

Il Social Investment in tempi d'austerità. Limiti e potenzialità di una strategia di investimento nel welfare

Categories : [Focus](#)

Tagged as : [Andrea Ciarini](#), [Menabò n. 25](#)

Date : 2 Luglio 2015

La spirale al ribasso innescata prima dalla crisi dei debiti sovrani e poi dall'austerità sta mettendo a dura prova la tenuta dei processi di ricalibratura del welfare che negli anni precedenti alla crisi avevano guidato una prospettiva di convergenza europea, almeno sul piano degli obiettivi e dei modi di intendere gli interventi sociali. Questa idea di ricalibratura aveva trovato ampio spazio nel dibattito sul *Social Investment*. Nei suoi principi fondanti esso poggiava sull'idea di una possibile combinazione virtuosa tra modernizzazione del welfare, riduzione delle rigidità nel mercato del lavoro, supporto ai fattori della competitività delle imprese e però anche investimenti in innovazione, ricerca, educazione – sin dalla prima infanzia – e nuovi servizi di welfare a sostegno della più ampia partecipazione attiva al mercato del lavoro.

In un quadro di già stretti vincoli di bilancio e anche alla luce di un certo consenso tra gli studiosi circa gli effetti negativi dell'ottica solo riparatoria con cui il welfare state fordista era arrivato alla crisi dei trenta gloriosi, le riforme ispirate al *Social Investment* hanno guardato a un'idea di convergenza certamente distinta dal tradizionale interventismo pubblico di derivazione Keynesiano-fordista. E però distante anche da quegli approcci alle riforme tutti incentrati sulla deregolazione del mercato del lavoro e sulla riduzione della spesa sociale, secondo la tipica visione workfarista.

Tra questi due poli l'idea dell'*Active and Inclusive Welfare State*, per usare la terminologia di Lisbona, non era la semplice riproposizione sul piano delle policy della riguadagnata centralità del mercato nel discorso politico. Vi erano in realtà più influenze e matrici culturali che si confrontavano, senza identificarne una soltanto. Semmai si può dire che eravamo a pieno titolo dentro una prospettiva di riforme offertiste, senza dubbio più articolate e meglio equipaggiate in termini di servizi e investimenti dedicati nel sociale rispetto alla stagione tatcheriana. E tuttavia tese ad agire indirettamente, attraverso cioè la spesa in formazione e *life-long learning*, in servizi di conciliazione e misure di incentivazione all'inserimento lavorativo, sui fattori della crescita.

Nella lettura di Esping-Andersen, una delle prime a cimentarsi con il *Social Investment* – sin dall'ormai celebre testo del 2002 *Why We Need a New Welfare State*, curato con Duncan Gallie, Anton Hemerijck e John Myles – questo tipo di investimenti è funzionale tanto all'allargamento della base fiscale che sostiene il finanziamento del welfare, quanto all'innalzamento dei livelli generali di istruzione e formazione, soprattutto nei confronti delle nuove generazioni, perché è da qui che passa la concreta possibilità di collocarsi sulle fasce occupazionali a più alto reddito e contrastare le disuguaglianze. Non bisogna dimenticare che la «società della conoscenza» non è esente da dualismi, ad esempio tra coloro che si collocano su fasce ad alta qualificazione e alti redditi, e coloro che per mancanza di skills e formazione restano intrappolati in occupazioni a bassi salari e bassa produttività. E' centrale in questa interpretazione "preventiva" della spesa in favore del welfare il problema della transizione post-fordista alla società dei servizi, un passaggio non indolore, né immune da nuove forme di segmentazioni e rischi di marginalità che tendono a riprodursi interessando gruppi sociali più eterogenei rispetto al passato.

Sotto altre prospettive di analisi il tema dell'investimento sociale è stato declinato nei termini dell'approdo a un nuovo paradigma in grado non solo e non tanto di proteggere passivamente il lavoratore o il cittadino

rispetto al danno subito: la malattia, l'invalidità, la perdita dell'occupazione, la vecchiaia. Questa era l'ottica risarcitoria del welfare fordista, basato sulla stabilità del lavoro e delle strutture familiari, sulla redistribuzione pubblica e su scarsi incentivi alla responsabilizzazione dei destinatari del welfare. Viceversa di fronte ai cambiamenti del lavoro e a quelli della famiglia nel suo ruolo di agenzia di cura, si tratta di passare a un sistema di politiche orientate a espandere le capacità degli individui, siano esse relative al transito nel mercato del lavoro, alla cura e assistenza, alla formazione.

Vi è in questa visione una chiara influenza del pensiero di Sen, in particolare l'idea di una rivendicazione per il riconoscimento dei diritti non semplicemente sul piano formale-normativo, bensì su quello sostanziale, ovvero relativo alla concreta possibilità di agire i diritti, come possibilità di realizzare gli obiettivi che ciascuno per sé reputa importanti per il proprio benessere. Stando così le cose, la libertà sostanziale di raggiungere determinati stati a partire dalle preferenze individuali, presuppone un tipo di intervento pubblico che metta il soggetto in grado di operare delle scelte piuttosto che di essere risarcito rispetto a un danno subito.

Questo welfare «attivo» o «abilitante» per usare le parole di Paci in “Nuovi Lavori, Nuovo Welfare”, non mette in discussione il diritto alla sussistenza, né guarda alla semplice transizione dalle politiche passive di vecchia concezione alle nuove politiche attive. Esso si muove piuttosto entro una prospettiva di ripensamento generale, a ben vedere ben oltre la prospettiva dell'investimento sociale. Se qui rimaniamo infatti su un terreno di ricerca di compatibilità tra le ragioni dell'economia e le ragioni della coesione sociale, con tutto quello che ne consegue in termini di riconoscimento di nuovi e più estesi diritti sociali, la riflessione che abbiamo appena citato si inoltra su progetti ben più ambiziosi, ponendo al proprio centro la partecipazione attiva del cittadino, il suo empowerment, a tutti i livelli della vita sociale, produttivi e riproduttivi. Da qui il concetto di società «pluriattiva» per riprendere ancora Paci, ovvero l'idea di un nuovo welfare in grado di riconoscere, adeguando le tutele, i vari ambiti nei quali si estrinseca la partecipazione consapevole del cittadino, dal lavoro nella sua concezione formale, alle attività di cura e impegno civico fuori mercato (da riconoscere giuridicamente ed economicamente), fino alla possibilità di prendere parte attiva alla costruzione delle politiche che lo riguardano.

E' questa una visione delle prospettive di sviluppo del welfare densa di grandi implicazioni teoriche e culturali. Per limiti di spazio non possiamo che farvi appena cenno. Possiamo domandarci semmai se e quanto gli obiettivi del *Social Investment* siano oggi alla portata delle riforme che si vanno introducendo in tempi di austerità.

Qui la questione si fa più complicata e non solo perché gli effetti delle riforme appaiono spesso molto diversi a seconda dei contesti in cui si producono. *Empowerment* e attivazione sono concetti entrati ormai nel gergo di molte delle riforme del mercato del lavoro in Europa, con il risultato di avere concorso a consolidare una diversa responsabilità tra l'intervento delle istituzioni e i destinatari delle misure di inserimento. E' intorno a questi assi peraltro che il dibattito sui processi di ricalibratura è andato avanti in questi anni, non mancando di evidenziare anche le criticità insite in una tale rinegoziazione dei diritti sociali. In particolare è possibile che si producano effetti redistributivi avversi nei confronti delle fasce di popolazione già più svantaggiate sul mercato del lavoro; per esse la sola attivazione – sia essa relativa all'inserimento lavorativo, alla cura e assistenza e alla formazione – senza adeguati trasferimenti passivi rischia di tradursi in una diminuzione di risorse e in una minore possibilità di padroneggiare la propria situazione.

A complicare le cose concorre oggi un quadro generale strutturalmente diverso rispetto a quello in cui i primi tentativi di ricalibratura erano stati promossi. Molti degli obiettivi del *Social Investment* tra cui l'accrescimento delle competenze, gli investimenti in life-long learning e in educazione, in servizi di cura e assistenza, rimangono tutt'ora validi e importanti da perseguire. Nelle sue declinazioni operative questa concezione mostra però dei limiti strutturali. Il fatto è che di fronte al deterioramento del mercato del

lavoro, soprattutto nei paesi del Sud Europa, queste *supply-side reforms*, da sole – senza cioè una pari considerazione delle componenti della domanda di lavoro – appaiono impreparate a rispondere alle urgenze della crisi, perfino nella loro versione più orientata a stimolare gli investimenti nel welfare come fattori di sostegno – ma solo indiretto – alla crescita.

Nelle sue declinazioni operative questa concezione secondo cui il welfare debba costituire un fattore di sostegno indiretto allo sviluppo stride ormai con gli effetti della crisi in corso, data la mancanza di domanda lavoro, non semplicemente problemi frizionali di mancato incontro tra domanda e offerta. D'altra parte a causa dei vincoli imposti dalle politiche di austerità, la strada "domandista" o neokeynesiana dell'investimento diretto nel welfare come fattore anticiclico appare difficilmente praticabile. Parimenti preclusa è per molti Stati membri anche quella "offertaista", in particolare nei paesi a più alto debito pubblico.

Alle attuali condizioni il consolidamento fiscale richiesto dai programmi di aggiustamento strutturale non consente grandi margini di investimento sociale, rendendo ancora più evidente la contraddizione tra gli obiettivi posti dall'agenda sociale europea – compresi quelli che espressamente si richiamano al *Social Investment* (si veda da ultimo il *Social Investment Package for Growth and Social Cohesion* lanciato dalla Commissione Europa nel 2013) – e i vincoli di bilancio imposti dalle stesse istituzioni europee. Eppure avremmo bisogno dell'esatto contrario. Se il mercato fa fatica da solo a creare occupazione, se il problema del *mis-match* tra domanda e offerta di lavoro viene di gran lunga superato dall'aumento della disoccupazione strutturale, anche gli investimenti nel welfare dovrebbero cambiare orientamento, pena la loro ulteriore marginalizzazione. D'altra parte inizia a essere condivisa l'idea che la riattivazione dei circuiti della crescita debba tornare a essere affrontata con soluzioni in grado di intervenire anche sulle componenti della domanda di lavoro. E le istituzioni del welfare non sono estranee a questo obiettivo. A patto tuttavia che se ne modifichi il raggio di azione, in direzione della creazione di nuova e buona occupazione, non una occupazione qualsiasi, né un lavoro di pubblica utilità per i disoccupati, ma impieghi utili a rispondere a bisogni presenti e urgenti nelle nostre società, come quelli per l'appunto cui il *Social Investment* vorrebbe dare risposta.