



ISFOL

*XXXVI Conferenza Scientifica AISRe
«L'Europa e le sue regioni»*

*Sessione 'Inclusione finanziaria e
sociale per lo sviluppo del
territorio'*

ANTONELLO SCIALDONE
Nuove strategie europee: dal
welfare compensativo agli
investimenti sociali

**Dipartimento
Mercato del Lavoro
e Politiche Sociali**

Roma, Corso Italia 33

*Università della Calabria
16 Settembre 2015*

Effetti della crisi



Nel quinquennio 2008-13 gli investimenti pubblici in termini reali sono diminuiti in tutta l'UE del 20%, ma il decremento arriva ad un terzo dei valori di partenza per l'Europa centro-orientale e sfiora i due terzi per Grecia, Spagna ed Irlanda.

Una ***crescita netta della disoccupazione*** è stata nel 2012 rilevata in 210 delle 277 regioni della UE: in cinquanta di questi aggregati territoriali il tasso corrispondente appare più che raddoppiato rispetto al 2007. Ma senza il sostegno della politica europea di coesione gli investimenti negli Stati più colpiti dalla crisi si sarebbero dimezzati.

La nazione più popolosa in UE



L'area dell'esclusione sociale e della deprivazione materiale interessa circa **123 milioni di persone in tutta l'UE**. Negli ultimi anni, lungi dalla riduzione progressiva di questa platea auspicata negli obiettivi di Europa 2020 (-20%) si è dovuto registrare un incremento del numero di individui in condizioni di sofferenza. In UE la *nazione più popolosa* è per così dire quella costituita dal totale dei soggetti che risultano ad inizio 2014 obbligati a fronteggiare il rischio di povertà: un insieme che raccoglie circa un quarto dei cittadini europei.

Aumenta il numero di coloro che non possono permettersi servizi essenziali per una vita dignitosa, ad es. riscaldamento adeguato o alimentazione consistente. Più di un giovane su 5 in UE è a rischio di povertà: ma problemi proporzionalmente più elevati si registrano per gli anziani (accesso alle cure mediche, fabbisogni di assistenza, criticità dei sistemi pensionistici) e soprattutto per i bambini. I soggetti più vulnerabili risentono in maggior misura delle ricadute della crisi.³

Incidenza % persone a rischio di povertà e di esclusione sociale in UE (Eurostat 2015)

GEO/TIME	2009	2013
<i>European Union</i>	23,3	24,5
<i>Belgium</i>	20,2	20,8
<i>Bulgaria</i>	46,2	48,0
<i>Czech Republic</i>	14,0	14,6
<i>Denmark</i>	17,6	18,9
<i>Germany</i>	20,0	20,3
<i>Estonia</i>	23,4	23,5
<i>Ireland</i>	25,7	29,5
<i>Greece</i>	27,6	35,7
<i>Spain</i>	24,7	27,3
<i>France</i>	18,5	18,1
<i>Italy</i>	24,7	28,4
<i>Cyprus</i>	23,5	27,8
<i>Latvia</i>	37,9	35,1
<i>Lithuania</i>	29,6	30,8
<i>Luxembourg</i>	17,8	19,0
<i>Hungary</i>	29,6	33,5
<i>Malta</i>	20,3	24,0
<i>Netherlands</i>	15,1	15,9
<i>Austria</i>	19,1	18,8
<i>Poland</i>	27,8	25,8
<i>Portugal</i>	24,9	27,5
<i>Romania</i>	43,1	40,4
<i>Slovenia</i>	17,1	20,4
<i>Slovakia</i>	19,6	19,8
<i>Finland</i>	16,9	16,0
<i>Sweden</i>	15,9	16,4

La fine del modello sociale europeo?

ISFOL

Emergono diverse *linee di tensione nell'integrazione comunitaria*: non solo l'opposizione che muove lungo l'asse Nord/Sud e distingue Paesi ricchi da Paesi "debitori", ma anche la distanza tra i regimi di welfare più generosi e costosi (ad Ovest), e quelli dell'Est caratterizzati da scarsa regolazione, bassi costi del lavoro e prestazioni limitate. E prima ancora la tensione 'verticale' tra livello sovranazionale e governi nazionali. Emergono pure i *limiti delle politiche europee di coordinamento dei sistemi di welfare*: radicale messa in mora del modello sociale europeo se non ripensamento generale della 'tenuta' dell'Unione alla prova della crisi?

Crescente sfiducia nelle istituzioni comunitarie (cui si addebitano varie responsabilità rispetto all'insicurezza del quadro economico corrente ed ai vincoli di budget imposti ai regimi nazionali di welfare) ed *'europeizzazione' dei processi di disuguaglianza*: nella percezione soggettiva delle condizioni di svantaggio un novero via via più consistente di cittadini ritiene sia il livello sovranazionale a condizionare negativamente le proprie opportunità di reddito e di autonomia.

Contro i pericoli di marginalizzazione

The logo for ISFOL, consisting of a stylized white wave-like shape above the text 'ISFOL' in blue capital letters.

ISFOL

La Commissione Europea già dal '92 aveva invitato gli Stati membri ad adottare adeguate *misure di accompagnamento di persone e gruppi a rischio di marginalizzazione*. Da allora sono emersi **nuovi rischi sociali** legati alle evoluzioni demografiche e sociali (es. invecchiamento della popolazione), a fattori di crisi economica, ai processi migratori internazionali. La Commissione ha proposto una strategia di coinvolgimento attivo articolata su vari fattori: un **sostegno al reddito** di livello tale da garantire una vita dignitosa, un **collegamento con il mercato del lavoro** e un miglior **accesso a servizi sociali** di tipo abilitante. Il successo dell'attuazione del coinvolgimento attivo dipende dalle sinergie tra le varie componenti della strategia.

I governi nazionali e locali hanno una responsabilità nell'elaborazione, nel finanziamento e nella gestione delle politiche volte all'integrazione delle persone lontane dal mercato del lavoro. A livello locale è essenziale il ruolo svolto dagli erogatori di servizi.

Il fabbisogno di servizi di qualità



Nella seconda metà dello scorso decennio le istituzioni comunitarie hanno sottolineato che per combattere l'esclusione sociale ed i rischi di marginalizzazione dei gruppi più vulnerabili è necessario migliorare l'accesso ai *servizi sociali di qualità*.

Due concetti cruciali:

- l'accessibilità dei servizi, intesa sia come disponibilità fisica che come accessibilità economica;
- la qualità dei servizi, che include il coinvolgimento dell'utente.

Sappiamo però che sussiste un segmento di fabbisogni assistenziali non potenziali né impliciti, ma evidenti, ed anzi espressi in termini pienamente consapevoli, che restano insoddisfatti anche se rimandano ad un paniere di prestazioni davvero elementari.

Peculiarità del contesto italiano



Il nostro Paese è in una posizione di metà classifica (salvo che per segmenti specifici che da tempo ci precipitano negli ultimi posti delle graduatorie UE: è il caso del *rischio di povertà minorile*). Non va trascurato il dato problematico di un contesto nazionale in cui i fattori di **differenziazione interna** vanno aumentando, e restano maggiormente in affanno proprio quelle aree in cui i fenomeni di vulnerabilità sembrano più consistenti.

Peculiarità della situazione italiana: divari territoriali, assetto federalista dell'ordinamento e delle politiche pubbliche, mancanza di schemi universalistici di protezione del reddito (*safety net*). A fattori di debolezza strutturale noti da tempo (atomizzazione degli interventi; scarsa efficacia della spesa sociale; eccessiva centratura sulle prestazioni monetarie invece che sui servizi etc.) si sono sommati nuovi elementi di frammentazione istituzionale e motivi di incertezza per l'elevata variabilità delle risorse a disposizione del sistema.

Rischi di esclusione: azioni di contrasto



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

Nove europei su dieci contestano finora la mancanza di coraggio degli obiettivi istituzionali. Un'analoga percentuale giudica le strategie messe in campo dai governi nazionali *frammentarie e prive di considerazione per i profili multidimensionali dell'esclusione sociale* (eccezioni positive in Francia e Polonia).

Addirittura in taluni casi si registrano effetti controintuitivi, come ad esempio per quanto concerne il caso dei tagli ai budget che sostengono servizi sociali e sanitari, con conseguenti richieste di compartecipazione alla spesa.

Rischi di esclusione: azioni di contrasto



Tra le cose che a livello comunitario risultano realizzate possono citarsi:

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

Risultano da completare, ma sono già nel 2014 state avviate altre azioni, quali:

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

Persone, reti di sicurezza e trampolini

The logo for ISFOL, consisting of a stylized white wave-like shape above the text 'ISFOL' in blue capital letters.

ISFOL

La Commissione incalza gli Stati membri a dare maggiore spazio al *social investment* nell’allocazione delle risorse, nella convinzione che sia questa la via per arrivare a misure adeguate a target specifici e così migliorare la sostenibilità dei regimi di politica sociale. Il welfare tradizionale corrisponde ad una logica di riparazione per una congiuntura negativa o un danno permanente; invece in questo quadro si esalta la cultura della prevenzione e dell’anticipazione. Prima si mirava a costruire reti di sicurezza per proteggersi dai rischi del mercato: in questo nuovo modello lo strumento da costruire è piuttosto un trampolino, ed il fine è divenuto quello di rinforzare le abilità delle persone per meglio farle integrare nel mercato.

La Comunicazione 2013 della Commissione Europea “Towards Social Investment for Growth and Cohesion” pone al centro dell’attenzione una strategia non esclusivamente fondata sull’ambito della protezione sociale ma anche sugli strumenti di stabilizzazione dell’economia e soprattutto sulla dimensione degli investimenti sociali.

«*Investing in people is the best investment we can make*».

L'approccio degli investimenti sociali



A questa logica corrispondono obiettivi di rinforzo delle capacità (correnti e future) delle persone e delle potenzialità dei sistemi territoriali. Sistemi di welfare ben progettati combinano una forte dimensione di investimento sociale con le altre funzioni e in questo modo aumentano efficacia ed efficienza delle politiche sociali. Elemento essenziale di una strategia orientata in questa direzione è l'innovazione, dato che le politiche sociali richiedono *“constant adaptation to new challenges”*. Ciò significa sviluppare e porre in essere nuovi prodotti/servizi e modelli, testarli, e promuovere poi i più efficaci. Rispetto all'approccio tradizionale si raccomanda maggiore attenzione per temi quali l'apprendimento continuo, l'assistenza all'infanzia, i sostegni alle responsabilità familiari. Ne discende una decisa scelta di campo verso quei servizi che sono tesi a valorizzare gli aspetti di genere (essendo declinato il modello del *male breadwinner*), la prospettiva del corso di vita e delle transizioni interne allo stesso, ed un più soddisfacente contratto intergenerazionale (che non sacrifichi le opportunità dei giovani in nome della sostenibilità dei regimi previdenziali).

L'approccio degli investimenti sociali



Si deve tener debito conto di contesti plurali e di relazioni tra attori diversi. Perciò nel *Social Investment Package* si sottolinea come le risorse per le politiche sociali non siano solo quelle circoscritte al settore pubblico e come le organizzazioni non profit garantiscano supporti sostanziali in vari campi. Viene in evidenza la possibilità di circuiti di partenariato virtuoso tra pubblico, privato e non profit. Si invoca un ricorso più innovativo alle leve dell'ingegneria finanziaria e alla partecipazione di privati ad iniziative di microcredito, e a *Social Investment Bonds*: ovvero strumenti tramite cui un investitore privato sostiene l'erogazione e l'attuazione di un intervento o servizio incardinato in una strategia di promozione sociale, contando sul rimborso dell'investimento iniziale da parte del settore pubblico laddove dal programma vengano raggiunti i risultati previsti in partenza.

La spesa sociale può realmente rivelarsi simile ad una specie di fattore produttivo, e pertanto apparire più giustificabile o addirittura più appetibile per culture politiche storicamente meno orientate all'interventismo pubblico nel campo del welfare.

Rilievi critici e variazioni della spesa sociale



Secondo alcune critiche il *Social Investment* si baserebbe su una concezione ancillare delle politiche sociali nei confronti del mercato: il quale è dato per scontato con le sue intrinseche virtù (mentre le prime devono solo agevolarne il funzionamento). Il limite è nel fatto che per questo orientamento pare irrilevante occuparsi della giustizia dei mercati e di quanta disuguaglianza producono. Inoltre, nel caso di persone disabili o soggetti che abbandonano i percorsi scolastici invocare le responsabilità individuali ed omettere misure risarcitorie non pare sostenibile.

Finora però non c'è stata alcuna drastica sostituzione della spesa di tipo compensativo a favore del nuovo modello. Se un processo redistributivo sta avendo luogo, non impatta tanto con le classi di reddito (producendo condizioni di maggior sfavore per i meno abbienti) ma piuttosto con una modificata 'gerarchia' di gruppi sociali: laddove gli anziani erano destinatari elettivi della spesa assistenziale tradizionale, nei regimi di welfare che vanno ridefinendo le proprie priorità maggiori vantaggi vengono a configurarsi per nuclei mono-genitoriali e per famiglie con bambini.

L'orizzonte temporale



Social investment è un modello intuibilmente più utilitaristico che normativo, un modello cioè che giustifica le politiche più per i risultati che per i valori intrinseci che ne sono fondamento (il che rappresenta agli occhi dei suoi detrattori un irredimibile punto di debolezza e un ulteriore motivo di censura).

A differenza degli schemi tipici del welfare compensatorio, in cui l'effetto della misura assistenziale è immediato e direttamente percepibile dal beneficiario, gli investimenti sociali scommettono su ***impatti differiti nel tempo*** (oltre che allargati al contesto). L'ambiziosa prospettiva su cui poggiano –fondata ontologicamente su una ***visione di futuro***–disincentiva spese che si consumano tutte nel presente, e genera aspettative di dividendi a venire.

Promesse da verificare e leve da combinare



Questa componente intertemporale è l'elemento peculiare del paradigma: ed è lo stesso fattore che solleva più incertezze e perplessità in quanti sono avvezzi a pensare ai sistemi di welfare come a sistemi che garantiscono risposte immediate a fabbisogni indifferibili.

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

Se sono compresenti vecchi e nuovi rischi sociali, vi è tuttora bisogno tanto di misure risarcitorie quanto di approcci orientati in senso innovativo, come quelli che la prospettiva del corso di vita mette al centro della decisione pubblica. Un'Europa più inclusiva è quella che saprà combinare prevenzione con riparazione.