nonostante il riuscito adattamento alle politiche d'investimento sociale, alcuni cambiamenti operati dal decisore politico ne hanno intaccato l'universalismo, favorendo in certi ambiti un *welfare* maggiormente incentrato sul sostegno alle classi medie. Di seguito, ci si concentrerà sulle peculiarità della relazione tra modello scandinavo e investimento sociale, su come questo modello sia riuscito a mantenersi stabile e incorrotto negli anni e se siamo o meno all'alba di un cambiamento in tal senso.

Per quanto riguarda la relazione esistente tra il *welfare* dei Paesi nordici e il paradigma dell'investimento sociale, esiste una compatibilità di fondo che ha fatto sì che una tale concezione dello Stato sociale fosse già presente nel tessuto scandinavo, prima che questa venisse ufficialmente

canonizzata dagli scritti di Esping-Andersen. In effetti, i dati comparati sulla spesa pubblica in servizi capacitanti mostrano come Danimarca, Finlandia, Svezia e Norvegia si distinguono nettamente rispetto agli altri Stati del continente europeo e del mondo anglosassone.

Figura 9: Spesa in educazione, servizi per famiglie e politiche del lavoro come percentuale del prodotto interno lordo (“PIL”) nazionale nelle macroaree europee e del mondo anglosassone.



Le macroaree individuate dal grafico sono, in particolare, i Paesi scandinavi (NOR), gli Stati europei “continentali” /conservatori (C-EU), il mondo anglosassone (A-S) e il Meridione europeo (S-EU). Fonte: VAN KERSBERGEN e KRAFT, 2017.

Da ciò che si può osservare dalla Figura 9, salta subito agli occhi come la media della spesa che i Paesi nordici hanno profuso nel corso del tempo in questo genere di servizi sia sempre stata nettamente maggiore rispetto a quella dei vicini e – nonostante sia visibile un parziale calo e una “rimonta” da parte degli altri sistemi – nel periodo tra il 2005 e il 2009, la media scandinava di spesa in educazione, sussidi alle famiglie e politiche attive del lavoro era pari all’11% del proprio PIL.

Non solo, anche i tassi di utilizzo di questi servizi pubblici nelle nazioni nordeuropee è molto alta. Con l'eccezione della Finlandia, il mondo scandinavo si posiziona sulle vette OCSE per media di utilizzo dei servizi pubblici statali da parte della cittadinanza; media che ha continuato ad aumentare nel tempo e che, in alcune aree, è tuttora in crescita (VAN KERSBERGEN e KRAFT, 2017).

L'alta spesa profusa in servizi educativi, di sostegno alle famiglie e di politica attiva del lavoro, collegata a una percentuale di fruizione che non ha rivali all'interno del mondo occidentale, fanno sì che il sistema scandinavo sia naturalmente compatibile con l'approccio dell'investimento sociale alle politiche di *welfare* e spiega come questi Paesi siano spesso portati a esempio come successi dell'attuazione del SIA, nonostante questo genere d'impostazione sia nata e si sia consolidata ben prima della coniazione del termine stesso.

Ma come si spiegano il successo e la resilienza di cui questo "mondo" del *welfare* ha sempre goduto? In altri termini, come è stato possibile che un sistema così oneroso e onnicomprensivo abbia incontrato negli anni così poca resistenza e si sia anzi conservato sufficientemente stabile da poter dispiegare positivamente i suoi effetti? Nelle sue opere, ROTHSTEIN (1996, 1998) rileva come lo Stato sociale nel modello scandinavo sia intriso di una forte caratura morale, fattore che ne avrebbe favorito la resilienza negli anni. La relativa forza del sistema scandinavo e della sua componente legata all'investimento sociale emerge dunque da logiche politiche e morali, mutualmente rafforzanti, in grado di raggiungere sia il supporto politico che la legittimità popolare (VAN KERSBERGEN e KRAFT, 2017). Inoltre, gli stessi principi normativi di uguaglianza che caratterizzano l'approccio universalista sembrano produrre un circolo virtuoso, che va dalla messa in opera di politiche sociali virtuose al consenso politico necessario e viceversa (FAGE HEDEGAARD, 2015). Lo stesso consenso politico generato ha reso infine possibile, per lo Stato sociale scandinavo, di rinnovarsi e adattarsi alle esigenze che si sono susseguite nel tempo (DØLVIK *et al.* 2015).

Tuttavia, negli ultimi anni, lo scenario è lentamente mutato. Alcune avvisaglie sembrerebbero suggerire un parziale declino dell'affidamento al SIA. In particolare, una delle maggiori trasformazioni in atto nel *welfare* scandinavo sembra essere un graduale distanziamento da quell'universalismo che ne è stato cardine fino a oggi. Questo distanziamento si traduce in un aumento della selettività del sistema, che tende oggi a restringere i criteri di eleggibilità e a concedere più spazio al settore privato. Direttamente legato a questo sembra essere il relativo aumento della povertà e delle disuguaglianze economiche (VAN KERSBERGEN e KRAFT, 2017).

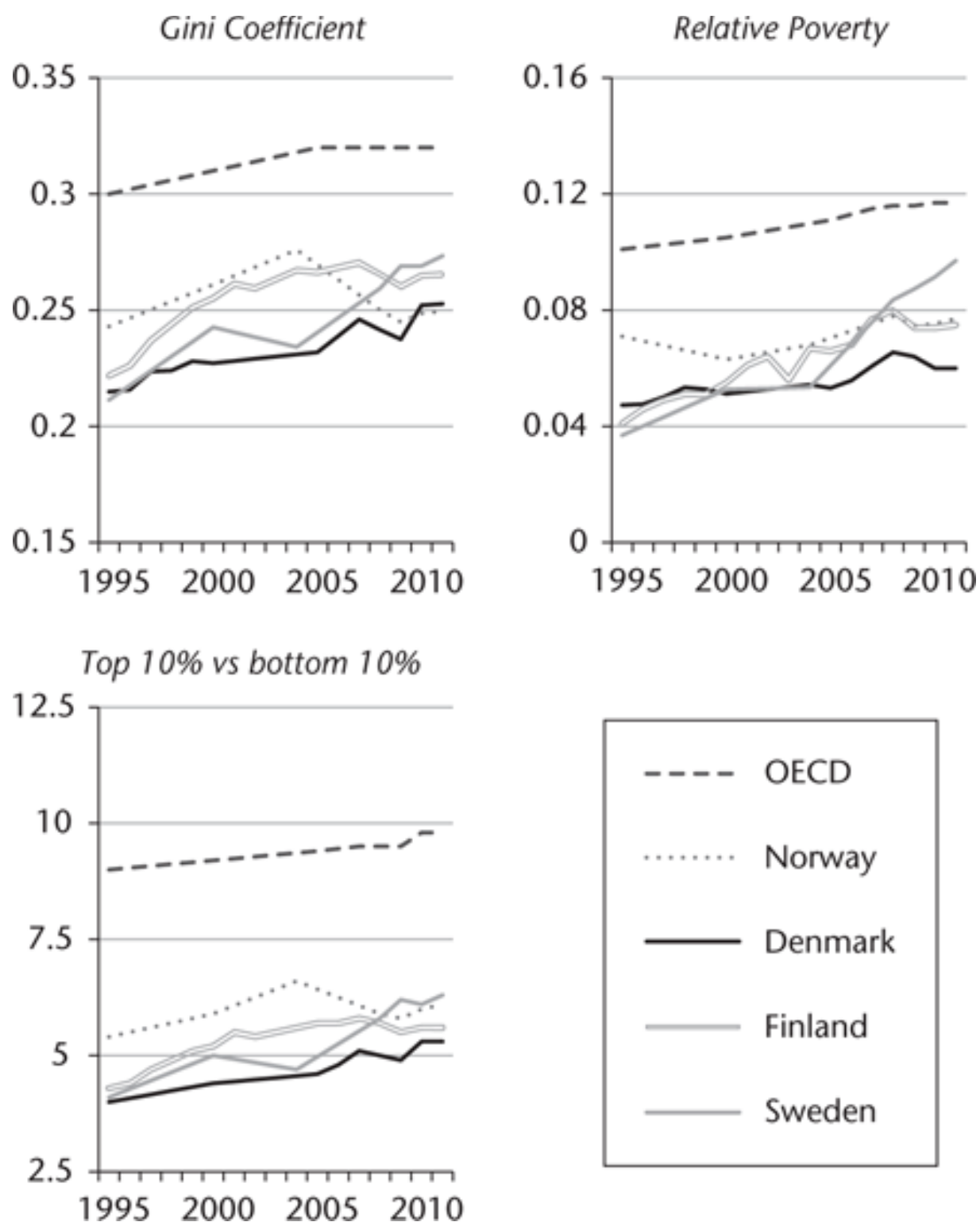
Un secondo fattore, avvisaglia di un possibile declino dello Stato sociale universalista è il declino demografico. Com'è noto, i Paesi scandinavi hanno sempre goduto – e godono a oggi – dei più alti livelli di crescita demografica del continente europeo. Tuttavia, negli ultimi anni, la bilancia

demografica sembra essersi spostata verso il lato della decrescita. Per meglio comprendere l'importanza del fattore demografico, è bene tornare su una delle idee portanti del *welfare* scandinavo e cioè la teoria dell'ingegneria sociale, termine coniato da Alva e Gunnar Myrdal in riferimento alla necessità della politica sociale dello Stato di favorire la crescita demografica attraverso una politica sociale produttivista, così da assicurare – attraverso un mantenimento della stabilità della base fiscale – la sopravvivenza del sistema scandinavo nel tempo.

Per anni, il perseguimento della stabilità demografica ha permesso a questi Paesi di conservare una società produttiva e socioeconomicamente avanzata. Tuttavia, osservando la *performance* demografica dei Paesi scandinavi negli ultimi anni, si nota come molti di questi stiano vivendo una fase di declino (in particolare nel caso danese). A questo si sono accompagnate alcune riforme delle politiche di sostegno alla famiglia e alla fertilità (come il pacchetto di riforme danese del 2010, che ha imposto dei tagli ai sussidi per famiglie numerose e alle cure di fertilità; o la riforma svedese del sostegno alla prima infanzia, che ha comportato l'ingresso dei privati nella provvisione di tali servizi) che ne hanno parzialmente compromesso l'efficacia.

Infine, un tema che negli ultimi anni ha messo in discussione il sistema universalista è stato l'influsso di migranti da parte di Paesi sottosviluppati. In effetti, negli ultimi tempi si è assistito a un graduale tentativo – da parte del decisore politico – di escludere individui immigrati dai benefici dello Stato sociale. Ciò si aggiunge a una situazione già precaria per la popolazione non indigena, che presenta di per sé dei tassi di abbandono relativamente più alti, fattore che aumenta il rischio di esclusione sociale (PETTERSEN e ØSTBY, 2013).

Figura 10: Disuguaglianze e povertà in Scandinavia e nei Paesi OCSE tra il 1995 e il 2011.



Fonte: VAN KERSBERGEN e KRAFT, 2017.

In conclusione, nonostante il sistema scandinavo sia – agli occhi dei suoi stessi beneficiari – parte integrante dell'identità costitutiva del mondo nordico e sebbene universalismo del *welfare* e investimento sociale rimangano, a oggi, pilastri fondamentali di questo approccio; non si possono ignorare le tendenze e i cambiamenti di lungo periodo – in direzione di una progressiva de-universalizzazione del sistema – in atto nel mondo social democratico. Una forma di dualismo all'interno del mercato del lavoro e delle famiglie è già in crescita in varie forme in ciascuno di questi Paesi. I riscontri empirici di questa tendenza risiedono nell'aumento delle diseguaglianze e nella selettività degli investimenti sociali. Di conseguenza, il rischio di lungo periodo è quello dell'interruzione del circolo virtuoso di cui si è parlato sopra; fattore di rischio per la sopravvivenza stessa del modello universalistico e di *social investment*. Attualmente, il pericolo più concreto è quello di una parziale dualizzazione del mercato del lavoro e una divisione dei suoi componenti tra *insider* e *outsider* (VAN KERSBERGEN e KRAFT, 2017).

2.3 La crisi del 2008 e il suo impatto sul welfare europeo.

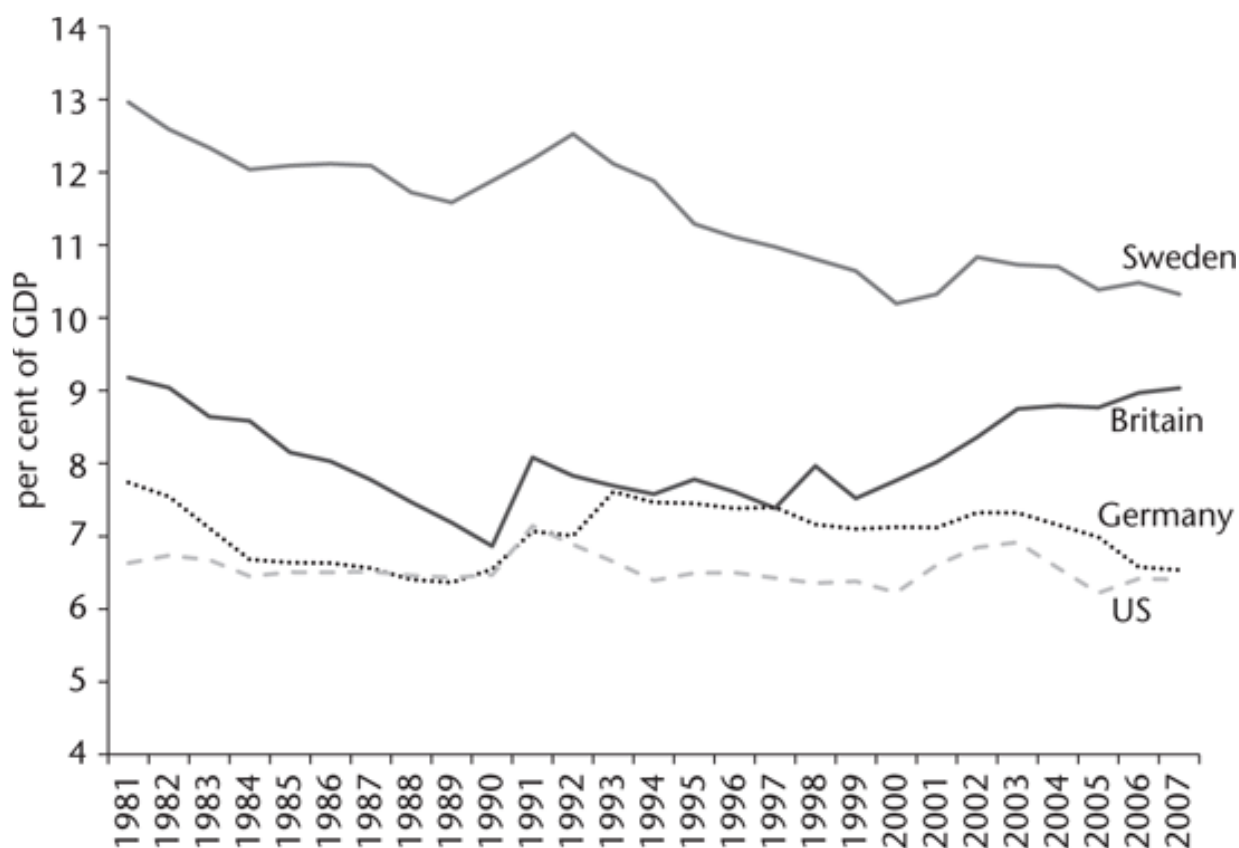
I sistemi di sicurezza sociale europei sono stati, sin dalla loro fondazione, parte integrante dell'identità del capitalismo europeo. Negli ultimi anni, essi hanno attraversato profondi cambiamenti, come si è visto nel capitolo precedente. Tali cambiamenti hanno avuto l'effetto di spostare il *focus* delle politiche sociali: da misure rivolte alla domanda, ci si è concentrati soprattutto su misure rivolte all'offerta di lavoro (HAY e PALIER, 2016). Un avvenimento in particolare, avvenuto negli ultimi decenni, che avrebbe influenzato parte del processo di riforma dello stato sociale nell'Unione europea è stato l'istituzionalizzazione del pareggio di bilancio e del contenimento dei costi nelle politiche fiscali degli Stati membri. Parte della letteratura ritiene infatti che il rigore finanziario abbia rallentato e sfavorito il processo di riforma dello Stato sociale: rallentato, in quanto per portare avanti tali cambiamenti è necessario un impegno finanziario maggiore dello Stato, reso molto difficile dalle condizioni descritte pocanzi; sfavorito, in quanto in situazioni di ristrettezze di bilancio i Governi sarebbero portati a spendere il loro *surplus* in tagli delle tasse piuttosto che in progetti di riforma di grandi dimensioni. Nel presente paragrafo, dopo aver presentato brevemente i cambiamenti a cui si è appena accennato, si procederà ad analizzare le conseguenze che la Grande depressione ha avuto sullo sviluppo del paradigma dell'investimento sociale all'interno delle riforme di *welfare* che gli Stati membri hanno portato avanti negli anni. Si è reputato utile, in questo paragrafo, riassumere le condizioni istituzionali in cui l'ultima crisi è scoppiata – e i modi con cui è stata combattuta – all'interno dell'UE, al fine di poter dare un giudizio più comprensivo sulle prime decisioni, prese

dalle istituzioni europee, per far fronte alla (più recente) crisi, conseguente la pandemia di coronavirus, di cui si tratterà più approfonditamente nel capitolo conclusivo.

La creazione del mercato unico, la firma del Trattato di Maastricht e del Patto di stabilità e crescita sanciscono dunque il culmine, a livello comunitario, del processo di cambiamento in senso neoliberale della politica economica iniziato negli anni '80 con la svolta monetarista. Coi nuovi strumenti assorbiti dalle istituzioni comunitarie, gli schemi di protezione sociale ottengono una nuova funzione: il ruolo di questi ultimi non è più quello di stimolare il consumo, bensì di contribuire al funzionamento efficiente del mercato del lavoro (HAY E PALIER, 2016). In tale contesto sorge, sotto il consiglio di alcuni economisti dell'OCSE, una nuova serie di precetti normativi per la spesa sociale (ARMINGEON e BEYERLER, 2004). Questi ultimi consistono nella riduzione della spesa pubblica sociale, delle imposte e dei contributi sociali dei datori di lavoro. L'obiettivo è di incentivare lo sviluppo di profitti per il settore privato e - quindi - stimolare la crescita. La spesa sociale in questo senso viene vista come sostegno alla crescita economica e dunque condizionale all'aumento dell'occupazione. L'imperativo è quello di lasciare che sia il lavoro a pagare.

Il regime di austerità, iniziato negli anni '90 e consolidatosi nel dopo-crisi ha messo in grave difficoltà quei Governi che avevano in agenda una riforma in senso produttivista del sistema di *welfare*. Secondo la letteratura più critica dell'austerità infatti, la storia recente mostra come gli episodi di risanamento di bilancio non solo porterebbero con sé indebiti costi sociali, ma - a risanamento compiuto - non genererebbero nemmeno ulteriori investimenti; inoltre, l'impulso dominante dell'austerità fiscale comporterebbe il pericolo che - sotto l'egida della promozione del *social investment* - sia portata avanti una progressiva privatizzazione dei rischi sociali (MERTENS, 2017). Infatti, una retorica di spostamento del *focus* delle politiche sociali verso l'investimento sul capitale umano ben si presterebbe a giustificare un "alleggerimento" delle funzioni del *welfare*. Di più, le crisi fiscali potrebbero costituire un ulteriore freno alla sperimentazione di diverse configurazioni dello Stato sociale; questo perché i tagli della spesa e il ridimensionamento della politica fiscale possono costituire utili strumenti in mano ai Governi per riottenere la fiducia degli investitori (WENZELBURGER 2011; HAFFERT e MEHRTENS 2015).

Figura 3: Variazione della spesa per misure di investimento sociale in alcuni Paesi occidentali fino allo scoppio della Grande recessione, 1981–2007.



Fonte: MERTENS (2017).

Non solo: parte della letteratura sembra concorde nell'affermare che, anche qualora uno Stato riuscisse, in condizioni di austerità, a riassetare i propri conti o comunque a produrre del *surplus*, ogni tipo di riforma che richiedesse un uso di tale *surplus* sarebbe difficilmente attuabile.

L'opinione secondo cui, una volta eliminato il *deficit* dai conti pubblici, si aprirebbe un'opportunità per lo Stato di assumere nuovamente un ruolo attivo nella politica sociale è anche detta – nelle parole di HAFFERT (2015) - visione del consolidamento progressivo ("*progressive consolidation view*").

Il problema di questa teoria è che non è corrispondente alla storia recente dei consolidamenti fiscali (MERTENS, 2017). Il principale ostacolo starebbe - come accennato all'inizio del paragrafo – nel fatto che un Governo in uno Stato di austerità tenderebbe ad usare la sua migliorata posizione fiscale per tagliare le tasse piuttosto che per attuare nuove iniziative di *policy*. Questa osservazione corrisponde

alle conclusioni in KEMAN (2010) secondo cui la contrazione dell'investimento pubblico avrebbe avuto negli ultimi decenni, come “danno collaterale”, un ridimensionamento generale dell'investimento dello Stato nell'economia. In effetti, grandi consolidamenti – soprattutto se attuati come una “doccia fredda” – hanno sempre posto il peso più grande sulla spesa per investimenti – e non consumo-incentiva – per ragioni di rigidità differenti (BLÖCHLIGER *et al.*, 2012). L'ottenimento prolungato di avanzi in bilancio si baserebbe piuttosto su una profonda trasformazione del regime fiscale, delle sue idee, delle sue istituzioni e dei suoi interessi, in quello che può essere definito un "regime di *surplus*" (HAFFERT E MEHRTENS, 2015).

Tuttavia, uno spartiacque decisivo è avvenuto a seguito della crisi del 2008, evento che ha costretto gli Stati membri a reagire con profonde riforme del sistema di *welfare*. Tali misure hanno, se non arrestato, di molto rallentato i tentativi di riforma delle politiche sociali europee - i quali si proponevano di spostare il *focus* paradigmatico da un'impostazione neoliberale (sancita negli anni '90 dal Trattato di Maastricht e dal Patto di stabilità e crescita) a un'impalcatura di investimento sociale. La crisi ha evidenziato quanto ormai le politiche degli Stati membri siano interconnesse l'una con l'altra e quanto sia complessa la gestione delle istituzioni europee durante periodi di difficoltà economica. Infatti, tutte le soluzioni che le istituzioni europee hanno provato a porre sul tavolo sono state duramente contestate dagli Stati membri, facendo sì che le istituzioni comunitarie si trovassero in una situazione di indecisione, lasciando un grande e pericoloso vuoto politico che ha minato alle basi dello stesso progetto di integrazione europea.

L'iniziativa europea di riformare il *welfare state* degli Stati europei verso il *social investment* – dalla strategia di Lisbona al lancio del SIP nel 2013 - non è infatti bastata (con l'eccezione nota dei Paesi nordici) a indurre gli Stati membri ad accordare maggiore sostegno economico alle politiche di investimento sociale; i “vecchi” programmi di assistenza, infatti, hanno continuato ad avere la maggiore attenzione dei *policy maker* (HUDSON e KUHNER, 2009). Lo scoppio della crisi ha avuto anzi l'effetto di ridurre lo spazio d'azione delle politiche fiscali degli Stati europei. Nelle prime fasi emergenziali, appena avvertiti gli effetti in Europa della crisi dei mutui *subprime* americani, molti Stati membri perseguirono una serie di misure espansive anticicliche per contrastare la crescente disoccupazione (ARMINGEON, 2012). Tuttavia, con l'esplosione della crisi greca nel 2009 il fulcro dell'attenzione passò dal settore finanziario a quello della sostenibilità dei debiti pubblici, elemento che segnò un deciso cambio di rotta dei *policymaker* europei verso politiche volte alla ricostituzione delle finanze pubbliche.

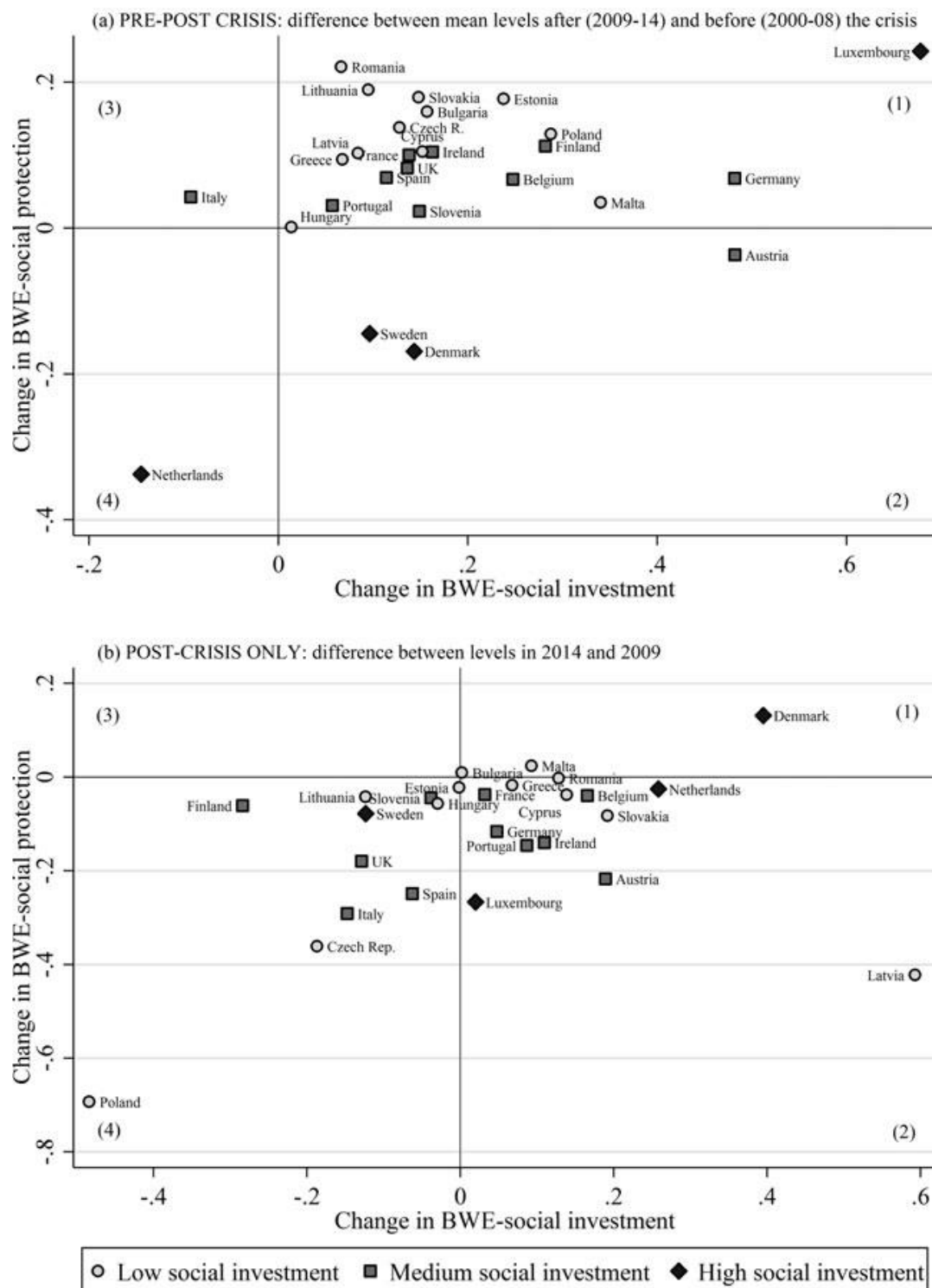
Le conseguenze che la crisi porta sulle politiche sociali sono comunque poco chiare. Possiamo però dire che questa ha reso difficile - per quei Paesi tradizionalmente legati alla spesa sociale passiva -

tenere il passo con le nuove tendenze (RONCHI, 2018). Non tutti gli Stati membri sarebbero stati in grado di permettersi di perseguire una strategia di investimento sociale: di fronte allo spartiacque della crisi, molti avrebbero preso un cammino meno dispendioso.

Recenti studi empirici riportano risultati contrastanti: da una parte, si nota come, almeno nei paesi del nord e dell'Europa continentale, nonostante le pressioni dell'*austerity*, si sia continuato a investire su politiche di *social investment* (VAN KERSBERGEN *et al.*, 2014). Dall'altra parte, i progressi ottenuti sono stati fortemente compromessi da austerità e *retrenchment*, soprattutto nelle periferie sud ed est dell'UE, fortemente colpite dalla crisi (KVIST, 2013). Alcuni punti di vista più pessimisti si sono spinti oltre: PIERSON (2011: 21) si domanda se non siamo alle porte dell'"era dell'*austerity*". Fosse questo il caso, non sarebbero solo gli ultimi tentativi di riforma sociale a non riuscire a svilupparsi, ma l'intero sistema di *welfare* europeo potrebbe assistere a un'inevitabile e drastico taglio di risorse.

Un interessante punto di vista sulla crisi è quello in RONCHI (2018). In questo studio viene analizzata la traiettoria dei *welfare state* dei Paesi UE nel periodo di tempo che va dal 2000 al 2014 per comprendere che impatto abbia avuto la crisi nella direzione del cambiamento. Si tratta di un'analisi fondata sulla sola variazione, all'interno del bilancio, delle misure riconducibili all'investimento sociale. Anche se il costo economico non ci dice molto sulla qualità e l'impatto delle singole misure, ci consente di comprendere meglio l'impatto della crisi sulla politica fiscale degli Stati membri.

Figura 4: Variazione dello sforzo fiscale dei singoli Stati membri, situazione *ante-post* crisi²¹.



Fonte: Ronchi (2018).

²¹ L'acronimo BWE sta per *Budget welfare effort*, che indica la spesa per una funzione di *welfare* sul numero di persone verso cui tale sforzo viene profuso: $BWE = \text{Euros spent on a given welfare function} / \text{target population of that given function}$ (RONCHI, 2018).

Quasi tutti i Paesi presentano un'espansione della spesa per il *welfare*, soprattutto per quanto riguarda l'investimento sociale. I Paesi dell'Europa centrale e – in misura minore – quelli dell'Europa orientale sembrano aver fatto passi avanti verso il raggiungimento dei loro vicini più virtuosi; in particolare, la Germania registra un notevole passo in avanti in termini di spesa in investimento sociale.

Unico Paese a porsi totalmente controcorrente è l'Italia, dove la spesa per politiche di protezione sociale ha registrato un'espansione, a detrimento di quelle d'investimento, che invece hanno subito una contrazione.

I risultati di RONCHI (2018) mettono in evidenza come, effettivamente, la crisi abbia posto un freno ai bilanci europei per le politiche sociali. Nonostante ciò, se si guarda allo scenario complessivo riportato nella Figura 4a, vediamo come, chi più chi meno, pressoché tutti gli stati europei abbiano complessivamente aumentato il proprio sforzo fiscale nelle politiche sociali. Se ne deduce che la crisi ha rappresentato sì un freno allo sviluppo di riforme del *welfare*, ma, tuttavia, non ha provocato una vera e propria inversione di rotta. La larga variazione di posizione negli scenari individuati dallo schema in RONCHI (2018) dei vari paesi UE suggerisce inoltre la presenza di una moltitudine di fattori dietro al cambiamento dei loro *welfare state*.

La crisi ha senza dubbio reso molto più difficile, per gli Stati membri, raccogliere la sfida di una riforma all'insegna dell'investimento sociale. Non si può quindi escludere una dualizzazione futura tra Paesi con maggiori disponibilità di bilancio e possibilità di riforma da un lato e Paesi con risorse non più sufficienti per poter perseguire un progetto di aumento delle misure di investimento senza dover tagliare la spesa in protezione sociale dall'altro. Tuttavia, i danni economici non sembrano aver fermato il cammino di riforma dei *welfare* nazionali verso l'adozione di elementi del SIA.

2.4 L'investimento sociale come piattaforma comune per le diverse realtà di welfare dei Paesi UE.

Appurato come l'opportunità, per la Commissione e le istituzioni europee, di sfruttare il *social investment moment* per ritagliarsi un ruolo di coordinamento più forte all'interno delle politiche sociali degli Stati membri sia da considerarsi fino a oggi mancata, per le ragioni che si sono elencate all'inizio di questo capitolo e come, inoltre, parte di tale fallimento sia da attribuire alla grande varietà di cammini intrapresi dagli Stati membri, sia nella loro conformazione dello Stato sociale che nel loro recente e travagliato cammino di riforma, viene da chiedersi se la prospettiva dell'investimento sociale alle politiche di *welfare* sia – con tutte le sue limitazioni teoriche e pratiche – ancora considerabile come un possibile “terreno comune” per le variegate realtà sociali comunitarie.

Nonostante le cattive acque che l'idea di una politica d'investimento sociale come base d'incontro delle politiche sociali europee abbia attraversato, chi scrive si sente di affermare (concordando con VANDERBROUCKE, 2012) che – oggi – la definizione di un più chiaro obiettivo sociale comune europeo si presenta come una necessità, piuttosto che come un lusso velleitario.

Nel presente paragrafo si cercherà dunque – in primo luogo – di mostrare come i recenti cambiamenti avvenuti all'interno della politica sociale europea abbiano messo in crisi sia la forza con cui l'Unione è in grado di portare avanti la sua agenda in tale materia, sia la stessa legittimità delle istituzioni comunitarie di fronte ai propri cittadini. Si cercherà quindi di portare avanti l'opinione secondo cui l'investimento sociale potrebbe costituire una base di partenza per rendere compatibili i diversi sistemi di *welfare* degli Stati membri. Si discuterà infine di come una tale strategia potrebbe essere portata avanti, cercando di convincere il lettore che una rinnovata legittimazione del progetto europeo non può avere luogo senza una nuova connessione tra obiettivi economico/finanziari da una parte e necessità di creare una base sociale solida europea, fondata sulla coltivazione del capitale umano come principale mezzo per combattere l'ingiustizia sociale, dall'altra.

La crisi economica e finanziaria che l'Unione europea ha attraversato negli ultimi anni ha inevitabilmente riportato l'attenzione sulla capacità di quest'ultima di esprimere una politica sociale coerente. Nei primi anni dallo scoppio della crisi, i rappresentanti delle istituzioni europee evidenziarono l'opportunità che queste ultime attuassero con decisione una serie d'impegni per riportare in auge la politica sociale comunitaria. Le stesse conclusioni della Presidenza dell'Unione di marzo del 2008 ribadivano: “*the importance of the social dimension of the EU as an integral part of the Lisbon Strategy*” (CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, 2008: 4).

A tali parole non seguirono tuttavia i fatti attesi; negli anni successivi, infatti, le preoccupazioni afferenti alla stabilità economica, al contenimento dei bilanci pubblici e alle riforme strutturali sventarono su ogni altro obiettivo comunitario (BLYTH, 2013). Le politiche legate alla cosiddetta austerità ottennero la precedenza e la dimensione sociale dell'Unione europea sparì dall'agenda politica delle sue istituzioni (DALY, 2012).

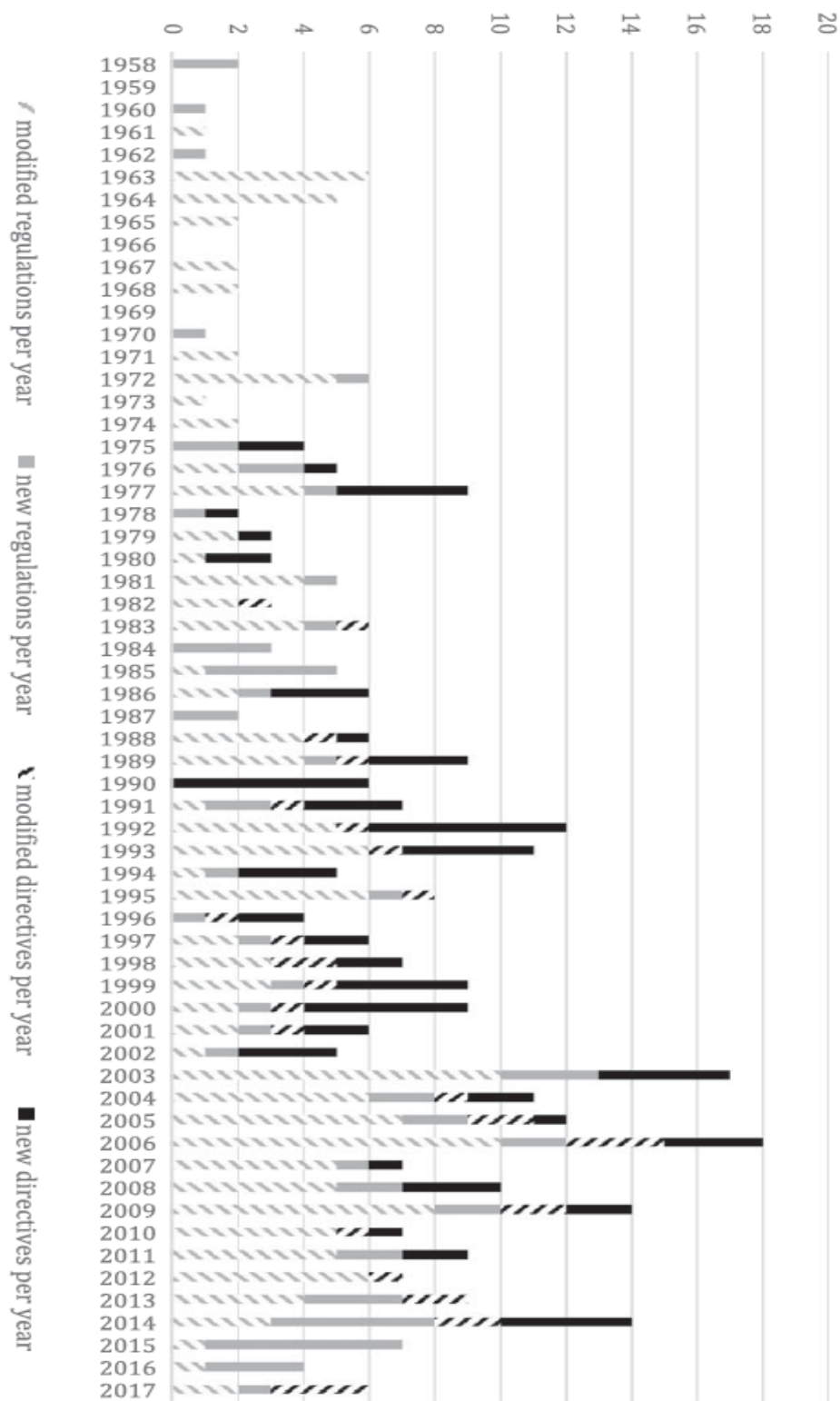
Anche i vari pacchetti di riforma susseguitisi negli anni (già analizzati nel primo paragrafo di questo capitolo) – come Europe 2020, l'*Employment Package*, il SIP, fino al Pilastro europeo dei diritti sociali – vennero inclusi in un contesto di *policy* nel quale l'Unione detiene competenze piuttosto ristrette (GRAZIANO e HALPERN, 2016).

Secondo GRAZIANO (2019) ciò è paradossale, in particolar modo poiché, avendo la crisi fortemente impattato sulle condizioni socioeconomiche del continente, le istituzioni europee avrebbero perso,

almeno fino alla fine dello scorso decennio, una grande opportunità di sfruttare la salienza del problema per tentare di costruire una politica sociale coerente e di ampio raggio. Come mai, quindi, ciò non è avvenuto? L'autore propone una spiegazione legata al cambiamento delle dinamiche di forza all'interno delle istituzioni politiche europee. Il primo fattore da ricercare per spiegare il cambiamento politico sarebbe dunque il ribilanciamento delle preferenze di *policy* espresse dalle istituzioni UE.

Ciò troverebbe conferma nell'evoluzione dell'attività legislativa europea in materia di politica sociale. Nonostante la chiara domanda per un maggiore impegno comunitario in politica sociale, il numero di atti legislativi vincolanti e azioni di coordinamento esercitati negli anni ha subito un netto declino

Figura 11: variazione annuale della produzione legislativa europea in materia di politiche sociali (regolamenti e direttive).



In grigio: i nuovi regolamenti emanati; in nero: le nuove direttive emanate; le linee tratteggiate rappresentano modifiche a regolamenti/direttive già emanati. Sulle ascisse, il numero di regolamenti adottati. Fonte: GRAZIANO (2019).

Osservando la Figura 11, si osserva subito come la crescita nell'uso di tali strumenti sia stata piuttosto lenta e irregolare, ma il *trend* fino allo scoppio della crisi è stato comunque di segno positivo, come si può notare approssimativamente a partire dalla seconda metà degli anni '70 del secolo scorso. È importante rilevare inoltre come spesso, modifiche a regolamenti o direttive già emanate hanno costituito la maggior parte degli interventi legislativi dell'anno. Sebbene ciò non ci dica niente sulla qualità o sull'incisività relativa delle modifiche ad atti già esistenti rispetto a quelli di nuova creazione; il fatto che i primi sveltino spesso in numero sui secondi sembra suggerire una, tutto sommato, scarsa ambizione innovatrice da parte delle istituzioni comunitarie in materia di politiche sociali.

A ogni modo, è solo dopo la crisi che l'impegno legislativo comunitario subisce una battuta d'arresto. Tenendo presente che il quasi monopolio dell'azione legislativa dell'Unione europea appartiene alla Commissione e collegando questo fatto al grafico della Figura 11, possiamo intuire come oggi questa istituzione abbia – almeno in parte – abdicato alla sua funzione di imprenditore di *policy* in materia di politiche sociali.

Il secondo aspetto – di natura qualitativa – che sembra segnare un declino dell'influenza comunitaria nelle politiche sociali riguarda lo strumento del Metodo aperto di coordinamento, il quale costituisce un indice del potere di coordinamento UE sulle azioni degli Stati membri. Tale strumento, già di per sé concepito abbastanza debole, ha subito un ridimensionamento negli anni successivi allo scoppio della crisi. L'introduzione, nel 2010, del Semestre europeo, ha infatti sottoposto gli obiettivi di politica sociale alle priorità delle condizioni economiche legate all'austerità (COPELAND e DALY, 2018). Questa riduzione dell'influenza del Metodo aperto di coordinamento si è aggravata a seguito dell'introduzione degli obiettivi di EU2020, nei quali fu data più importanza alle riforme del mercato del lavoro piuttosto che ai sistemi di sicurezza sociale (BEKKER, 2014). Non è certo in torto chi porta avanti questi argomenti per argomentare il proprio scetticismo riguardo l'efficacia di questo strumento. Ciò è da leggersi comunque come un segnale ulteriore della perdita della salienza politica di questi temi a livello comunitario.

Si sono visti i fattori che hanno contribuito a diminuire la rilevanza, a livello UE, degli obiettivi di politica sociale. Ma quali sono state le ragioni per cui ciò è avvenuto, a fronte di una grande domanda europea per azioni di *welfare* capaci di contrastare gli effetti nefasti della crisi? GRAZIANO (2019) avanza una duplice ipotesi.

Da un lato, negli ultimi anni si è assistito a una svolta intergovernativa della conduzione della politica UE²². In termini prettamente numerici, il numero di volte in cui si sono tenute riunioni del Consiglio europeo sono fortemente aumentate a partire dai primi anni '2000. La media sul numero d'incontri annuali dei capi di Stato e di Governo dell'Unione europea non era mai stato così alto come nell'ultimo decennio²³. Ciò va a detrimento di qualsiasi intendimento di politica europea come politica sovranazionale/federale, favorendo invece un metodo intergovernativo e consensuale, fondato su una concezione confederale della gestione del *policy-making*.

Dall'altro, l'affiliazione politica dei membri della Commissione, a partire dalla presidenza di Barroso fino a oggi, è stata per la maggior parte liberale e di centro-destra, con limitate presenze socialdemocratiche. Se, accanto a ciò, si considera che la Commissione detiene il quasi monopolio delle iniziative legislative dell'Unione, si spiega il perché, negli ultimi anni, preoccupazioni come la stabilità finanziaria e le politiche di austerità abbiano dominato sulle domande di politica sociale.

Una conclusione da trarre, alla luce di ciò che si è visto, è che lo scoppio della crisi del 2008 sembra costituire un punto di svolta nell'evoluzione della politica sociale europea. La conseguenza che quest'evento ha avuto sulla coesione politica e socioeconomica europea è stata di dividere gli Stati membri e di frenare bruscamente un (fino ad allora) lento ma costante periodo d'integrazione. La speranza ottimistica che portò i Padri fondatori del progetto europeo a ritenere che le divergenze sociali tra Stati membri sarebbero state superate dall'integrazione delle loro economie è stata messa in discussione e oggi ci si chiede come (e se) l'Unione europea possa costruire una nuova e florida politica sociale. È quindi possibile costruire una politica sociale europea, pur nella necessità attuale di far ripartire la crescita, anche attraverso riforme legate all'austerità? La visione di alcuni esponenti della letteratura sull'investimento sociale, sembra suggerire che tale prospettiva al *welfare* sia compatibile con entrambe le necessità.

In particolare, è interessante la tesi di Vanderbroucke, il quale sostiene che la prospettiva dell'investimento sociale potrebbe fungere da base d'incontro per i diversi modelli di *welfare* che animano il continente europeo. Attraverso questo “*overlapping consensus*” dovrebbe essere possibile ripristinare quelle condizioni sociali di base comuni senza tuttavia esautorare gli Stati membri delle loro gelosamente custodite competenze.

²² È opportuno ricordare brevemente come il funzionamento dell'Unione europea sia garantito (semplificando) dal bilanciamento tra istituzioni sovranazionali (la Commissione e il Parlamento europeo) e intergovernamentali (il Consiglio dell'Unione europea e il Consiglio europeo). Le dinamiche complesse che intercorrono tra questi soggetti contribuiscono a delineare un bilanciamento spesso variabile tra le due componenti, il che significa che il maggior potere di controllare i processi di *policy* comunitaria può essere, a seconda delle fasi, detenuto dall'una o dall'altra componente.

²³ Si veda: <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/calendar/>

Questa tesi si fonda sul fatto che, essendo il capitale umano il principale fattore di crescita della produttività per le economie moderne nel lungo termine, è proprio una convergenza nelle politiche di sostegno a tale fattore che potrebbe portare a una nuova convergenza “al rialzo” degli Stati sociali europei (VANDERBROUCKE, 2017).

È importante sottolineare che tale argomentazione per un rinnovamento sociale europeo è compatibile col dilemma della precedenza delle politiche di austerità proprio perché fa coincidere l’obiettivo della crescita del capitale umano nel lungo termine. Sottolineando questo aspetto, si riconosce l’esistenza di una serie di cause di breve termine (che consistono, per l’appunto, nella necessità di attuare riforme di natura economica e monetaria) il cui superamento è condizione del successo di questa strategia.

A ogni modo, obiettivi di breve termine a parte, solo una convergenza europea sullo sviluppo del capitale umano dei suoi individui è in grado di riportare l’equilibrio perso nel 2008 (ciò è ancor più vero oggi, date le condizioni di crisi straordinarie – di cui si tratterà a breve – che si sono venute a creare a partire dai primi mesi del 2020). Si pensi agli scarsi risultati ottenuti dai Paesi mediterranei nei *reportage* OCSE sull’educazione rispetto al resto degli Stati membri (e.g. OCSE, 2019); questi squilibri costituiscono il principale ostacolo al raggiungimento di una convergenza europea in materia di condizioni di giustizia sociale.

L’educazione scolastica non è però l’unica modalità di sviluppo del capitale umano esistente. Come si è già visto, infatti, le politiche considerate in grado di coltivare questa risorsa fanno riferimento a una serie di interventi di ampio respiro (legati a una *life-course perspective*) come l’erogazione di servizi di educazione e cura nella prima infanzia, politiche attive del lavoro e politiche di *lifelong learning* per la popolazione occupata, a cominciare dalla previsione di programmi di formazione al lavoro (HEMERIJCK, 2017a). È proprio il quadro teorico del SIA a fare riferimento all’applicazione integrata di questi strumenti.

Ci si avvia alla conclusione del capitolo precisando nuovamente che per “investimento sociale” non si può intendere un concetto preciso e monolitico, ma una visione in divenire di politica sociale che integra numerose convinzioni e punti di vista. E tuttavia, è proprio tale particolarità, che in un contesto diverso da quello europeo potrebbe costituire un *vulnus*, a prestarsi come elemento unificante; potenzialmente capace di creare una base sociale europea fondata su un *overlapping consensus* in grado di non entrare in conflitto con le differenti realtà preesistenti.

In questo senso, ha ragione VANDERBROUCKE (2017) ad affermare che quello dell’investimento sociale è un concetto profondamente “eurocentrico”, poiché ben si presta a gettare le basi di

quell'orientamento comune mai come oggi necessario in tutta l'UE; se davvero si sente ancora il bisogno di ripristinare la connessione con l'ispirazione originale dei Padri fondatori europei.

CAPITOLO III

La crisi coronavirus e le prospettive di ricalibratura del *welfare* in Europa.

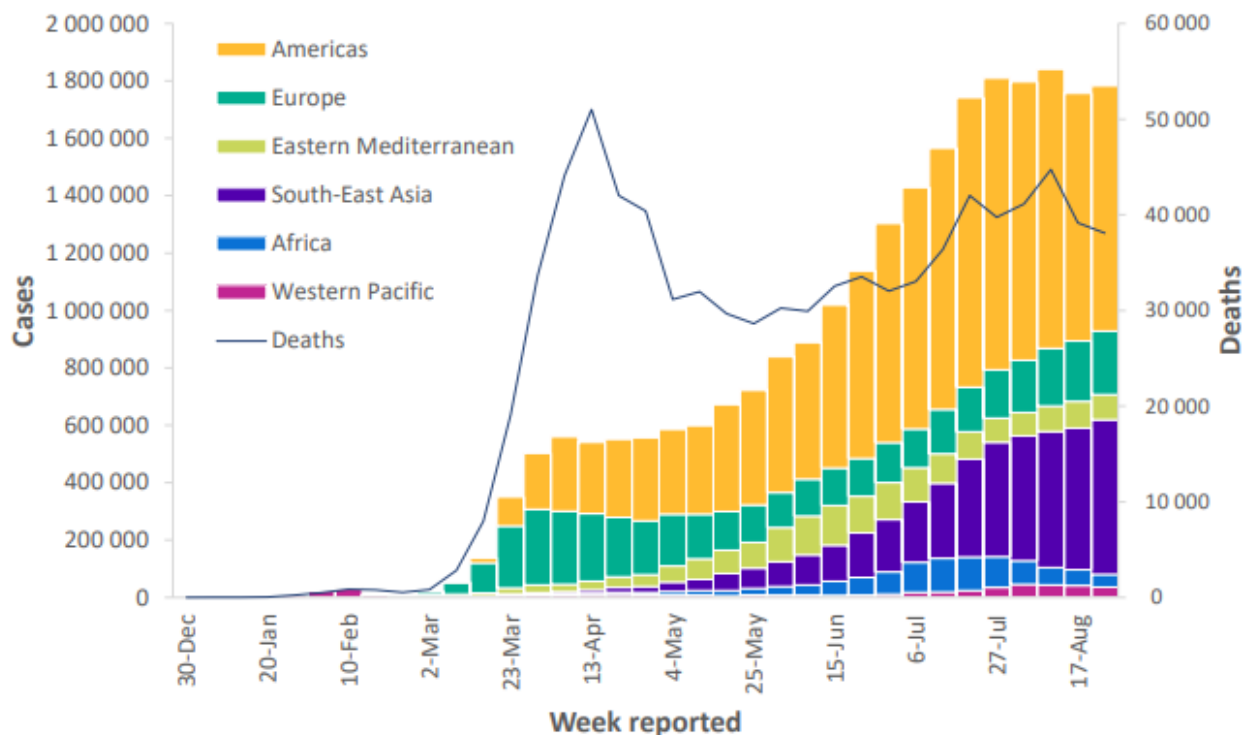
3.1 L'impatto della crisi sull'economia europea.

Si è avuto modo di comprendere, nei capitoli precedenti, come l'efficacia di una politica di *welfare* dipenda prima di tutto dalla capacità di uno Stato di metterla in essere. I fattori che possono compromettere questa capacità sono molti e vanno dall'inadeguatezza istituzionale a fattori di pressione esterni. In particolare, nell'ultimo decennio, si è visto come la crisi finanziaria del 2008 e la conseguente crisi dei debiti sovrani abbiano costituito un grosso freno all'ammodernamento del *welfare* europeo nella direzione dell'investimento sociale; nonché provocato una spaccatura tra Paesi in grado o meno di compiere tale ribilanciamento tra misure compensative tradizionali e misure d'investimento. Un altro effetto è stato quello di costringere gli Stati membri indebitati a effettuare tagli a programmi redistributivi dando adito a un aumento delle disuguaglianze.

Nei primi mesi del 2020, le maggiori economie mondiali sono state investite da una crisi sanitaria senza precedenti nella storia contemporanea a causa della diffusione – su scala globale – del virus SARS-CoV-2 (o – per semplicità – coronavirus). La COVID-19 è una malattia virale altamente infettiva che colpisce il sistema respiratorio umano. La malattia può presentare sintomi particolarmente gravi, in particolare negli anziani e in chi soffre (o ha sofferto) di problemi medici pregressi; in particolare diabete, cancro, problemi cardiaci e malattie respiratorie croniche

Con l'attuale aumento dei casi da COVID-19, si stima che a breve, tra il 40 e il 70 per cento della popolazione mondiale potrebbe essere affetta dalla malattia (KICKBUSCH *et al.*, 2020).

Figura 12: l'andamento della pandemia (in termini di contagi e morti) nel mondo, per area geografica OMS.



Fonte: OMS (2020).

Il primo caso d'infezione da coronavirus è stato segnalato nel dicembre 2019, quando a Wuhan, in Cina, è comparso un piccolo focolaio (MCGREGOR, 2020). Di lì a breve, il virus ha oltrepassato i confini del Paese asiatico per giungere progressivamente fino alla quasi totalità dei Paesi mondiali. In breve tempo, a causa dell'enorme fardello che il trattamento della malattia ha imposto sui sistemi sanitari nazionali, uno dopo l'altro, le principali economie mondiali sono state costrette a correre ai ripari, prendendo provvedimenti inediti per fermare il contagio, che hanno provocato ingenti danni sociali ed economici. La pandemia provocata dalla diffusione del virus costituisce un'emergenza sanitaria i cui numeri, in costante crescita, rendono necessari una continua attenzione e monitoraggio da parte delle autorità sanitarie. Già a fine marzo, infatti, l'Organizzazione mondiale della sanità ("OMS"), riportava oltre 500'000 casi confermati di infezione da SARS-CoV-2 e 24'000 vittime in tutto il mondo. In Cina, dove il virus ha fatto la sua prima comparsa, la diffusione del contagio sembrerebbe essersi fermata ai circa 85'000 infettati e 4'600 morti; in Italia, secondo Paese a essere colpito violentemente dall'epidemia, i casi totali rilevati a inizio settembre sono stati di circa 270'000,

con 35'500 morti ufficialmente collegabili a un'infezione da coronavirus²⁴. In totale, a oggi la pandemia conta 25 milioni di casi registrati e circa 800'000 morti ufficialmente attribuibili, con gli Stati Uniti d'America come Paese maggiormente colpito con più di 6 milioni di casi e 180'000 morti²⁵. Queste misure includono ma non si limitano a: la chiusura di tutte le attività economiche nazionali “non essenziali”, la chiusura delle frontiere e la previsione di severe misure di quarantena per chi proviene dall'estero, limitazione delle esportazioni e quarantena o coprifuoco generali estesi nelle regioni più colpite o su tutto il territorio nazionale.

Con i forti timori per una dura crisi del credito e un collasso nelle attività economiche, la diffusione della pandemia ha comportato un crollo di tutte le maggiori borse mondiali. Tra il 19 febbraio e il 20 marzo di quest'anno, l'indice *S&P500* della borsa di *Wall Street* ha perso il 32% del suo valore pre-crisi. È un ordine di valori che si avvicina a quello di un crollo finanziario. Fino a ora, non è ravvisabile alcun fattore che possa portare a ritenere che ci si trovi di fronte a fattori in grado di replicare il ruolo che il collasso dei mutui *subprime* (e la bancarotta di *Lehman Brothers*) ebbe tra il 2007 e il 2008 nel provocare la crisi successiva. Questa volta, il rallentamento generale dell'economia potrebbe rendere insostenibile la massa di debito privato (LUCCHESI e PIANI, 2020). Secondo i dati OCSE, le società private hanno accumulato, a livello globale, stante un decennio di tassi d'interesse vicini allo zero, i quali hanno favorito un'espansione dell'indebitamento, un debito insoluto di 13,5 mila miliardi di dollari USA (GOODMAN, 2020). Una crisi potrebbe anche scoppiare all'improvviso per ragioni diverse, per esempio a causa di un collasso del sistema sanitario statunitense, del fallimento delle compagnie assicurative sanitarie o a causa di una nuova crisi del debito pubblico europeo (KERRY, 2020).

In Europa, le conseguenze della crisi rischiano di essere gravi – e non tutte sono legate alla contingenza. Alcuni errori e titubanze nella risposta alla crisi, infatti, hanno già provocato danni considerevoli. Ne è il principale esempio l'iniziale titubanza della Banca centrale europea (“BCE”), la quale, solo dopo alcuni giorni di mancata chiarezza, è stata in grado di presentare il suo nuovo piano di aiuto all'economia europea. Inoltre, il 12 marzo, l'annuncio della decisione d'immettere nuova liquidità nel mercato europeo è stato accompagnato da una disastrosa affermazione (precedentemente enunciata da un membro del Consiglio d'amministrazione tedesco) della Presidente Christine Lagarde: “[W]e are not here to close spreads” (LAGARDE e DE GUINDOS, 2020). A seguito della frase, lo *spread* tra i tassi d'interesse dei titoli di Stato italiani e tedeschi si è improvvisamente

²⁴ I dati per l'Italia a cui si fa riferimento sono riportati dal quotidiano “Il sole 24 ore” e sono consultabili al *link*: https://lab24.ilsole24ore.com/coronavirus/#box_1. Data di ultimo accesso: 01/09/2020.

²⁵ I dati globali sulla pandemia a cui si fa riferimento sono disponibili al sito dell'OMS e sono consultabili al *link*: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports>. Data di ultimo accesso: 01/09/2020.

impennato, i mercati sono precipitati e lo stesso Presidente della Repubblica italiana, Sergio Mattarella, con uno sbilanciamento inedito dal suo ruolo, ha immediatamente replicato all'affermazione della presidenza della BCE con notevole durezza: "L'Italia sta attraversando una condizione difficile e la sua esperienza di contrasto alla diffusione del coronavirus sarà probabilmente utile per l'Unione Europea. Si attendono quindi, a buon diritto, quanto meno nel comune interesse, iniziative di solidarietà e non mosse che possano ostacolarne l'azione" (2020).

Pochi giorni dopo, il Consiglio d'amministrazione ha deciso di avviare una massiccia iniezione di liquidità nel sistema economico. Tuttavia, questo scontro senza precedenti tra la massima carica dello Stato italiano e la presidenza della BCE rivela l'esistenza di profonda inquietudine tra le maggiori istituzioni europee.

Il principale fattore che ha dato avvio a questa crisi è legato agli improvvisi arresti della produzione e del consumo nei mesi di più acuta diffusione della pandemia. Durante questo periodo, interi settori delle economie degli Stati membri si sono completamente fermati. Vista la profonda integrazione tra economie europee nelle catene produttive globali, gli effetti determinati dal rallentamento di alcune di queste avrà certamente ripercussioni su tutta la filiera (BALDWIN e WEDER DI MAURO, 2020).

Un altro fattore dall'impatto negativo sull'economia è dato dall'aumento della disoccupazione e la diminuzione dei salari, i quali possono essere parzialmente compensati dai sistemi assicurativi statali, senza tuttavia l'assicurazione che saranno fornite attività formative "*in the job*" durante il periodo d'integrazione salariale. Il relativo calo della domanda risultante da questi eventi causerà, presumibilmente, un ulteriore rallentamento della produzione, mentre l'aumento della spesa sanitaria difficilmente sarà in grado d'instaurare effetti espansivi significativi (LUCCHESI e PIANTA, 2020).

I dati italiani sono d'interesse nel fornirci alcune indicazioni su quali potrebbero essere, nel complesso, le conseguenze della crisi sanitaria sull'economia europea nel suo complesso. Secondo Confindustria, il 20% delle imprese ha sperimentato effetti collaterali gravi; alcuni settori, come quello del turismo, sono stati colpiti ben oltre le fasi più acute dello sviluppo della pandemia. Inoltre, le misure di sostegno al reddito finanziate dal Governo potrebbero non tradursi in un incremento della produzione interna, ma al contrario a un aumento delle importazioni (come è accaduto nel caso del reperimento di mascherine e macchine respiratorie. Dopo la crisi del 2008, l'Italia e i paesi dell'Europa meridionale hanno sperimentato un calo del 20% della produzione industriale, in seguito divenuto permanente. La crisi in arrivo potrebbe portare allo stesso indebolimento della periferia europea.

I tradizionali strumenti di politica economica potrebbero inoltre rivelarsi inefficaci nel combattere gli effetti della crisi sanitaria. Prima di tutto, la politica monetaria europea difficilmente avrà un grande impatto sull'economia reale, ma anche lo stimolo indiretto di politiche fiscali espansive o sgravi fiscali potrebbe avere un impatto tutto sommato modesto nel breve termine (LUCCHESI e PIANTA, 2020).

Accanto all'enorme peso per l'economia, l'emergenza ha comportato un fardello anche in termini sociali. Le misure assunte dai Governi hanno posto un grande peso sulle famiglie, in particolare quelle più svantaggiate, per quanto riguarda la cura dei figli e degli anziani e il mantenimento del proprio reddito. In particolare, nelle sfere dell'assistenza sanitaria, sicurezza, protezione sociale e dell'economia, l'impatto della crisi Coronavirus è stato sproporzionatamente più elevato sulle donne e sulle giovani (HARTANTO *et al.*, 2020). La ragione di questo è da rintracciare nel fatto che i doveri di cura della famiglia oggi ricadano spesso sulle spalle della componente femminile, fattore che svantaggia particolarmente le madri povere e le famiglie monogenitoriali.

Infatti, nonostante i dati medici affermino che gli uomini siano in media maggiormente soggetti a sviluppare sintomi gravi da COVID-19 rispetto alle donne, queste ultime pagano lo scotto di una mal riposta riallocazione delle risorse, compresi i servizi legati alla salute riproduttiva e sessuale (TEPEPA, 2020). Inoltre, la chiusura delle scuole e la conseguente necessità di prestare direttamente le proprie cure ai figli ha travolto le madri e le famiglie povere²⁶. La violenza di genere è un altro fattore di insicurezza, visto l'aumento della pressione economica e sociale, legato alla restrizione dei movimenti imposta da numerosi Governi europei e tutt'ora parzialmente in vigore. Durante la quarantena e – in certe situazioni – fino a oggi, la maggior parte delle donne a rischio di essere oggetto di tale crimine è stata costretta a rimanere chiusa in casa con mariti o parenti violenti e i servizi sociali hanno avuto difficoltà a raggiungere e mettere in sicurezza tutte le casistiche (BARNETT-HOWELL e MOBARAK, 2020). Queste conseguenze indirette della pandemia hanno dunque acuito conflitti e fragilità proprio nel momento in cui il benessere sociale e le capacità istituzionali sono stati posti maggiormente sotto pressione.

Inoltre, la crisi sanitaria ha posto un freno alle catene produttive di tutto il mondo. Le imprese sono state messe a dura prova, indipendentemente dalle loro dimensioni, soprattutto nei settori del turismo, dell'ospitalità e dell'aviazione (NICOLA *et al.*, 2020). A ciò è corrisposto un calo dei guadagni, un aumento dei licenziamenti fino al fallimento di attività del settore. La conseguenza per un sistema di *welfare* in questi casi è una diminuzione della stabilità collegata, da una parte, a un brusco calo delle

²⁶ Per il rapporto UNESCO sull'impatto della crisi sanitaria sull'apertura scolastica, si veda la pagina dedicata, disponibile al link: <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>.

entrate fiscali; dall'altra, all'aumento della disoccupazione e dunque di fabbisogno di misure di sicurezza sociale. Alcuni studi già prevedono un possibile brusco incremento della povertà relativa dovuto all'assenza di reddito, in particolare per i lavoratori precari e per chi ha un impiego nel settore informale (ENNALS, 2020).

Altro problema di natura sociale da aspettarsi è l'aumento della domanda di supporto psicologico. Con l'avanzare del contagio e i problemi a esso legati, c'è da aspettarsi un aumento nel livello di timori e preoccupazioni, soprattutto per i più coinvolti. Il principale impatto psicologico che può colpire gli individui è legato a problemi di ansia e di stress. La *routine* quotidiana delle persone è stata bruscamente interrotta, mentre molti individui hanno perso le loro principali fonti di reddito (HARTANTO *et al.*, 2020). È previsto quindi, che casi di depressione, solitudine e uso di droghe possano aumentare, insieme a un aumento del problema dei suicidi e delle azioni autolesioniste (JACOBY, 2020).

L'emergenza ha dunque messo in mostra l'impreparazione dei sistemi di *welfare*, i quali non sempre – malgrado gli sforzi – sono stati in grado di raggiungere i più bisognosi. Le parole recentemente pronunciate dall'insigne economista Joseph Eugene Stiglitz ci aiutano a trarre una prima conclusione sulla necessità di un maggior ruolo dello Stato sociale nella società futura: “when we face a crisis like an epidemic or a hurricane, we turn to government, because we know that such events demand collective action” (2020). Lo Stato sociale si fonda proprio sulla visione che alcuni beni costituiscono un diritto di cittadinanza e come tali dovrebbero essere forniti equamente all'interno della società. In Europa, questo pensiero ha portato alla nascita dei moderni *welfare state*, i quali, in un continente profondamente segnato dal secondo conflitto mondiale, hanno rappresentato un formidabile motore della ripartenza che ancora oggi costituisce una delle basi del modello socioeconomico europeo. Ancora oggi la sanità pubblica, le scuole e le varie forme di *welfare* sono gestite principalmente dallo Stato, a dimostrare che la convinzione che l'equa ripartizione di beni e servizi considerati inalienabili per il progresso economico e sociale è ancora profondamente radicata negli animi dei cittadini europei.

È tuttavia innegabile (come si è peraltro avuto modo argomentare nel capitolo primo) come le politiche di austerità attuate negli ultimi decenni e la gestione della passata crisi economica abbiano in parte indebolito questa struttura, ridimensionandola e frenandone anche una riformulazione più adatta ai tempi. Inoltre, in molti casi, si è deciso di lasciare che il settore privato acquisisse quote di tali attività, dando luogo di conseguenza a un calo della qualità e a una perdita di equità nella provvisione dei servizi erogati; ne sia esempio il caso italiano della gestione privata degli asili nido, analizzata nel secondo capitolo, paragrafo 2.1. I danni che la rapida diffusione del SARS-CoV-2 hanno

provocato nel mondo – in particolar modo, per le categorie più deboli – simboleggia il fallimento delle tradizionali forme e meccanismi di protezione sociale di salvaguardare i mezzi di sussistenza e il benessere delle fasce di cittadinanza più svantaggiate. Secondo *Human Rights Watch* (2020), la crisi sanitaria ha quindi messo in evidenza le gravi disuguaglianze economiche e l'inadeguatezza dei sistemi di *welfare* atti a combatterle, aumentando i rischi per le comunità, le quali sono rimaste sole a sopportarne il peso maggiore.

La riduzione dei fondi pubblici, il blocco del ricambio del personale, uniti alle crescenti pressioni a far pagare i servizi erogati ha reso i servizi di *welfare* sempre più simili a comuni beni di mercato (LUCCHESI e PIANTA, 2020). La crisi sanitaria ha messo in mostra i pericoli di questa trasformazione. Senza un impegno dello Stato nell'affrontare problemi collettivi il rischio per la società è che i suoi membri più svantaggiati debbano subire i costi più alti di eventi negativi.

La conseguenza che se ne trae è che oggi esistono le condizioni – ed esiste la necessità – di instaurare un dibattito politico europeo sulla riconfigurazione dello Stato sociale. Ricucire la spaccatura esistente nella società e tra Stati membri, tra chi può permettersi o meno di godere delle condizioni materiali minime per poter partecipare attivamente alla vita sociale ed economica del proprio Paese dovrà essere un tema di dibattito centrale in sede nazionale ed europea di qui ai prossimi anni.

3.2 La risposta europea all'emergenza economica e sanitaria.

Le dure conseguenze, di ordine sociale ed economico, che le misure di quarantena e di *lockdown* hanno comportato per i Paesi membri dell'Unione europea, hanno reso chiaro come delle singole risposte nazionali alla crisi non sarebbero state sufficienti a porvi rimedio.

Una prima reazione degli Stati membri all'aumento spropositato dei contagi è stata infatti quella di ritirarsi, senza alcun coordinamento, all'interno dei propri confini nazionali, sospendendo di fatto la libera circolazione tra i territori dell'Unione (compresa, tristemente, in un primo momento, quella di materiali medici fondamentali a combattere la pandemia come le mascherine chirurgiche²⁷). Tale assenza di solidarietà tra Paesi europei ha quindi diffuso nell'opinione pubblica la convinzione che – oltre che alle sfide di ordine economico e sociale – la crisi sanitaria avrebbe costituito una prova esistenziale per l'Europa unita come realtà politica.

²⁷ Ci si riferisce a un fatto di cronaca del marzo 2020, riscontrabile al seguente link: https://www.corriere.it/esteri/20_marzo_06/mascherine-dividono-ue-germania-francia-bloccano-l-export-30087c42-5fd6-11ea-96d2-d1c7db9c0ec3.shtml.

Quanto al genere di risposte che la politica ha dovuto individuare per affrontare la crisi, si può dire che vi è stato fin da subito accordo pressoché unanime tra Stati membri. Quasi tutti hanno imposto una quarantena obbligatoria per la popolazione e un fermo delle attività produttive non essenziali, misure seguite da una serie di sussidi volti a preservare l'occupazione e il reddito da lavoro. Il timore fondamentale, avanzato soprattutto dalle *élites* politiche dei Paesi sud-orientali dell'Unione, era soprattutto relativo alle diseguaglianze economiche che l'emergenza avrebbe portato. In particolare, una risposta non unanime alla crisi avrebbe potuto allargare drasticamente la forbice socioeconomica già esistente tra Paesi più avanzati ed economie “fanalino di coda”.

Come se ciò non bastasse, il contesto politico europeo è animato già da anni da una profonda divisione. L'Unione europea è infatti scossa da una “policrisi” (ZEITLIN *et al.*, 2019) che attraversa più contesti, da quello economico a quello migratorio, fattore che rende le risposte comuni spesso impossibili e che mette a repentaglio l'autorità stessa della componente sovranazionale europea. In un certo senso, la crisi sanitaria ha peraltro ricalcato quella economica del 2008, nel senso che la spaccatura tra Paesi creditori e debitori è tornata a farsi sentire con una forza non vista dagli anni più duri della Grande recessione, aggravando ulteriormente la posizione dei secondi. Tuttavia, al di là della difficile situazione, le risposte individuate dal Consiglio europeo nell'ambito delle negoziazioni per un piano di *recovery* potrebbero in buona parte aver contraddetto questa consolidata tendenza.

Scopo del presente paragrafo è dunque mettere in luce le risposte comuni che gli Stati membri e le istituzioni europee hanno saputo esprimere. Si cercherà di riportare sinteticamente le soluzioni individuate e le vie con cui sono state ottenute. Accanto a questo, si cercherà di commentare gli accordi raggiunti al fine di meglio comprenderne il significato politico, economico e sociale.

Un primo aspetto da rilevare è che, con il lento procedere delle negoziazioni intergovernative, la responsabilità per lo svolgimento del grosso del lavoro di arginamento è stato affidato *de facto* alla BCE. Da questo punto di vista quindi, lo svolgimento della fase iniziale della crisi e i primi segnali di risposta comune da parte degli Stati membri seguono *grosso modo* le tendenze preesistenti nell'UE identificate dalla teoria intergovernativa (TESCHE, 2020). L'adeguatezza di quest'ultimo modello teorico si direbbe in quattro segnali (*ibidem*).

Il primo segnale della deriva intergovernativa afferma che gli Stati membri, nell'approfondire l'integrazione europea, avrebbero cessato di delegare la propria sovranità su determinate aree di *policy* alle istituzioni generalmente ritenute motore d'integrazione sovranazionale – ci si riferisce alla Commissione e dal Parlamento europeo – direzionandola piuttosto verso organi governati da strutture sovranazionali – come la Banca europea per gli investimenti (“BEI”) o il Meccanismo europeo di stabilità (“MES”) – o generalmente ritenute maggiormente autonome – come la BCE. In questo senso,

parte della risposta alla crisi è stata data proprio dal finanziamento straordinario della BEI per un piano di credito alle imprese e dalla rimozione delle condizionalità all'utilizzo dei fondi del MES per far fronte alle urgenti spese di adeguamento dei sistemi sanitari nazionali.

La teoria intergovernativista è caratterizzata inoltre dall'assunzione del consensualismo deliberativo come modello principale per il *decision-making* comunitario. Anche in questo senso, nelle prime fasi della crisi sanitaria, il dialogo e le negoziazioni per una risposta europea sono stata dominate dalla ricerca di un consenso comune tra gli Stati membri, lasciando quindi da parte le istituzioni sovranazionali, le quali sono state di fatto circoscritte a un ruolo meramente formale di *sponsor* della solidarietà europea (TESCHE, 2020).

Terzo segnale che contribuirebbe a rafforzare la tendenza intergovernativa è l'alterazione, commistione e confusione tra “*high*” e “*low*” *politics*. Decisioni e azioni che – prima dell'emergenza pandemica – venivano considerate tradizionalmente *low politics* – come, ad esempio, l'organizzazione del sistema sanitario – sono divenuti ora veri e propri temi di sicurezza nazionale. In questo senso, BICKERTON *et al.* rilevano come una preoccupazione esistenziale per i decisori europei riguardi le conseguenze delle loro azioni in relazione al possibile isolamento relativo rispetto alle logiche dell'integrazione europea che queste potrebbero provocare. Un chiaro esempio di ciò è costituito dalla detta chiusura unilaterale delle frontiere europee a seguito del diffondersi del contagio (TESCHE, 2020). Queste misure si sono rivelate controverse nella misura in cui, violando il principio della libera circolazione, hanno potenzialmente messo a repentaglio il processo d'integrazione europea. A dimostrazione ulteriore della salienza di questo fattore, è da rilevare come la chiusura delle frontiere europee nei confronti di Paesi terzi sia risultata molto meno controversa – quando non apertamente invocata.

Come ultimo punto, la teoria intergovernativa afferma come l'Unione europea si trovi in uno stato di disequilibrio permanente caratterizzato dalla tendenza dell'UE di produrre “policy outputs that polarise politics in ways that cast doubt on the future of the Union” (ZEITLIN *et al.*, 2019). In questo senso, a conferma di ciò, le azioni europee per contrastare la crisi hanno prodotto forti frizioni nell'opinione pubblica, tra sostenitori dell'europeismo ed euroscettici.

A maggiore conferma di questa tesi, si rileva come, nei primi mesi dallo scoppio della crisi sanitaria e dell'emergenza pandemica, la Commissione abbia subito una tremenda pressione da più parti, la cui risposta non sempre è stata totalmente efficace. In primo luogo, ha infatti dovuto rispondere direttamente alle minacce al libero mercato provenienti dalle chiusure dei confini nazionali interni all'Unione europea. In secondo luogo, la Commissione europea ha dovuto agire per porre rimedio al conseguente sentimento di abbandono e di fine della solidarietà europea, proveniente dalle opinioni

pubbliche nazionali. Dopo aver ammesso un iniziale fallimento nella risposta alla crisi, la Presidente Von der Leyen ha dato inizio a una forte campagna politica per la promozione di una risposta comune, che andasse oltre le singole ottiche nazionali. In terzo luogo, la Commissione ha faticato a ritagliarsi un ruolo di primo piano nella gestione della crisi a causa delle scarse competenze accordatele dai Trattati in materia di salute²⁸. Tuttavia, entro i limiti dei poteri accordatele, essa ha saputo operare efficacemente. Quest'ultima ha infatti – in condizioni di estrema urgenza – fatto ricorso al quadro degli appalti pubblici UE per acquistare attrezzature mediche moderne sul mercato mondiale; sospeso il Patto di stabilità e crescita, attivando la clausola di salvaguardia per gravi recessioni economiche – quindi consentendo agli Stati membri di deviare dai propri obiettivi fiscali (TESCHE, 2020).

Infine, la Commissione ha dovuto far fronte a quelle misure degli Stati membri che rischiavano di mettere a repentaglio il rispetto dello Stato di diritto. Infatti, le dure misure restrittive imposte per contrastare l'emergenza hanno rischiato di instillare tensioni autoritarie in certe *leadership* europee, in particolare nel contesto ungherese. Il Primo ministro magiaro Viktor Orbán ha infatti fatto approvare, nel contesto della crisi sanitaria, una discussa legge speciale sospensiva dei poteri del Parlamento che gli ha permesso, nei primi mesi della crisi, di assumere di fatto pieni poteri legislativi.

Gli attori fondamentali attorno cui si sono svolte le trattative e sono state prese le iniziative per rispondere alla crisi sono principalmente: il Consiglio europeo, la Commissione e la BCE. Tale ripartizione attoriale è importante poiché riflette l'attuale panorama politico europeo, diviso sempre di più tra istituzioni rappresentanti le componenti internazionali e sovranazionali. Anche la BCE, istituzione tipicamente considerata indipendente e operante al di fuori di questa divisione tradizionale, ha saputo ritagliarsi un ruolo di primo piano sfruttando tale scontro istituzionale, riuscendo a presentarsi come terza parte e attirandosi la fiducia di attore indipendente e tecnocratico, capace quindi di assumere decisioni tempestive e apparentemente affrancate dalle motivazioni e arbitrarietà della logica politica.

Le prime iniziative tangibili prese a livello europeo per contrastare la crisi sanitaria sono state tuttavia prese dalla Commissione, la quale, nonostante la tradizionale gelosia degli Stati membri delle proprie competenze nazionali, oggi gode di poteri consolidati che le hanno consentito di ritagliarsi un ruolo di protagonista nella risposta europea alla crisi, elemento che, seppur non ponendosi in diretto

²⁸ L'articolo 168 TFUE limita l'azione della Commissione a un ruolo residuale rispetto a quello esercitato dagli Stati membri. In particolare, è prerogativa della Commissione promuovere la ricerca, lo scambio delle migliori pratiche e il monitoraggio, preavviso e contrasto ai gravi pericoli sanitari transnazionali. L'azione dell'Unione, infatti "si indirizza al miglioramento della sanità pubblica, alla prevenzione delle malattie e affezioni e all'eliminazione delle fonti di pericolo per la salute fisica e mentale. Tale azione comprende la lotta contro i grandi flagelli, favorendo la ricerca sulle loro cause, la loro propagazione e la loro prevenzione, nonché l'informazione e l'educazione in materia sanitaria, nonché la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero."

contrasto con le premesse intergovernative con cui la maggior parte degli strumenti più importanti di ripresa sono stati individuati, indica come questa istituzione stia spingendo con sempre maggiore forza per un ruolo di assoluto rilievo nel tracciamento dell'agenda di *policy* europea.

Principale rappresentante della componente sovranazionale dell'Unione europea, questa ha infatti cercato di ottenere per sé e per il Parlamento europeo la *leadership* della lotta all'emergenza. Il 13 marzo, la Commissione ha compiuto il primo passo nella lotta all'emergenza coronavirus, proponendo una “*Coronavirus Response Investment Initiative*” (“CRII”), divenuta poi operativa dal 3 aprile. La CRII ha consentito di liberare 37 miliardi di euro dalla politica di coesione al fine di rispondere alla crisi. Di fatto, questa misura ha eliminato il principio del cofinanziamento dalla politica di coesione, rendendo possibile agli Stati membri utilizzare i fondi a disposizione senza l'obbligo di partecipare alle spese. Questa misura ha consentito di liberare immediatamente un primo flusso di fondi. Tuttavia, essendo i criteri di assegnazione di questi ultimi rimasti invariati, una prima distribuzione di finanziamenti è andata a favorire *de facto* gli Stati membri meno colpiti del continente e cioè i Paesi dell'Est, i quali in certe occasioni, come si è già detto, hanno mostrato, nella gestione della crisi, segni di derive autoritarie.

Una seconda iniziativa della Commissione si è concretizzata nell'approvazione di un nuovo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (“SURE”) (COMMISSIONE EUROPEA, 2020c). Disegnato sul modello di strumenti di protezione dell'impiego come la cassa integrazione guadagni italiana o la tedesca *Kurzarbeit*, SURE farebbe leva su 25 miliardi di euro di garanzie finanziarie, impegnate volontariamente dagli Stati membri nel bilancio UE, in linea con la loro rispettiva quota di reddito nazionale lordo. Una volta attivato, lo strumento SURE sarà a disposizione degli Stati membri bisognosi di mobilitare mezzi finanziari significativi per combattere le conseguenze economiche e sociali negative dell'epidemia di coronavirus sul loro territorio. Potrà fornire assistenza finanziaria fino a cento miliardi di euro sotto forma di prestiti dall'Unione agli Stati membri colpiti per far fronte agli aumenti improvvisi della spesa pubblica per il mantenimento dell'occupazione. Essendo finanziato attraverso prestiti agli Stati membri, SURE è solo parzialmente in grado di portare a un'effettiva condivisione del fardello dell'emergenza in atto, anche se, grazie ai suoi tassi d'interesse relativamente bassi, potrebbe generare un certo beneficio per quei Paesi – come l'Italia – con alti costi d'indebitamento. SURE costituisce quindi (insieme al MES e al nuovo piano d'investimenti della BEI, a cui si è già accennato prima) una “seconda linea difensiva” nella risposta comunitaria alla crisi coronavirus.

Infine, la proposta – proveniente dall'Eurogruppo – d'istituire un “*recovery fund*” per far fronte all'emergenza ha aperto un'importante finestra di opportunità per la Commissione, la quale si è da

subito “candidata” come possibile coordinatrice di questo schema. Legando la necessità di organizzare la ripresa economica al bilancio dell’Unione, la Commissione ha inoltre proposto un aumento straordinario delle risorse proprie e del bilancio pluriennale (“MFF”) 2021-2027.

Per quanto riguarda la BCE, la risposta data alla crisi, sebbene inizialmente travagliata, è stata di grande importanza. Dopo le prime titubanze, dovute a uno scontro interno al Consiglio d’amministrazione tra “falchi” e “colombe” della politica monetaria, seguito peraltro dalle già citate poco convenienti parole della Presidente Lagarde, la BCE ha saputo mettere in piedi un piano tempestivo di sostegno agli Stati membri. Primo atto di questo cambio di rotta repentino è stato l’annuncio, il 18 marzo, del nuovo programma di acquisto di titoli per far fronte all’emergenza pandemica (“PEPP”) (RANDOW e SKOLIMOWSKI, 2020). L’autorità sovranazionale detenuta dalla BCE ha permesso a quest’ultima di prendere ancora una volta decisioni tempestive e proporzionate di fronte a una grave emergenza (DYSON, 2013). In questo modo, la BCE è stata in grado di evitare che gli *spread* raggiungessero i livelli della precedente crisi economica, garantendo a tutti gli Stati membri l’accesso al mercato.

Il 30 aprile il Consiglio direttivo della BCE ha inoltre deciso di condurre una nuova serie di sette ulteriori operazioni di rifinanziamento a più lungo termine attraverso il programma “*pandemic emergency longerterm refinancing operations*” (“PELTRO”) (BANCA CENTRALE EUROPEA, 2020). Il punto di maggiore innovazione all’interno di questo programma è stata la possibilità di ricorrervi a un tasso d’interesse negativo. PELTRO ha quindi introdotto un sistema di tassi d’interesse duali. Di solito, attuare un taglio dei tassi implica avvantaggiare i debitori a spese dei risparmiatori. Una dualizzazione dei tassi di interesse fa tuttavia venir meno questa problematica, consentendo alla BCE di aumentare il tasso sui depositi per evitare il rancore dei risparmiatori, beneficiando allo stesso tempo i debitori, riducendo il tasso d’interesse del prestito (TESCHE, 2020).

Il 4 giugno il Consiglio direttivo ha dato seguito sulla promessa di Lagarde che la BCE avrebbe proseguito “imperterrita” nella sua azione, nonostante le critiche al suo operato (provenienti soprattutto dalla Corte costituzionale tedesca). Il programma PEPP è stato quindi ampliato ed esteso fino ad almeno fine giugno del 2021; con l’impegno a reinvestirne i proventi almeno fino alla fine del 2022. A seguito di questa nuova crisi, dunque, la BCE ha nuovamente allargato i limiti del suo mandato, anche a discapito delle possibili conseguenze che tale azione potrebbe portare; come la minaccia della fine della sua totale indipendenza (TESCHE, 2019).

Probabilmente il tassello più importante di questo variegato piano di ripresa è stato l’accordo raggiunto il 21 luglio dai membri del Consiglio europeo sul fondo di *recovery* e sul MFF 2021-2027. Dopo cinque giorni e cinque notti di negoziazioni, gli Stati membri hanno infatti concordato le

condizioni e i modi in cui tali strumenti – in particolare il primo – saranno utilizzati. La proposta della Commissione di creare un fondo di 750 miliardi di euro è stata infine approvata; tuttavia, se questa chiedeva una ripartizione tra prestiti e sussidi maggiormente a favore dei secondi, l'accordo del Consiglio europeo ha infine previsto che questi venissero ripartiti in misura pressoché identica²⁹. Inoltre, sempre la Commissione dovrà “accontentarsi” di un bilancio pluriennale leggermente inferiore – per quanto riguarda le dotazioni finanziarie – a quello precedente e di un controllo molto più blando nella direzione delle risorse del fondo di ripresa; fattore che le lascerà meno spazio per perseguire un ruolo di guida nella futura trasformazione economica europea.

Secondo le conclusioni del Consiglio europeo, dei 750 miliardi del fondo di ripresa, denominato “*Next Generation EU*”, 672.5 andranno a costituire il nucleo vero e proprio del programma (il cosiddetto “*Recovery and Resilience fund*”), mentre i restanti 77.5 miliardi saranno votati alla messa in opera di un piano di politica di coesione per rispondere alla crisi coronavirus e a supportare la transizione verde (ALCIDI e GROS, 2020).

Gli obiettivi molteplici di *Next Generation EU* sono riassumibili nelle parole del Consiglio europeo (2020) nell'obiettivo di assicurare che la ripresa sia “sustainable, even, inclusive and fair for all Member States”. Sempre secondo il Consiglio europeo, 47,5 miliardi di euro saranno inoltre impiegati nel finanziamento del programma REACT-EU, il quale consentirà una distribuzione delle dette risorse agli Stati membri più colpiti fino al 2022, come reale misura fiscale per mitigare l'impatto della crisi coronavirus. Tale sistema non sarà tuttavia impiegato nella distribuzione della maggior parte dei fondi di *recovery*. Infatti, per quanto riguarda i fondi del *Recovery and Resilience fund*, la procedura di erogazione sarà condizionata all'attuazione di un piano di riforma legato alla digitalizzazione e alla transizione verde.

Visto da questa prospettiva, la gran parte della “potenza di fuoco” di *Next Generation EU* non dovrebbe avere un effetto *shock*-assorbente. Il suo scopo e il suo modo di funzionare sembrerebbero più che altro simili al tradizionale bilancio UE, dove le risorse finanziarie comuni vengono pre-assegnate all'inizio del periodo di programmazione per essere utilizzati allo scopo di raggiungere gli obiettivi dell'UE; subordinate quindi al rafforzamento delle economie nazionali (ALCIDI e GROS, 2020).

Ciò renderà presumibilmente difficile individuare dove (e a chi) questi fondi saranno effettivamente spesi. In particolare, sarà arduo assicurarsi che tali fondi andranno effettivamente a beneficiare gli Stati membri più gravemente colpiti dall'emergenza pandemica. Fondandosi su vari fattori come le

²⁹ Per la precisione, dei 750 miliardi di euro previsti, i sussidi ammontano a 390 miliardi, mentre i prestiti a 360.

stime della Commissione su disoccupazione, crescita del PIL *pro capite*, etc.; *Next Generation EU* potrebbe dunque beneficiare in misura proporzionalmente maggiore Paesi che non hanno sperimentato danni drastici dalla pandemia e dalle conseguenti misure di contenimento.

Per ciò che concerne le conseguenze per le politiche sociali, si può quindi pensare che la maggior parte di questi interventi si sostanzieranno in misure di sostegno all'occupazione e al reddito. Cominciando con SURE e terminando coi vari programmi di *Next Generation EU*, l'obiettivo principale delle istituzioni europee è quello di attutire i danni socioeconomici della pandemia. Anche i programmi di acquisto di titoli avviati dalla BCE vanno nella direzione appena indicata. Insomma, per tornare a utilizzare la terminologia di Hemerijck, le misure previste saranno sostanzialmente di *buffering*. Non s'intravede quindi, nel breve periodo, un disegno più complesso di riforma sociale in senso capacitante. Sebbene la Commissione, utilizzando in maniera creativa i suoi poteri, sia riuscita nel tentativo di mettere in opera, per la prima volta, uno strumento di *welfare* veramente europeo come il programma SURE, elemento per certi versi profondamente innovativo, al momento non sono ravvisabili elementi fattuali che indichino un'inclusione di strumenti di *stock* e *flow* nel repertorio di politiche previste per il piano di recupero, in particolare, all'interno di *Next Generation EU*. È quindi presumibile ipotizzare che, se la Commissione non riuscirà a ottenere un ruolo di coordinamento più deciso³⁰, i Paesi membri maggiormente “dipendenti” da misure di protezione sociale continueranno a fare largo uso di questi strumenti e che difficilmente ne intraprenderanno una riforma improntata sulla sua sostenibilità, men che meno un riorientamento in senso produttivista.

I nuovi accordi per un progetto di recupero europeo dalla crisi costituiscono allo stesso tempo un'occasione per sollevare i *policy-maker* nazionali dal freno costituito dagli accordi europei in materia di bilancio e dalle politiche di austerità, più in generale. Tuttavia, vi è forse il rischio che tali interventi, che peraltro andranno a scardinare un ordinamento europeo in materia di bilancio ormai consolidato, possano avere la conseguenza di alimentare vecchi vizi, piuttosto che incoraggiare nuove virtù. In questo senso, la parziale “sconfitta” della Commissione – la quale non avrà pieno controllo della gestione di *Next Generation EU* – e la possibilità di veder tramontare l'ipotesi di un'azione comune, parametrata sulla condivisione di obiettivi comuni, costituiscono un fattore di rischio che potrebbe portare, se non alla deresponsabilizzazione dei decisori politici, alla rinuncia di qualsiasi tentativo di innovazione e coordinamento in materia di politica sociale.

³⁰ Bisogna tuttavia dire che l'eventuale previsione di attività formative per i lavoratori in periodo d'integrazione salariale, se condizionate all'erogazione dei fondi, potrebbero costituire la base per una risposta europea più sensibile all'inserimento di elementi d'investimento sociale.

3.3 *La crisi europea e il paradigma dell'investimento sociale: un'occasione per il rilancio del welfare o una riconferma dell'austerità?*

Nelle pagine e nei capitoli precedenti si è avuto modo di mostrare quali siano state le condizioni storiche, economiche e sociali che hanno dato impulso alla nascita e all'espansione di una serie di concezioni della politica sociale, le quali sono rientrate sotto il largo ombrello di definizioni come *welfare* capacitante, politica sociale come fattore produttivo, investimento sociale. Le particolari trasformazioni in atto in Occidente (ma anche in molti Paesi in via di sviluppo) a partire dalla fine dell'epoca industriale – come l'invecchiamento, le carenze del mercato del lavoro, il mutamento delle strutture familiari, l'evoluzione del ruolo delle donne all'interno della famiglia e della società, la scarsità di risorse pubbliche e la trasformazione verso un'economia sempre più basata sulla conoscenza e globalizzata – hanno fatto sì che si formasse una crescente domanda di tutela da parte di fasce trasversali della popolazione, saldate insieme dal fatto di essere per così dire “invisibili” alle tradizionali forme di compensazione sociale; ciò proprio in relazione alla forte disomogeneità delle loro condizioni e della difficoltà – da parte delle tradizionali strutture assicurative – di prevederne e compensarne i danni subiti. Si è inoltre visto come l'Europa sia divenuta, a causa delle sue particolari condizioni sociali e istituzionali, uno dei centri mondiali di sperimentazione di questa particolare dottrina delle politiche sociali.

Tuttavia, il “cammino” del paradigma dell'investimento sociale, sebbene partito coi migliori auspici e con grandi speranze da parte delle istituzioni europee, è stato messo a repentaglio da più lati. In primo luogo, col crescere della popolarità di questo originale modo d'intendere le politiche di *welfare*, un crescente flusso di letteratura ha messo in luce evidenti falle, incompletezze e incertezze i quali, nonostante abbiano fomentato un costante ripensamento e affinamento dei concetti sottostanti, hanno anche, in un certo senso, smorzato l'entusiasmo politico di “mettere alla prova” il nuovo paradigma. In secondo luogo, la lunga crisi economica, che ha avuto inizio nel 2008 e che fino a oggi porta dietro i suoi strascichi e le sue divisioni, legata con l'inaspettata e travolgente crisi sanitaria che ha recentemente colpito il mondo e il Vecchio continente, ha avuto, per via di un consolidato modello di gestione finanziaria fondato sull'austerità, un deciso effetto di freno per gli Stati membri che già avevano iniziato una riforma dei propri sistemi di *welfare* nella direzione del SIA e un effetto di disincentivo al cambiamento per quei Paesi tradizionalmente legati a sistemi sociali fondati sulla compensazione.

Ciò appare un controsenso, se pensiamo come siano stati proprio i Paesi che per primi si erano mossi per riformare i loro apparati di *welfare* nella direzione indicata dal SIA, a meglio affrontare la

precedente crisi economica. In questo senso, il SIP ha costituito, per l'Unione europea, con il suo quadro di priorità rivolto verso l'importanza di aumentare lo *stock* di capitale umano (a cominciare dalle prime fasce di età, aumentando la partecipazione femminile e la durata della vita lavorativa) e di alleggerire il “*flow*” delle transizioni del mercato del lavoro (fornendo alti livelli di servizi e benefici di qualità agli individui) un importante passo nella direzione dello sviluppo di una guida politica comunitaria su come riformare i sistemi di assistenza sociale degli Stati membri e adattarli alle realtà del ventunesimo secolo. Tale sviluppo dell'approccio UE alle politiche sociali è stato facilitato dalla crescente consapevolezza della profonda integrazione delle strutture sociali, dei mercati del lavoro e delle economie degli Stati membri (ASTOR *et al.*, 2020). Tale compenetrazione non poteva – e non può – più prevedere l'assenza di una qualche forma d'integrazione delle politiche sociali comunitarie.

Attraverso il SIP, la Commissione europea ha stabilito chiaramente come delle economie floride e fondate su basi solide non potessero più esimersi dalla costruzione di solide basi di *welfare*. Venne messo in chiaro come l'ottenimento di un sistema sociale ben congegnato fosse l'unico modo per conservare quel benessere conquistato a partire dagli anni del secondo dopoguerra. In particolare, secondo la Commissione, la spesa sociale, se indirizzata verso la formazione e il mantenimento di capitale umano, non avrebbe più costituito un “peso” per le finanze pubbliche statali, ma – al contrario – un investimento da cui aspettarsi, come ritorno, la crescita economica, il miglioramento delle condizioni sociali, nonché l'aumento della stabilità generale del sistema sociale.

Di converso, le vecchie concezioni, prevalentemente compensative e poco inclini a qualsiasi forma di coordinamento sovranazionale avrebbero avuto conseguenze insoddisfacenti quanto non proprio deleterie nella risoluzione dei temi sociali di una società sempre più dualizzata e ineguale.

L'impatto devastante della crisi del 2008 ha tuttavia avuto, come si è già accennato, effetti deleteri sul cammino di riforma degli Stati membri verso l'integrazione del SIA nei loro sistemi di *welfare*. Come se non bastasse, la tremenda crisi sanitaria che ha colpito il mondo negli ultimi mesi getta ulteriore incertezza sulla capacità delle istituzioni europee di guidare i Paesi UE verso una strategia comune di gestione dei sistemi sociali. Ciò mette a rischio il già tribolato cammino di riforma sociale europeo, aspetto preoccupante anche in termini economici: se davvero la politica sociale può essere un motore di sviluppo per l'economia di un Paese, è anche vero che un *welfare* non congegnato per rispondere alle esigenze di una società contemporanea porta con sé il serio rischio di rendere monca la risposta alla crisi e frenare la futura ripresa.

Eppure, considerando l'alta età media europea e l'aumento delle aspettative di vita, vi sarà un crescente bisogno di aumentare conseguentemente la durata della vita lavorativa; questo al fine di

garantire la stabilità e l'adeguatezza del sistema economico. Per le stesse ragioni, occorrerà trovare rimedio al tutt'ora (soprattutto in certi Paesi) annoso problema della sottorappresentazione delle donne e dei giovani nel mercato del lavoro. Il SIA richiede quindi di assumere un approccio individualizzato, in grado di facilitare la partecipazione al mercato del lavoro e alla società nei vari periodi della vita degli individui e – laddove ve ne sia bisogno – di combinare ciò a misure adeguate di sostegno al reddito. Ciò richiederà ai sistemi di *welfare* di assumere una dimensione fortemente preventiva, nonché di mettere in atto interventi tempestivi per ogni fase di rischio della vita individuale (ASTOR *et al.*, 2020).

Un altro problema dei sistemi sociali europei riguarda la loro architettura. L'enorme eterogeneità – interna e tra un sistema e l'altro – presente nei *welfare* nazionali certamente comporta un rischio per l'efficienza generale del sistema. Per quanto efficaci, è fondamentale assicurarsi che i singoli interventi di politica sociale siano tra loro complementari (HEMERIJCK, 2017a) e che la distribuzione delle risorse segua una logica sia intergenerazionale che intragenerazionale (ASTOR *et al.*, 2020). Ciò richiederebbe un grosso sforzo volto a mettere in atto una riforma complessiva dei sistemi di *welfare*. Tuttavia, secondo il rapporto, stilato per la Commissione europea, del *European social policy network* ("ESPN"), "*Social Investment in Europe. A study of national policies*", le riforme in Europa tendono a essere spesso parziali e poco curanti degli effetti della complementarietà tra diverse politiche.

Nonostante ciò, la questione se la *governance* socioeconomica europea sia oggi in grado di affermarsi come promotrice dell'investimento sociale è ancora aperta. La stessa complessità di questo sistema rende infatti complesso tracciare delle conclusioni. Poiché il processo di *governance* adatta di volta in volta le proprie valutazioni alle specificità nazionali, le raccomandazioni politiche dell'UE si trovano a variare notevolmente da Paese a Paese (BEKKER, 2015).

Bisogna intanto ricordare come l'Unione europea si trovi – in teoria – particolarmente avvantaggiata nel portare avanti una riforma di lungo termine capace di portare un certo grado di sviluppo economico e giustizia sociale come il *social investment*. Proprio l'orizzonte di lungo periodo rende qualsiasi riforma passante per lo scrutinio dei poteri legislativi nazionali, poco incline a essere intrapresa. Questo perché la politica è spesso "impaziente" (Ferrera, 2017c) e dunque difficilmente sceglierà di sacrificare delle risorse nell'immediato per ottenere qualcosa in un futuro troppo lontano. In questo senso, le istituzioni europee – e, in particolare, la Commissione – sono state in grado di equipaggiarsi, negli anni, delle risorse istituzionali adatte ad aggirare la miopia politica del decisore pubblico nei confronti del lungo periodo (MANSBRIDGE e MARTIN, 2013).

Tali risorse sono riassumibili, in primo luogo, nella capacità informativa della Commissione; in secondo luogo, nel suo approccio capacitante (FERRERA, 2017c). Per ciò che concerne la prima, la

Commissione è riuscita, negli anni, a imporsi come dispensatrice di dati comparativi affidabili, nonché di inedite analisi di *policy*. Ciò consente a quest'ultima di poter portare avanti con una certa autorevolezza le cause per i cambiamenti di politica pubblica che persegue, oltre che di essere un'importante fonte di consulenza per i decisori pubblici nazionali e locali. Per quanto riguarda l'approccio capacitante, bisogna ricordare come spesso la Commissione agisca principalmente attraverso atti di *soft law*. Tuttavia, un recente flusso di letteratura ha evidenziato come alcuni fattori contestuali, come l'applicazione del Metodo aperto di coordinamento ("OMC") e una crescente "socializzazione" del Semestre europeo, abbiano consentito alla Commissione – in particolare, attraverso la cosiddetta condizionalità *ex ante* – di ottenere dei risultati in termini di adattamento delle politiche nazionali verso gli obiettivi di *Europe2020* (e – dunque – anche nella direzione del SIA).

Tuttavia, non sempre la Commissione ha voluto – o potuto – sfruttare a pieno le sue potenzialità promotrici. In particolare, le stringenti regole di bilancio e la continua austerità hanno fatto sì che in gli obiettivi sociali europei fossero messi, giocoforza, in secondo piano.

Inoltre – come afferma BEKKER (2017) – la viabilità di una riforma verso un *welfare* d'investimento sociale, diversa da Stato a Stato, è esacerbata dalle differenze di regole a essi applicabili all'interno degli stessi meccanismi di *governance* socioeconomica europea. In primo luogo, tra Stati membri che stanno affrontando una procedura di *bail-out* e Paesi finanziariamente stabili. Le condizionalità previste dalle procedure di salvataggio includono infatti duri tagli al sistema sociale, lasciando poco spazio all'investimento sociale (DOHERTY, 2014; KILPATRICK e de WITTE, 2014).

In secondo luogo, esistono regole di controllo differenti per quanto riguarda i Paesi dell'eurozona e gli altri Stati membri. Infatti, solo i primi sono passabili di sanzione per il mancato rispetto delle regole del Patto di stabilità e crescita e degli indicatori previsti dalla procedura UE per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici.

In terzo luogo, la struttura del processo di *governance* socioeconomica fa sì che quest'ultimo sia aperto – in teoria – ai cambiamenti degli obiettivi a seguito del cambiamento delle circostanze economiche e sociali. Ciò rende il processo e i suoi obiettivi di per sé non favorevoli o contrari all'investimento sociale. Al contrario, le finestre di opportunità per attuare riforme d'investimento sociale possono differire di Paese in Paese e di anno in anno. È perciò importante distinguere le azioni di breve termine a contrasto delle crisi dagli obiettivi a lungo termine (BARNARD, 2014).

I Trattati, in effetti, sembrerebbero delineare un quadro favorevole alla crescita dell'investimento sociale e di obiettivi sociali compatibili con le funzioni di *stock*, *flow* e *buffer* (BEKKER, 2017). Ad esempio, l'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea ("TUE") ribadisce come sia obiettivo

dell'Unione combattere "l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove[re] la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore.". L'articolo 9 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE") precisa che l'Unione "tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana"; tutte funzioni chiaramente riconducibili alle tre funzioni della politica d'investimento sociale. Tuttavia, le misure di austerità e la necessità – dettata dalla precedente crisi – di attuare importanti riforme strutturali sembrano aver avuto la meglio sugli ambiziosi obiettivi originali dell'Unione in politica sociale.

Aggiungendosi a un quadro d'incertezza già ben delineato, la crisi sanitaria rischia di mettere a repentaglio i pochi spazi di manovra rimasti ai Paesi UE. In tal senso, la notizia che gli Stati membri abbiano deciso di dotarsi d'importanti strumenti per far fronte alle difficoltà finanziarie future accende una parziale speranza.

Certamente, una gran parte del successo – o insuccesso – degli obiettivi sociali dell'Unione dipenderà dall'azione della Commissione, la quale, pur essendo stata, in parte, estromessa dal controllo del *recovery fund*, gode oggi di un potere e un'influenza probabilmente mai sperimentate. In tal senso, essa potrebbe ancora giocare un ruolo fondamentale, se sarà in grado di indirizzare i fondi a sua disposizione e riuscirà a ottenere maggiore autorevolezza su quelli di *Next Generation EU*.

Per concludere, l'investimento sociale è stato – e resta – una delle pietre angolari della trasformazione del moderno modello sociale europeo. L'Unione ha, nel corso degli anni, preso diverse misure per supportare gli Stati membri ad adottare il SIA all'interno dei loro rispettivi sistemi di *welfare*. Tuttavia, esistono ancora larghe differenze tra gli approcci dei *welfare* nazionali dei Paesi UE; senza contare che le riforme intraprese non sempre hanno guardato al sistema sociale in maniera integrata e complessiva.

Inoltre, l'attuale crisi sembra mettere in discussione, per la seconda volta, la reale capacità dei singoli Stati di gestire una riforma di tale complessità. La Commissione, che pure, grazie alla sua influenza e alle sue prerogative, ha spinto, negli anni, gli Stati in maniera considerevole verso un graduale adattamento, sembra non essere riuscita a sfruttare appieno il suo potenziale. Il tema se l'Europa riuscirà a dotarsi di un obiettivo comune di riforma delle politiche sociali nazionali resta ancora aperto. Ciò che è chiaro, è che in un mondo sempre più affollato dalle incertezze, il cammino d'integrazione europeo non può esimersi dall'affrontare collettivamente la questione del *welfare*. Le grandi sfide dell'invecchiamento della popolazione, del calo demografico e dell'ingresso delle donne nel mondo del lavoro, ancora accese in molti Stati continentali, determineranno il successo o

l'insuccesso del modello economico europeo. In questo senso, l'investimento sociale si pone come un potenziale strumento nelle mani dei *policy maker* per la sua potenziale attitudine a risolvere i problemi contemporanei di giustizia sociale, senza compromettere l'efficienza del sistema, ma anzi, ristabilendone l'equilibrio.

Nonostante gli arretramenti e le crisi, l'investimento sociale può ancora giocare un ruolo importante nel futuro europeo. Ancora oggi, di fronte a una nuova crisi, s'impone un ripensamento del modo delle istituzioni di relazionarsi con la società. I vecchi modelli compensativi, ancora largamente adottati, soprattutto dai Paesi dell'Europa continentale e meridionale, non sono più in grado di rispondere alle nuove esigenze di giustizia sociale. È necessario creare un sistema più stabile, sostenibile, che possa garantire alti livelli di occupazione, senza per questo arrecare danni all'efficienza economica.

Nel promuovere tale sistema, la Commissione e le istituzioni europee potrebbero giocare un ruolo fondamentale di guida e sostegno, in grado di aggirare i tradizionali preconcetti della politica nazionale.

CONCLUSIONI

Nelle pagine precedenti, questo studio ha cercato di rispondere alla domanda se – e come – l’investimento sociale può rappresentare, accanto a quanto è stato fatto per la protezione dell’occupazione e dei redditi, una credibile risposta all’attuale crisi. A tal fine, è stata condotta un’analisi della letteratura contemporanea sui principali temi toccati dalla domanda di ricerca.

A seguito delle trasformazioni, di origine sociale ed economica, avvenute in Europa e nel mondo occidentale a partire dagli anni ’80 del secolo scorso – come l’inizio del declino demografico, il rallentamento della crescita e l’espansione dell’occupazione femminile – i vecchi sistemi di *welfare*, tradizionalmente improntati alla prevenzione e compensazione di danni legati alla perdita dell’occupazione – quindi volti al mantenimento passivo del reddito – sono entrati in un periodo di crisi. Una prima risposta data alla questione è stata quella neo-liberale/monetarista; tale soluzione prevede importanti tagli a pesanti programmi di spesa passiva, rivelatisi ormai difficilmente sostenibili. Questa risoluzione, sebbene accorta, si rivelò parziale poiché non tenne di conto dei nuovi rischi sociali incombenti in una società mutata. Per la stessa natura di tali rischi – trasversali e riguardanti fasce di popolazione tradizionalmente sguarnite dai tradizionali strumenti assicurativi – era necessario un nuovo approccio che fosse in grado di prevenire alla radice (cioè attraverso interventi precauzionali precoci) il male sociale. Questo genere d’interventi poggiava su un principio generale improntato all’universalismo e alla non ingerenza nel mercato del lavoro; agiva quindi nel campo della preparazione degli individui e nell’agevolazione di determinati momenti di transizione: eventi generici (come, ad esempio, il passaggio dagli studi al mondo del lavoro) dai quali – se affrontati in maniera sbagliata – sarebbero potute provenire conseguenze negative per il benessere socioeconomico dell’individuo.

Un simile approccio alla politica sociale era già esistente nei sistemi di *welfare* scandinavi da diverso tempo, grazie anche al contributo propositivo di eminenti esponenti della letteratura come i Myrdal. L’inizio del dibattito accademico e politico sull’investimento sociale è però da far risalire agli inizi degli anni ’90 del secolo scorso, quando un gruppo d’intellettuali europei – ispirati dall’esperienza d’oltremania della “Terza via” blairiana – iniziò a proporre in sede europea una serie di riforme – volte a cambiare la struttura dei *welfare* europei – riunite sotto il nome d’investimento sociale. Con questo termine, ci si riferisce a un approccio/orientamento alle politiche sociali, avente pretesa paradigmatica (cioè di volersi imporre come “bussola” sottostante ai processi decisionali che coinvolgono la gestione del *welfare*) e l’ambizione di dare nuovo impulso alla spesa sociale, riorientandola verso una funzione capacitante. In tale funzione starebbe quindi l’“investimento” vero e proprio, tale proprio perché, a un dispendio di risorse iniziale, volto a preparare l’individuo a “far fruttare le transizioni” SCHMID (2015), corrisponderà un ritorno in termini sociali (poiché l’individuo,

avendo maggiori potenzialità d'integrarsi nella società e nel mondo del lavoro, correrà meno il rischio di emarginarsi) e di stabilità del sistema di sicurezza sociale (poiché, venendosi a creare le condizioni per un benessere socioeconomico maggiore, calerà la dipendenza degli individui da misure compensative tradizionali e aumenteranno le risorse fiscali con cui lo Stato finanzia la sua azione). Nonostante le critiche, anche aspre, di parte della letteratura e le difficoltà contingenti – dovute in parte dalla crisi, in parte dalle stringenti misure di austerità europee – sembra che, nel tempo, la maggior parte degli Stati europei stia introducendo elementi d'investimento sociale nei propri sistemi di *welfare*.

Nel contesto europeo, il paradigma del *social investment* è stato preso come modello per una riforma collettiva dei sistemi sociali degli Stati membri. La Commissione si è fatta principale *sponsor* di questo paradigma e – grazie agli strumenti a sua disposizione, come i poteri conferitigli dai Trattati e dagli altri atti legislativi comunitari – ne ha spinto l'introduzione. Tuttavia, le azioni intraprese spesso non si sono rivelate all'altezza delle potenzialità e delle aspettative e la politica della Commissione d'incoraggiare l'introduzione di elementi d'investimento sociale nei sistemi di *welfare* degli Stati membri ha in genere ceduto il passo agli ostacoli messi in atto dalla Grande recessione e dalla spesso restrittiva *governance* economica dell'Unione europea.

L'attuale crisi pandemica (e le sue possibili conseguenze sul versante economico) pone, contemporaneamente, un ulteriore ostacolo al concretizzarsi di questa visione delle politiche sociali, ma anche una finestra di opportunità inedita nella storia europea. Le ricette individuate in campo di politiche sociali e – in particolare – l'introduzione di uno strumento inedito di *welfare* compiutamente europeo, come SURE, costituiscono un precedente di non poco conto e aprono l'orizzonte a un'espansione dei poteri delle istituzioni sovranazionali in materia di *welfare* mai sperimentate prima. In tal senso, visto l'impegno che la Commissione ha profuso negli anni verso la coltivazione di riforme improntate all'investimento sociale, è auspicabile che, nel medio/lungo termine, elementi di politiche d'investimento sociale possano entrare a far parte del ventaglio di *policy* delle istituzioni europee. Ciò dipenderà, tuttavia, dalla capacità della Commissione e delle istituzioni europee di vincolare parte dei fondi, messi a disposizione per il piano di ripresa, al rispetto delle condizioni del SIP e del Pilastro europeo dei diritti sociali. In questi ultimi giorni, durante il suo discorso sullo stato dell'Unione, la Presidente Von der Leyen ha dichiarato come la Commissione si rivelerà intransigente nel condizionare l'approvazione dei piani di recupero dei vari Stati al rispetto delle sue priorità. Resta solo da vedere se – tra queste priorità – saranno individuati il riordino e il riallineamento delle condizioni socioeconomiche verso gli obiettivi stabiliti.

RIASSUNTO

Questo elaborato ha cercato di rispondere alla domanda se – e come – l’investimento sociale può rappresentare, accanto a quanto è stato fatto per la protezione dell’occupazione e dei redditi, una risposta credibile all’attuale crisi. A tal fine, è stata condotta un’analisi della letteratura contemporanea sui principali temi toccati dalla domanda di ricerca. L’elaborato si divide in quattro capitoli, ciascuno trattante un tema d’interesse al fine di dare una risposta alla domanda di ricerca.

Capitolo I

Il primo capitolo introduce alle politiche sociali in generale. Si concentra sui fondamentali di questo genere di politiche, contestualizzandole in un quadro storico-sociale.

Si è affrontata, in primo luogo, la questione della provenienza storica dell’investimento sociale, tracciando un breve riassunto della storia e dell’evoluzione dei sistemi di *welfare* occidentali, dei rischi sociali e di come questi ultimi abbiano indirizzato le scelte dei *policy maker* sulla conformazione da dare allo Stato sociale. In particolare, si è cercato di mostrare come – alla fine di un percorso storico – la post-industrializzazione della società occidentale abbia portato alla rilevanza di nuovi rischi sociali che hanno messo in crisi le vie tradizionali d’intendere le politiche sociali.

In secondo luogo, si è cercato di portare avanti una riflessione sulle prospettive avanzate in letteratura per la comprensione di questi rischi sociali e – più in particolare – come queste possano essere più o meno utili alla comprensione delle dinamiche dei nuovi rischi.

Il paradigma dell’investimento sociale è un modello emergente per la comprensione e la risoluzione dei nuovi rischi sociali determinatisi nella società europea post-industriale, nasce da un filone di letteratura critico delle riforme portate avanti dalla visione neoliberale, ma – come quest’ultima – prende in parte le distanze dalle tradizionali forme compensative del *welfare* assicurativo, tipico della visione keynesiana, egemone nei primi decenni del secondo dopoguerra. Con riferimento al termine ‘investimento sociale’, s’intende indicare un regime di *welfare* nel quale il Governo indica come misure di *policy* prioritarie quelle che promuovono l’occupazione attraverso la coltivazione, nell’individuo, della preparazione necessaria per meglio affrontare il mercato del lavoro; ciò sarebbe svolto attraverso il ricorso alle politiche attive e a misure che favoriscano l’incontro tra domanda e offerta di lavoro. I propugnatori di questo paradigma ne argomentano l’incedere anche in prospettiva storica. Storicamente, quest’ultimo si pone infatti come successore dei due paradigmi che più hanno influenzato lo sviluppo dello Stato sociale nell’Occidente: il modello keynesiano e quello neoliberale; in questo senso, l’investimento sociale traccerebbe una sintesi innovativa dei due modelli.

Il terzo paragrafo intende dare una presentazione del *social investment* come modello di politiche sociali avente ambizione paradigmatica che supera la distinzione efficienza/equità per concentrarsi invece su capitale umano e crescita economica attraverso l'aumento dell'occupazione; avvalendosi di inediti concetti di *stock*, *flow* e *buffer* come metro d'azione.

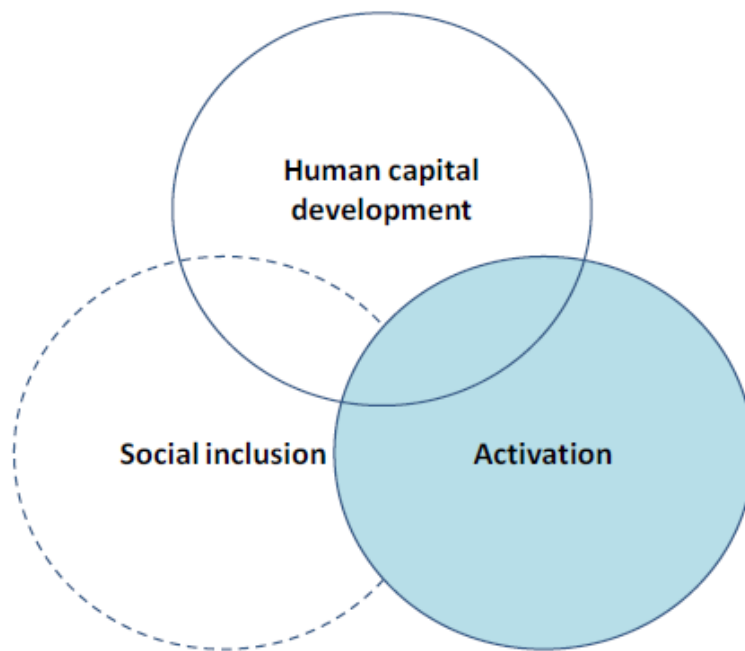
Si affronta quindi il tema di dare una definizione precisa al termine investimento sociale, presentando una sintesi delle tesi di alcuni autori e di fare maggiore chiarezza sul concetto, evocato più volte nel precedente capitolo.

In primo luogo, si presenta una definizione del termine investimento sociale, come un approccio/orientamento alle politiche sociali, avente pretesa paradigmatica (cioè di volersi imporre come “bussola” sottostante ai processi decisionali che coinvolgono la gestione del *welfare*) e di dare nuovo impulso alla spesa sociale, riorientandola verso una più o meno precisa funzione capacitante, che possa diventare successivamente metro di valutazione per future considerazioni in merito.

In secondo luogo, è necessario chiarire cosa si intende per paradigma delle politiche sociali. Rifacendoci alle considerazioni di alcuni accademici, si cerca di dare una definizione calzante e di mostrare come in effetti l'investimento sociale non sia riducibile a un generico insieme di considerazioni su come riorganizzare alcuni aspetti delle dinamiche sociali ma costituisca, al contrario, una visione coerente su come l'intera impalcatura dei sistemi di *welfare* dovrebbe essere organizzata

Una volta chiarito il tema della concretezza paradigmatica dell'IS, si tenta di dare un ulteriore chiarimento sulla terminologia adottata: cosa si intende quindi per investimento? E come si può affermare che una spesa ha generato dei ritorni? A tali interrogativi si risponde presentando, come possibile criterio di valutazione, la tassonomia di Hemerijck, secondo cui la spesa per investimento sociale sarebbe distinguibile perché assolvete tre precisi compiti: di *stock*, di *flow* e di *buffer*. Con queste funzioni, che non operano singolarmente ma in sinergia l'una con l'altra, si vuole indicare rispettivamente l'azione dello Stato sociale nell'incoraggiare la crescita di capitale umano; il supporto delle istituzioni nel facilitare e rendere fruttuose le transizioni più delicate degli individui e il mantenimento del reddito nei casi d'indigenza.

I “pilastri” del *Social investment welfare state*



Fonte: LEONI (2015)

Nel quarto paragrafo si tenta di aprire una parentesi chiarificatrice sulla differenza tra la spinta delle istituzioni europee nello stimolare l’investimento sociale e le politiche adottate dagli Stati membri dall’istituzione delle politiche di austerità. Alla prova dei fatti, i Governi europei, proprio perché spinti alla riduzione dei costi, invece che intraprendere un riadattamento complessivo del loro *welfare*, avrebbero favorito un mero ribilanciamento delle funzioni di *welfare*, dalle costose misure tradizionali compensative a più agili politiche attive, senza però tener conto dell’importanza che le prime ricoprono anche nel paradigma del *social investment* nell’esprimere una funzione di *buffering*.

Va quindi risolto ogni equivoco riguardo le differenze tra *welfare* neoliberale e paradigma dell’investimento sociale.

Una prima considerazione da fare è che, sebbene i parametri di Maastricht abbiano portato certamente a una riduzione generale dei costi e a un ridimensionamento dei bilanci UE, le linee-guida comunitarie e OCSE sono notevolmente cambiate nel corso degli anni; ciò attesta appunto un cambio di mentalità di tali istituzioni, passate dal raccomandare agli Stati l’introduzione di *welfare* minimi al propendere per la creazione di *welfare* positivi e capacitanti.

In secondo luogo, nonostante l'austerità abbia inferto un duro colpo alle politiche di bilancio degli Stati membri, la variazione dello sforzo fiscale di ciascun Paese è (con poche eccezioni) positiva rispetto alla spesa nell'anno 2000. Questo attesta che le ristrettezze di bilancio, aggravate dalla crisi economica, hanno certamente rallentato la spesa sociale, ma l'impegno dei Paesi UE nella spesa sociale è tutt'altro che "regredita" alla concezione minimalista che suggeriva l'OCSE nei primi anni '90.

Chiarita la collocazione spaziale del *social investment* nel panorama dei paradigmi delle politiche sociali, nel quinto paragrafo sono passate in rassegna le principali critiche portate avanti da parte della letteratura scientifica. In effetti, questo concetto sembra essere accompagnato da una serie di problematiche che potrebbero metterne in discussione la coerenza o l'adequatezza nel risolvere determinate problematicità. È quindi necessario chiarire in cosa consistano tali criticità, al fine di esprimere un giudizio complessivo.

Una prima serie di critiche è quella avanzata da Nolan, il quale, pur riconoscendo una certa dignità/ambizione paradigmatica all'IS; sottolinea come questa visione delle politiche sociali nasconda tre problematiche: la prima riguarda è legata al fraintendimento non chiarito tra *welfare* "growth-friendly" ed "employment-friendly"; la seconda critica è legata al livello di robustezza concettuale nel distinguere tra misure di investimento e altra spesa sociale; la terza critica che Nolan muove all'IS è relativa alla sua base ideologica; soprattutto, se fondarsi sul solo criterio della crescita sia il modo migliore di affrontare le tematiche di politica sociale.

Una seconda serie di criticità è individuata da Cantillon e Lancker, i quali si preoccupano soprattutto del fatto che un'eccessiva focalizzazione sulla spesa per investimento potrebbe rivelarsi disfunzionale alla risoluzione di problemi legati alla povertà e alla disoccupazione di lungo termine.

Infine, vi sono ragioni per ritenere che la spesa in politiche d'investimento sociale sia più suscettibile all'effetto Matteo rispetto alla spesa per misure di protezione sociale. A causa del peso della stratificazione sociale e culturale, i segmenti più vulnerabili delle società tendono a trovare difficile orientarsi verso il sistema educativo, il mercato del lavoro e i servizi pubblici. Pertanto, sebbene le strategie di investimento sociale abbiano il potenziale per mitigare le disuguaglianze sociali e culturali, la spesa per servizi capacitanti tenderà ad essere più vantaggiosa per le classi medie e alte, creando così una redistribuzione negativa delle risorse.

Il paragrafo conclusivo del primo capitolo cerca di rispondere ad alcune delle critiche portate avanti e analizzate nelle pagine precedenti; basandosi su alcune riflessioni personali e della letteratura più insigne. Si tenta quindi di dimostrare che il paradigma dell'IS, sebbene indebolito da anni di crisi

economica e insidiato da numerose problematiche sia teoriche e pratiche, sarebbe divenuto centrale nella realtà odierna del dibattito sulle politiche sociali.

Capitolo II

Il paradigma dell'IS può costituire – dopo la crisi del 2008 e la conseguente spaccatura socioeconomica tra economie europee - un modello unificante di politiche sociali capace di riallineare gli Stati membri UE? Come è uscito l'investimento sociale dalla prova della crisi del 2008? Per rispondere a queste domande, il capitolo secondo - partendo dagli atti legislativi approvati dalle istituzioni comunitarie e proseguendo nell'analisi delle politiche comunitarie messe in atto nel campo delle politiche sociali – si focalizza sulla domanda se esista o meno un modello europeo di politiche sociali e se l'investimento sociale possa a buon titolo candidarsi a modello per gli Stati membri.

Elemento distintivo del paradigma dell'investimento sociale è il suo rapporto con l'Unione europea, motivo per cui il primo paragrafo passa in rassegna i principali avvenimenti e le principali scelte di *policy* che hanno portato l'Unione europea a un ruolo di maggiore impegno sul fronte delle politiche di investimento sociale.

Lo scoppio della crisi del 2008 ha dato avvio a un periodo di crisi per gli obiettivi nazionali di riforma del sistema sociale. La difficoltà delle istituzioni europee nel prendere con maggiore decisione “le redini” nelle materie riguardanti le politiche sociali ha provocato una spinta decentralizzante negli Stati membri, i quali hanno peraltro visto l'insorgere di partiti euroscettici e incominciato a dare priorità a interventi frammentari rispetto che a riforme complessive; guardando tendenzialmente con sospetto alle istituzioni europee. L'Unione risponde tardivamente a questi avvenimenti, mettendo in atto una serie di misure che tuttavia incardinano definitivamente l'investimento sociale tra le priorità di *policy* comunitarie in materia di *welfare*.

Si tenta, in tutto ciò, di sottolineare come una dimensione sociale per l'Unione sia diventata fondamentale per la sostenibilità del progetto europeo e delle sue istituzioni.

Il secondo paragrafo sposta momentaneamente il *focus* dalla dimensione comunitaria a quella nazionale presentando brevemente tre casi emblematici del variegato rapporto esistente in Europa tra politiche sociali e Stati membri; in particolare, parte della letteratura tende a raggruppare i *welfare* europei in tre distinti *cluster*, i quali contengono rispettivamente Paesi che hanno integrato con successo grosso modo l'investimento sociale nei loro processi di *policy*; Paesi in transizione; Paesi ancora legati principalmente alle forme più tradizionali di *welfare* compensativo.

Il primo caso analizzato è quello scandinavo; raggruppamento di Stati ritenuti all'avanguardia per quanto riguarda l'attuazione di ambiziose riforme di *welfare* e – per quanto ci riguarda – d'investimento sociale. Tuttavia, negli ultimi anni lo Stato sociale dei Paesi scandinavi ha subito una serie di riforme che sembrano aprire una strada alla de-universalizzazione. Le ragioni di questi ultimi sviluppi saranno pertanto analizzate e si tenterà di dare una risposta alle ragioni per cui un sistema sociale che goda di così ampia popolarità possa essere stato soggetto a ridimensionamenti.

Il secondo caso - quello tedesco - è l'esempio di un Paese che può essere definito in via di transizione. All'impalcatura tradizionalmente continentale-assicurativa del *welfare* tedesco si sono infatti aggiunti, negli ultimi anni, elementi di politiche pubbliche riconducibili all'investimento sociale. Ciò è stato possibile grazie all'assenso degli attori costituenti la galassia neo-corporativista del Paese – la quale ha tradizionalmente detenuto potere di veto nei confronti di qualsiasi tentativo di riforma complessiva. Alcune condizioni socioeconomiche avverse hanno tuttavia spinto, a partire dalla riunificazione tedesca, ad attuare delle riforme a cui questi gruppi si erano mostrati tradizionalmente refrattari.

Il terzo caso infine è quello italiano. L'Italia è forse l'esempio più estremo di come una riforma capacitante del *welfare* non solo non abbia trovato appiglio; ma dove singoli programmi sperimentati abbiano paradossalmente provocato effetti negativi, dovuti sia all'inadeguatezza delle condizioni strutturali di fondo, sia al disinteresse del *policy-maker* verso il contesto di attuazione della politica stessa. Il caso sarà preso a esempio per meglio comprendere la natura delle misure di investimento, la cui efficacia deriva dalla loro adeguatezza al contesto e dalla loro sinergia con le configurazioni strutturali e istituzionali.

Il terzo paragrafo si focalizza sulla risposta europea alla crisi economica del 2008; ci si domanda, in particolare, quanto spazio di manovra abbiano avuto a disposizione Europa e Stati membri e che impatto abbia avuto la crisi sui sistemi sociali. Tutto ciò al fine di poter dare, nel capitolo conclusivo dell'elaborato, una valutazione più completa sulle scelte di *policy* assunte recentemente dalle istituzioni europee per fronteggiare l'emergenza coronavirus e come queste sono da leggere in riferimento al travagliato cammino europeo di riforma del *welfare*.

In primo luogo, l'istituzione delle misure di austerità all'interno delle politiche di bilancio nazionali ha posto un freno alla messa in atto delle politiche di riforma più ambiziose. Tali misure, ispirate dai precetti della teoria neoliberale avanzata da alcuni economisti OCSE nei primi anni '90 per combattere l'alta disoccupazione presente nei Paesi europei più avanzati, si sono tuttavia rivelate un freno all'azione di ripresa. L'istituzionalizzazione dell'*austerità* ha infatti minato fortemente i programmi ambiziosi di molti politici nazionali di orientamento riformista negli anni a seguire; un

tema importante su cui si riflette è dunque la difficoltà di riorientare i sistemi di *welfare* in casi di ristrettezza di bilancio. Tuttavia, tracciando una sintesi sullo stato dei sistemi sociali europei alla fine della crisi, si può affermare come non vi siano state delle vere e proprie inversioni di tendenza. L'evoluzione di questi verso una maggiore capacità di comprendere e affrontare i nuovi rischi sociali non ha cessato di essere. Nondimeno, la crisi ha posto un serio freno alla velocità del cambiamento e – nel caso dei Paesi tradizionalmente più legati a un *welfare* di tipo compensativo – potrebbe aver cancellato ogni *chance* di un rapido recupero del terreno perduto.

Il quarto paragrafo conclude la trattazione del capitolo con alcune riflessioni sulla fattibilità o meno di un progetto comunitario di politiche sociali. Esiste ancora la possibilità di costruire una via europea all'investimento sociale? La Commissione europea è in grado di portare avanti il progetto di sviluppo di un paradigma in/nella crisi?

Per rispondere a quest'interrogativo, bisogna considerare che, in primo luogo, l'applicazione del paradigma dell'investimento sociale è – per definizione - un programma a lungo termine. Sarebbe quindi ingenuo pensare che questo possa risolvere questioni di breve termine presentate dalle crisi economiche e finanziarie, come la crisi del 2008. Se i fautori di questo paradigma vogliono avere successo, la sfida che si trovano di fronte è quindi proprio quella di vincere l'“*impatient politics*” (FERRERA, 2017c) dei decisori politici.

È proprio in questa sfida che probabilmente giace il principale fallimento delle istituzioni europee. Infatti, se la crisi ha da un lato reso chiara la domanda per politiche urgenti di breve-termine, che hanno approfondito l'integrazione economica e le politiche di austerità, obiettivi di riforma ambiziosi delle politiche sociali sono spariti dall'agenda politica dei *policy-maker* europei. Oggi la missione delle istituzioni europee resta la stessa: costruire, con gli strumenti a disposizione, sfruttando il proprio vantaggio di attori affidabili e *super partes*, le basi per una politica sociale comune, fondata su un *overlapping consensus* (VANDEBROUCKE, 2017) che costituisca la base d'incontro per le diverse realtà europee.

Capitolo III

Il capitolo conclusivo tenta di porsi alcune domande sull'investimento sociale e le sue *chance* di sviluppo dopo il coronavirus. In particolare, ci si domanda se (e come) il paradigma del *social investment* sia attrezzato a contribuire a uscire dalla crisi economica che ha colpito e colpirà i Paesi a capitalismo avanzato a seguito dell'emergenza sanitaria, culminata in una quarantena semi-totale in pressoché la totalità degli Stati membri. Da quanto si sta osservando, l'iniziale risposta europea

sembra essere quella (e sembra che lo sarà a lungo) di appoggiarsi a politiche di "*buffering*" (per restare nella terminologia di Hemerijck) per preservare i lavoratori colpiti dalla crisi, sostenendone l'occupazione e il reddito. Ma è auspicabile che, se non altro in futuro, possano essere introdotte, nella risposta europea a questa seconda crisi, anche politiche capacitanti di *stock* e *flow*? Se sì, come? Insomma, quale conformazione dare al *welfare* del domani post-crisi? Assisteremo a un ritorno al *welfare* compensativo o il *social investment* può ancora giocare un ruolo?

Nel primo paragrafo si analizzano i diversi impatti che la crisi pandemica ha avuto e potrebbe avere in futuro, con un *focus* in particolare sulle fasce di popolazione più colpite.

La crisi ha investito la comunità internazionale in maniera pressoché simmetrica, costringendo la maggior parte dei Paesi a chiudere le proprie frontiere e a imporre rigide misure di quarantena. Questa decisione, senza precedenti nell'attuale generazione (e forse in tutta la storia umana), ha avuto un pesante impatto socioeconomico, soprattutto sulle fasce di popolazione più deboli, in particolare le donne, le quali occupano posizioni lavorative spesso precarie e sottopagate. Questa condizione è stata certamente aggravata dalla necessità di conciliare il proseguimento del proprio lavoro da remoto con la cura dei figli, dovere che ancora ricade principalmente sulle loro spalle.

La calamità ha inoltre rappresentato (e continua a rappresentare) un enorme problema e fattore di ridimensionamento per molte industrie e attività produttive. La chiusura di importanti realtà d'impresa vorrà dire un più vasto bacino di indigenti, fattore che sposterà la bilancia del *welfare* sempre più sul lato della spesa, minandone dunque la sostenibilità. Vi è quindi la necessità impellente di instaurare nuovamente un dibattito europeo sulla riconfigurazione dello Stato sociale. Ricucire la spaccatura esistente nella società e tra Stati membri, tra chi può permettersi o meno di godere delle condizioni materiali minime per poter partecipare attivamente alla vita sociale ed economica del proprio Paese dovrà essere un tema di dibattito centrale in sede nazionale ed europea di qui ai prossimi anni.

Nel secondo paragrafo si tenterà di passare in rassegna gli strumenti previsti dagli Stati membri e dalle istituzioni comunitarie per far fronte alla crisi e le modifiche negli equilibri di potere tra attori europei, soprattutto con riferimento alla loro influenza nel delineare gli obiettivi futuri di politica sociale.

Gli attori fondamentali che hanno partecipato alla realizzazione del piano d'interventi per far fronte alle conseguenze socioeconomiche della crisi pandemica sono il Consiglio europeo, la Commissione e la Banca centrale europea. Ciascuno di questi soggetti – in particolare i primi due – si è conteso la *leadership* della gestione del piano di recupero, andando a riaccendere l'annoso conflitto tra

componente sovranazionale e internazionale all'interno delle istituzioni europee. L'insieme di soluzioni individuate per far fronte alla sfida comune della ripresa hanno visto complessivamente un rafforzamento del consensualismo intergovernativo, a discapito degli ambiziosi progetti di guida sovranazionali della Commissione europea. Quest'ultima esce parzialmente sconfitta dai negoziati: gli strumenti a sua disposizione per il perseguimento della sua agenda sono stati limitati e le risorse a sua disposizione verosimilmente non le consentiranno di attuare pienamente quanto proposto. La strada di un possibile impulso verso l'adattamento dei *welfare*, sebbene parta in salita, non è tuttavia da escludersi a priori. Ciò dipenderà da quanto – e come – la Commissione europea sarà in grado, alla prova dei fatti, d'indirizzare i singoli Stati nel delineamento degli obiettivi da raggiungere.

Il terzo paragrafo, conclusivo dell'elaborato, tenta di rispondere alla domanda se ancora sia auspicabile una svolta europea verso l'investimento sociale. Il “*quiet paradigm*” è stato infatti duramente colpito, sia dalla lunga crisi economica, che da aspre critiche da parte dei suoi detrattori. Una ripresa economica lenta e difficile sembra essere una concreta opzione, soprattutto per quei Paesi che peggio hanno affrontato la transizione del proprio *welfare* da modelli compensativi a capacitanti. Tuttavia, sono ancora numerose le ragioni per cui un rinnovato impegno degli Stati membri e delle istituzioni comunitarie in un *welfare* capacitante è visto come non più rimandabile da un'ampia fetta della letteratura scientifica.

Grazie all'entrata in vigore del SIP, si è aperta una finestra di opportunità – per l'Europa – di uscire da quello stallo, iniziato nel 2008, a seguito dello scoppio della Grande recessione, responsabile del rallentamento del processo di riforma del *welfare*. Con questo ambizioso progetto di riforma è iniziato a cadere l'equivoco secondo cui le politiche sociali costituirebbero anzitutto un fardello per le casse pubbliche e le istituzioni europee hanno potuto iniziare a ragionare in termini di quali benefici può rendere alla società un *welfare* congegnato per comprendere (e affrontare) i nuovi rischi emersi dagli enormi cambiamenti in atto negli ultimi decenni. Grazie alla guida di istituzioni sovranazionali come la Commissione, si aprirebbe per gli Stati membri l'opportunità di sviluppare una nuova convergenza sociale. Tale esigenza è dettata dalla consapevolezza della profonda integrazione delle strutture sociali, dei mercati del lavoro e delle economie degli Stati membri (ASTOR et al., 2020). Una così fitta compenetrazione non può dunque più esimersi dal prevedere una qualche forma di sinergia delle politiche sociali comunitarie.

Se l'Europa riuscirà o meno a dotarsi di un obiettivo comune di riforma delle politiche sociali resta ancora da vedere. Ciò che oggi appare chiaro, è che in un'economia mondiale sempre più preda dell'incertezza, le istituzioni e gli Stati membri dell'Unione europea non possono più esimersi dall'affrontare collettivamente la questione dell'adattamento del *welfare*. La risoluzione delle annose

questioni dell'invecchiamento della popolazione, del calo demografico e dell'ingresso delle donne nel mondo del lavoro, ancora attuali in molti Stati continentali, determineranno il successo o l'insuccesso del modello economico europeo. In questo senso, l'investimento sociale può porsi come un potenziale strumento risolutivo nelle mani dei *policy-maker*, grazie alla sua attitudine a comprendere e affrontare i problemi contemporanei di giustizia sociale, senza per questo compromettere l'efficienza del sistema, contribuendone – al contrario – alla stabilità.

Ringraziamenti

Alla conclusione di questo elaborato, che sancisce il termine del mio periodo di studi universitari – ma anche di quasi vent’anni d’istruzione “scolastica” – desidero riservare alcune righe per ringraziare le persone che mi sono state accanto in questo tempo, che mi ha reso la persona che sono. Chiedo in maniera ironica, a chi dovesse leggere, di perdonarmi qualche licenza di patetismo. Un primo “grazie” va alla mia famiglia tutta: in particolare, ringrazio mamma e babbo, per essere per me stella polare di amore e maestri di vita; ringrazio mio fratello Eugenio, mio compagno di viaggio e punto di riferimento; ringrazio mia nonna, per essere una forza della Natura.

Un affettuoso ringraziamento va a Flaminia – per avermi preso così come sono – e ai miei amici, vecchi e nuovi, per essere il sale della mia vita.

Mi aspetta ancora molto da fare e so che sarete sempre al mio fianco.

Viva la Ina (qualcuno sa perché).

BIBLIOGRAFIA

- Aghion, P., Ljungqvist, L., Howitt, P., Howitt, P. W., Brant-Collett, M., & García-Peñalosa, C. (1998), *Endogenous growth theory*, MIT press.
- Alcidi, C. e Gros, D. (2020), *Next Generation EU: A Large Common Response to the COVID-19 Crisis*, *Intereconomics*, 55(4), 202-203.
- Andersson, J. (2005), *Investment or Cost? The Role of the Metaphor of Productive Social Policies in Welfare State Formation in Europe and the US 1850-2000*, Paper presented at the World Congress in Historical Sciences, Sydney, July.
- ANVUR (2014), *Le competenze effettive di carattere generalista dei laureati italiani*, Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca, Roma.
- Armington, K. (2012), *The politics of fiscal responses to the crisis of 2008–2009*, *Governance*, 25, 4, 543–565.
- Armington, K. e Baccaro, L. (2012) *Political economy of the sovereign debt crisis: the limits of the internal devaluation*, *Industrial Law Journal* 41(3): 254–75.
- Armington, K. e Beyerler, M. (2004), *The OECD and European Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ascoli, U., e Pavolini, E. (2015), *The Italian Welfare State in a European Perspective: A Comparative Analysis*. Bristol: Policy Press.
- Ascoli, U., Ranci, C., e Sgritta, G. B. (2015), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*. Bologna: Il Mulino.
- Astor, E., Fransen, L., e Vothknecht, M. (2017-06-01). *Social Investment for a Cohesive and Competitive European Union*. In: *The Uses of Social Investment*.
- Barcevičius, E., Weishaupt, J. T., e Zeitlin, J. (2014), *Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Barnett-Howell, Z. e Mobarak, A. M. (2020), *The Benefits and Costs of Social Distancing in Rich and Poor Countries*. arXiv preprint arXiv:2004.04867.
- Bekker, S. (2015). *European socioeconomic governance in action: Coordinating social policies in the third European Semester*, Paper series no. 19, Observatoire social européen.
- Bekker, S. (2017), *Can European Socioeconomic Governance Be Social Investment Proof?* In: *The Uses of Social Investment*.
- Berghman J., Fouarge D. e Govaerts K. (1998), *Social Protection as a Productive Factor, Collecting Evidence of Trends and Cases in the EU*. Report at the Demand of the Commission of the EU – DG V, European Institute of Social Security, Lovanio.
- Bleses, P., e Seeleib-Kaiser, M. (2004). *The Dual Transformation of the German Welfare State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Blyth, M. (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. New York: Oxford University Press.
- Blöchliger, H., Song, D.-H., and Sutherland, D. (2012), *Fiscal Consolidation: Part 4. Case Studies of Large Fiscal Consolidation Episodes*, OECD Economics Department Working Papers No. 935. Paris: OECD.
- Bonoli G. (2005), *Time matters Postindustrialisation, new social risks and welfare state adaptation in advanced industrial democracies*, “Congrès des quatre pays”, Université de Lausanne.
- Bonoli, G., Cantillon, B. e Van Lancker, W. (2017), *Social Investment and the Matthew effect*. In: *The uses of social investment*, 66-76.
- Bonoli G. e Natali D. (2012), *The Politics of the «New» Welfare States. Analyzing Reforms in Western Europe*, In: *The Politics of the New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Bouget D. Frazer H. Marlier E. Sabato S. e Vanhercke B. (2015). *Social investment in Europe: A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN). Brussels: European Commission.
- Brettschneider, A. (2008), *On the way to social investment? The normative recalibration of the German welfare state*. *German Policy Studies*, 4(2), 19-66.
- Brilli, Y., Del Boca, D., and Pronzato, C. (2011), *Exploring the Impacts of Public Childcare on Mothers and Children in Italy: Does Rationing Play a Role?* IZA Discussion Paper n. 5918.
- Cantillon, B., Van Mechelen, N., Pintelon, O. e Van den Heede, A. (2013): *Why has social security become less pro poor?*, ImPROvE Discussion Paper, 13(5), Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy
- Carstensen, M.B. and Schmidt, V. (2016) *Power through, over and in ideas: conceptualizing ideaytional power in discursive institutionalism*, *Journal of European Public Policy* 23(3): 318–37.
- Cerea, S. (2015), Introduzione. *I servizi per l’infanzia nella prospettiva del social investment*. In: U. Ascoli, C. Ranci, and G. B. Sgritta (eds.), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*. Bologna: Il Mulino, 33–43.
- Commissione europea (2013a), *Investing in social Europe*, Luxembourg: Publications Office of the EU.
- Commissione europea (2013b), *Social protection budgets in the crisis in the EU*, Luxembourg: Publications Office of the EU.
- Commissione europea (2013c), *Towards Social Investment for Growth and Cohesion*, Brussels: European Commission.
- Commissione europea (2015a), *Policy roadmap for the implementation of the Social Investment Package*, August.
- Commissione europea (2015b), *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Brussels: Publications Office of the European Union.
- Commissione europea (2020), *Council Regulation on the establishment of a European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak*, Bruxelles.

- Consiglio dell'Unione europea (2008), *Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo del 13/14 marzo 2008*, Bruxelles.
- Corradini, S., and Orientale-Caputo, G. (2015). *L'apprendistato in Italia*. In U. Ascoli, C. Ranci, and G. B. Sgritta, *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*. Bologna: Il Mulino, 205–42.
- Costa, G. (2012). *Il Social Investment Approach nelle politiche di welfare: un'occasione di innovazione*. *La Rivista delle politiche sociali*, 4, 335-353.
- Daly, M. (2012) *Paradigms in EU social policy: a critical account of Europe 2020*, *Transfer: European Review of Labour and Research* 18(3): 273–84.
- De la Porte, C. and Heins, E. (2015), *A new era of European integration? Governance of labour market and social policy since the sovereign debt crisis*, *Comparative European Politics* 13(1): 8–28.
- De la Porte, C., e Natali, D. (2018), *Agents of institutional change in EU policy: the social investment moment*. *Journal of European public policy*, 25(6), 828-843.
- Del Boca, D., Mencarini, L., and Pasqua, S. (2012), *Valorizzare le donne conviene. Ruoli di genere nell'economia italiana*. Bologna: Il Mulino.
- Dhéret, C. e Fransen, L. (2017), *Social Investment first! A precondition for a modern Social Europe*, European policy centre.
- Doherty, M. (2014), *Can the patient survive the cure? Irish labour law in the austerity era*, *European Labour Law Journal*, 5, 82–96.
- Dølvik, J. E., Fløtten, T., Hippe, J. M., e Jordfald, B. (2015), *The Nordic model towards 2030: a new chapter?* Fafo report 2015:07, Oslo.
- Dyson, K. (2013), *Sworn to Grim Necessity? Imperfections of European Economic Governance, Normative Political Theory, and Supreme Emergency*, *Journal of European Integration* 35 (3), 207-22.
- Ennals, R. (2020), *A strategic health initiative: context for Coronavirus*. *Ai & Society*, 1-2.
- Erikson, R., e Goldthorpe, J. H. (2002), *Intergenerational inequality: a sociological perspective*, *The Journal of Economic Perspectives*, 16(3), 31–44.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, UK: Polity.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., & Myles, J. (2002). *Why we need a new welfare state*. OUP Oxford.
- Eurofound (2015), *New forms of employment*, Luxembourg: Publications Office of the European Union
- European Social Policy Network (ESPN), *Social Investment in Europe. A study of national policies*, 2015.
- Fage Hedegaard, T. (2015). *The dynamics of stability: how processes of policy feedback help reproduce support for the Nordic welfare model*, Dissertation, Aalborg University, Denmark.
- Ferrera, M. (2017a). *Accelerator or brake? The EU and the difficult politics of social investment*.

- Ferrera, M. (2017c), *Impatient politics and social investment: the EU as 'policy facilitator'*, Journal of European Public Policy, 24:8, 1233-1251.
- Fertig, M., e Osiander, C. (2012). *Selektivität beim Zugang in Weiterbildungsmaßnahmen Die Bedeutung individueller und struktureller Faktoren am Beispiel der 'Initiative zur Flankierung des Strukturwandels'*. Nürnberg: IAB.
- Finnemore, M. e Sikkink, K. (1998) *International norm dynamics and political change*, International Organization 52(4): 887–917.
- Fleckenstein, T. (2011). *The politics of ideas in welfare state transformations: Christian Democracy and the reform of family policy in Germany*, Social Politics, 18(4), 543–71.
- Fraser, N. (1994). *After the family wage: gender equity and the welfare state*, Political Theory, 44(4), 591–618.
- Gambardella, D., Pavolini, E., e Arlotti, M. (2015), *Il social investment alle prese con disuguaglianze sociali e territoriali*. In U. Ascoli, C. Ranci, and G. B. Sgritta, Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano. Bologna: Il Mulino, 45–73.
- Garben, S. (2019), *The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 21, 101-127.
- Graziano, P., e Hartlapp, M. (2019), *The end of social Europe? Understanding EU social policy change*. Journal of European Public Policy, 26(10), 1484-1501.
- Graziano, P.R. e Halpern, C. (2016), *EU governance in times of crisis: inclusiveness and effectiveness beyond the 'hard' and 'soft' law divide*, Comparative European Politics 14(1): 1–19.
- Haffert, L. (2015), *Freiheit von Schulden—Freiheit zum Gestalten? Die Politische Ökonomie von Haushaltsüberschüssen* [Growing Capacity or Shrinking Ambition? The Political Economy of Budget Surpluses]. Frankfurt and New York: Campus.
- Haffert, L., and Mehrkens, P. (2015). *From austerity to expansion? Consolidation, budget surpluses, and the decline of fiscal capacity*, Politics & Society, 43(1), 119–48.
- Hall, P. (1993), *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*. Comparative Politics, 25(3), 275-296.
- Hartanto, D., & Akrim, A. (2020). *Covid-19 Pandemic: A Social Welfare Perspective*. Social Science and Humanities Journal, 1915-1924.
- Hemerijck, A. (2012a), *Two or three waves of welfare state transformation?* In: Morel, N., Palier, B. e Palme, J., *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, policies and challenges*, Chicago: Policy Press, 33-60.
- Hemerijck, Anton (2012b): *Changing Welfare States*, Oxford: University Press. Hemerijck, A. 2013. *Changing welfare states*. Oxford: Oxford University Press. ————. 2014. *Social investment "Stocks", "Flows" and "Buffers"*. Politiche Sociali, 1 (1): 9–26.
- Hemerijck, A. (2013), *Changing welfare states*. Oxford: Oxford University Press. ————. 2014. *Social investment "Stocks", "Flows" and "Buffers"*. Politiche Sociali, 1 (1): 9–26.

- Hemerijck, A. (2015), *The quiet paradigm revolution of social investment*. Social Politics: International Studies in Gender, State & Society, 22(2), 242-256.
- Hemerijck, A. (2017a), *Social Investment and Its Critics*. In: The Uses of Social Investment.
- Hemerijck A. (2017b), *The Uses of Affordable Social Investment*. In: The Uses of Social Investment, Oxford University Press, New York.
- Hemerijck A. (2018), *Social investment as a policy paradigm*, Journal of European Public Policy, 810-827.
- Hemerijck, A., & Vandenbroucke, F. (2012), *Social investment and the euro crisis: the necessity of a unifying social policy concept*. Intereconomics, 47(4), 200-206.
- Hobson, B. (2011), *The agency gap in work-life balance: applying Sen's capabilities framework within European contexts*, Social Politics, 18(2), 147-67.
- Huber, E. e John D. S. (2006), *Combating Old and New Social Risks*. In: Armingeon, Klaus and Giuliano Bonoli (eds.): The Politics of Post-Industrial Welfare States, London-New York, 143-168.
- Hudson, J. e Kuhner, S. (2009), *Towards productive welfare? A comparative analysis of 23 OECD countries*, Journal of European Social Policy, 19, 1, 34-46.
- Indire (2013), *Alternanza scuola-lavoro: Binomio impossibile*. Florence: Indire.
- Jacobs A. M. (2011), *Governing for the long term*. In: Democracy and the politics of investment. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jacoby, S. M. (2020), *Return of the Repressed: Will the Coronavirus Bring a Great Transformation to America?*.
- Jenson, J. (2009), *Lost in translation: the social investment perspective and gender equality*, Social Politics 16(4), 446-83.
- Jenson, J. (2010), *Diffusing ideas for after neoliberalism: The social investment perspective in Europe and Latin America*. Global Social Policy, 10(1), 59-84.
- Jenson J., (2012), *A New Politics for the Social Investment Perspective. Objectives, Instruments and Areas of Intervention in Welfare Regimes*. In: Bonoli G. e Natali D. (a cura di), The Politics of the New Welfare State, Oxford University Press, Oxford.
- Kazepov, Y. (2008), *The subsidiarisation of social policies: actors, processes and impacts. Some reflections on the Italian case from a European perspective*, European Societies, 10(2), 247-73.
- Kazepov, Y., e Ranci, C. (2017-06-01), *Why No Social Investment in Italy: Timing, Austerity, and Macro-Level Matthew Effects*. In: The Uses of Social Investment. Oxford University Press.
- Keman, H. (2010), *Cutting back public investment after 1980: collateral damage, policy legacies and political adjustment*, Journal of Public Policy, 30(2), 163-82.
- Kickbusch, I., Leung, G. M., Bhutta, Z. A., Matsoso, M. P., Ihekweazu, C., e Abbasi, K. (2020), *Covid-19: how a virus is turning the world upside down*.
- Kilpatrick, C., e de Witte, B. (2014). *A comparative framing of fundamental rights challenges to social crisis measures in the Eurozone*, SIEPS working paper, October.

- Korpi B.M., (2007), *The Politics of Pre-school - Intentions and Decisions Underlying the Emergence and Growth of the Swedish Pre-school*, Ministry of Education, Stoccolma.
- Kvist, J. (2013), *The post-crisis European social model: developing or dismantling social investments?*, Journal of International and Comparative Social Policy, 29, 1, 91–107.
- Leisering, L. (2009), *Germany: a centrist welfare state at the crossroads*. In: P. Alcock and G. Craig (eds.), International Social Policy, 2nd edn. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 148–70.
- Leoni T. (2015), *Welfare state adjustment to new social risks in the post-crisis scenario. A review with focus on the social investment perspective*, Working Paper no 89, WIFO.
- Lewis, J. (1992), *Gender and the development of welfare regimes*, Journal of European Social Policy, 2(3), 159–73.
- Liechti, F. (2015), *Matthew effects in active labour market policies*, unpublished paper, University of Lausanne.
- Lucchese, M., e Pianta, M. (2020), *The Coming Coronavirus Crisis: What Can We Learn?*. Intereconomics, 55, 98-104.
- Mansbridge, J. e Martin, C.K. (2013), *Negotiating agreement in politics. Report of the task force on negotiating agreement in politics*, American Political Science Association.
- Mandl, I., Curtarelli, M., Riso, S., Vargas, O., & Gerogiannis, E. (2015), *New forms of employment* (Vol. 2). Eurofond, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- McGregor, C. (2020), *Coronavirus, community and solidarity*. Concept, 11, 1-5.
- Mertens, Daniel (2017) *The 'New Welfare State' under Fiscal Strain*. In: The uses of social investment: 77.
- Merton, R. K. (1968), *The Matthew effect in science*, Science, 159(3810), 56–63.
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (2013), *The social investment welfare state in Europe, 1990s and 2000s: economic ideas and social policies*.
- Morel, N., & Palme, J. (2017), *A normative foundation for the social investment approach*. In: The uses of social investment, 150-160.
- Nelson, M. (2012), *State of the Art: Reconciling Work and Welfare in Europe*, NEUJOBS State of the Art Report, 5.
- Nicola, M., Alsafi, Z., Sohrabi, C., Kerwan, A., Al-Jabir, A., Iosifidis, C., ... e Agha, R. (2020). *The socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19): A review*. International journal of surgery, London, England, 78, 185.
- Nikolai R., 2012, *Towards Social Investment? Patterns of Public Policy in the Oecd World*, In: Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), *Towards a Social Investment Welfare State?*, The Policy Press, Bristol, pp. 91-115.
- Nolan, B. (2013). *What use is 'social investment'?*. Journal of European Social Policy, 23(5), 459-468.
- Nolan, B. (2017). *Social Investment: the thin line between evidence based research and political advocacy*. In: The Uses of Social Investment, 43-50.

- OCSE (1994). *THE OECD JOBS STUDY Facts, Analysis, Strategies*, Paris: OECD
- OCSE (1997). *The OECD Jobs Strategy: Making Work Pay: Taxation, Benefits, Employment and Unemployment*, Paris.
- OCSE (2012). *Perspectives on Global Development: Social Cohesion in a Shifting World*. Paris: OECD.
- OECD (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris.
- OCSE (2019). *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- Palier, B., & Hay, C. (2017), *The reconfiguration of the welfare state in Europe. Reconfiguring European states in crisis*, 331.
- Palier B. Thelen K. (2010), *Institutionalizing dualism: Complementarities and change in France and Germany*. *Politics and Society*, 38 (1): 119–48.
- Pettersen, S. V., and Østby, L. (2013), *Immigrants in Norway, Sweden and Denmark*, Samfunnsspeilet 5/2013. Statistisk sentralbyrå.
- Pierson P., (2001), *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*, In: Pierson P., *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 410-456.
- Pierson, P. (2011), *The welfare state over the very long run*, ZeS-Arbeitspapier, No. 02/2011.
- Piketty, T. e Saez E. (2013), *A theory of optimal inheritance taxation*, *Econometrica*, 81(5), 1851-1886.
- Pintelon, O., Cantillon, B., Van den Bosch, K. and Whelan, C. T. (2013), *The social stratification of social risks: The relevance of class for social investment strategies*, *Journal of European Social Policy*, 23(1), 52-67.
- Ranci, C., and Sabatinelli, S. (2014). *Long term and child care in Italy between familism and privatisation*. In M. Leon, *Care Regimes in Transitional European Societies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 233–55.
- Random, J. e Skolimowski, P. (2020). *Christine Lagarde's \$810 Billion Coronavirus U-Turn Came in Just Four Weeks*, Bloomberg.
- Rothstein, B. (1996). *The moral logic of the universal welfare state*. In E. O. Erikson and J. Loftager (eds), *The Rationality of the Welfare State*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Rothstein, B. (1998). *Just Institutions Matter*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ronchi, S. (2018) *Which roads (if any) to social investment? The recalibration of EU welfare states at the crisis crossroads (2000–2014)*. *Journal of Social Policy* 47.3: 459-478.
- Rovny A. (2014), *The capacity of social policies to combat poverty among new social risk groups*. *Journal of European Social Policy*, 24 (5): 405–23.
- Sabel C. F. (2012), *Individualized service provision and the new welfare state: Are there lessons from northern Europe for developing countries?* In: *Promoting inclusive growth, challenges and policies*, eds. Luiz de Mello C. Dutz M. A., 75–111. Paris: OECD.

- Saraceno, C. (2017). *Family relationships and gender equality in the social investment discourse: a too reduced view*. In: *The uses of social investment*, 59-65.
- Schmidt, V. (2006), *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Schmid, G. (2017), *Towards life course insurance*, in *The Uses of Social Investment*, 108–17.
- Schultz, T.W. (1961), *Investment in Human Capital*, *American Economic Review* 51(1): 1–17.
- Seeleib-Kaiser, M. (2014), *Welfare state reform and social policy*. In S. Padgett, W. E. Paterson, and R. Zohlnhöfer (eds.), *Developments in German Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 227–40.
- Seeleib-Kaiser, M., Saunders, A., e Naczyk, M. (2012), *Shifting the public–private mix: a new dualization of welfare?* In P. Emmenegger, S. Häusermann, B. Palier, and M. Seeleib-Kaiser (eds.), *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. New York and Oxford: Oxford University Press, 151–75.
- Sen, A. (2001), *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Shavit, Y., and Blossfeld, H.-P. (1993), *Persistent Inequality: Changing Educational Attainment in Thirteen Countries*. Boulder, CO: Westview Press.
- Solga, H. (2014), *Education, economic inequality and the promises of the social investment state*, *Socio-Economic Review*, 12, 269–97.
- Taylor-Gooby P. (2004), *The Impact of New Social Risks on Welfare States*, Oxford University Press.
- Tepepa, M. (2020), *Public Charge in the Time of Coronavirus*. Levy Economics Institute, Working Papers Series, (950).
- Tesche, T. (2020), *The European Union’s response to the coronavirus emergency: an early assessment*. LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series, (157).
- Tsakalotos, E. (2005) *Homo Economicus and the reconstruction of political economy: six theses on the role of values in economics*, *Cambridge Journal of Economics* (29): 893–908.
- Türk, E., Wöss, J., e Zuleeg F. (2012), *1000 billion Euros at stake: How boosting employment can address demographic change and public deficits*, EPC Issue Paper N°72.
- Van Kersbergen, K., Vis, B. e Hemerijck, A. (2014), *The Great Recession and Welfare State Reform: Is Retrenchment Really the Only Game Left in Town?*, *Social Policy & Administration*, 48, 7, 883–904.
- Van Kersbergen, K., e Kraft, J. (2017), *De-universalization and selective social investment in Scandinavia?*. *The uses of social investment*, 216-226.
- Vandecasteele, L. (2011), *Life Course Risks or Cumulative Disadvantage? The Structuring Effect of Social Stratification Determinants and Life Course Events on Poverty Transitions in Europe*, *European Sociological Review*, 27(2), 246-263.
- Vandenbroucke, F. (2017). *Social Investment as a Policy Platform: A European Argument*. In: *The Uses of Social Investment*.

Villani, C. (2015), *I dati sull'apprendistato e le tendenze nel tempo*. In: Ascoli, U., Ranci C. e G. B. Sgritta (eds.), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*. Bologna: Il Mulino, 171–204.

Wenzelburger, G. (2011), *Political strategies and fiscal retrenchment: evidence from four countries*, *West European Politics*, 34(6), 1151–84.

Wiktorska-Świecka A., Klimowicz M., Michalewska-Pawlak M. e Moroń D., (2015), Report on approaches to social investment from the scientific perspective, InnoSI (Innovative Social Investment: Strengthening communities in Europe).

Zeitlin J, Nicoli F e Laffan B, (2019), *Introduction: the European Union beyond the polycrisis? Integration and politicization in an age of shifting cleavages*, *Journal of European Public Policy* 26 (7): 963-76.

Monografia

Beck, U. (2013), *German Europe*. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G., et al. (2002), *Why we need a new welfare state*. OUP Oxford.

Giddens, A. (1998), *The Third Way: the renewal of social democracy*, Polity Press, Cambridge.

Midgley J., Espen D., e Conley Wright A. (2017) *Social investment and social welfare: International and critical perspectives*. Edward Elgar Publishing.

Myrdal, A. e Myrdal G. (1934), *Kris i befolkningsfrågan*. Albert Bonniers Förlag, Stockholm.

Morel, N., Palier, B. e Palme, J. (2009), *What future for social investment?*.

Morel, N., Palier, B. e Palme, J. (2012), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.

Pierson, P. (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: OUP.

Polanyi, K. (1957), *The great transformation*; Boston: Beacon.

Schellinger, A. (2016), *EU labor market policy: ideas, thought communities, and policy change*. Basingstoke Palgrave Macmillan.

Sitografia

https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm

https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm

<https://formiche.net/2020/08/lagenda-draghi-la-ricostruzione-post-covid-nel-segno-de-gasper/>

<https://jonkvist.files.wordpress.com/2014/10/kvist-2014-a-framework-for-social-investment-strategies-cep.pdf>

Baldwin, R. (2020, 15 March), The COVID-19 upheaval scenario: Inequality and pandemic make an explosive mix, *VoxEU*, <https://voxeu.org/article/inequality-and-pandemic-make-explosive-mix>.

Goodman, P. S. (2020, 11 March), Coronavirus May Light Fuse on ‘Unexploded Bomb’ of Corporate Debt, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2020/03/11/business/coronavirus-corporate-debt.html>

Human Rights Watch. (2020). *U.S.: Address Impact of Covid-19 on Poor*. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/news/2020/03/19/us-address-impact-covid-19-poor>.

Lagarde, C. and L. de Guindos (2020, 12 March), Introductory statement, *ECB press conferences*, <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2020/html/ecb.is200312~f857a21b6c.en.html>.

Kerry, V. (2020, 3 March), Our flawed health system isn’t up to the challenge of the coronavirus, *CNN*, <https://edition.cnn.com/2020/03/02/opinions/coronavirus-highlights-flawed-health-care-system-kerry/index.html>.

Stiglitz, J. E. (2020, 13 March), Plagued by Trumpism, *Social Europe*, <https://www.socialeurope.eu/plagued-by-trumpism>.