

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



Temi per lo sviluppo locale

Direttore: Everardo Minardi (Università degli Studi di Teramo).

Comitato scientifico: Leonardo Altieri (Università di Bologna); Fabrizio Antolini (Università di Teramo); Alfredo Agustoni (Università di Chieti); Nico Bortoletto (Università di Teramo); Davide Carbonai (Universidade Federal do Rio Grande do Sul); Emilio Chiodo (Università di Teramo); Folco Cimagalli (Lumsa, Roma); Roberto Cipriani (Università di RomaTre); Emilio Cocco (Università di Teramo); Cleto Corposanto (Università di Catanzaro); Simone D'Alessandro (Università di Chieti-Pescara - Hubruzzo Fondazione Industria Responsabile); Giovanni Delli Zotti (Università di Trieste); Rossella Di Federico (Università di Teramo); Gabriele Di Francesco (Università di Chieti); Maurizio Esposito (Università di Cassino); Silvia Fornari (Università di Perugia); Chiara Francesconi (Università di Macerata); Mauro Giardiello (Università di RomaTre); Daniela Grignoli (Università del Molise); Kostantinaikos Pantelis (Università del Peloponneso); Pierfranco Malizia (Lumsa, Roma); Antonio Mancini (Università del Molise); Mara Maretti (Università di Chieti); Alessandro Martelli (Università di Bologna); Stefano Martelli (Università di Bologna); Andrea Millefiorini (Seconda Università di Napoli); Anna Rosa Montani (Sapienza Università di Roma); Luca Mori (Università di Verona); Giuseppe Moro (Università di Bari); Donatella Padua (Università per Stranieri di Perugia); Mauro Palumbo (Università di Genova); Marcello Pedaci (Università di Teramo); Salvatore Rizza (Università di RomaTre); Rita Salvatore (Università di Teramo); Saša Božić (Università di Zara); Asterio Savelli (Università di Bologna); Alberto Tarozzi (Università del Molise); Inga Tomir Koludrovic ("Ivo Pilar" Institute, Split); Andrea Vargiu (Università di Sassari); Francesco Vespasiano (Università del Sannio); Paolo Zurla (Università di Bologna).

Comitato editoriale: Everardo Minardi (Università di Teramo); Nico Bortoletto (Università di Teramo); Emilio Cocco (Università di Teramo).

La collana *Temi per lo sviluppo locale* intende focalizzare i diversi aspetti dello sviluppo considerato nella sua caratterizzazione "locale", in relazione ai territori e alle comunità a cui fa riferimento. Lo sviluppo locale si presenta, infatti, come un processo che non si limita solo alla dimensione economica, ma comprende anche aspetti culturali, storici, ambientali e specificamente sociologici. In questa prospettiva lo sviluppo locale viene affrontato secondo una prospettiva propria delle *Social Sciences*, in cui diversi approcci disciplinari non si esauriscono in sé, ma si connettono con la natura pluridimensionale di un processo essenzialmente di cambiamento sociale. Il carattere di questa collana si definisce perciò nella trasformazione continua a cui sono sottoposti i luoghi della vita sociale, al tempo stesso volta al riconoscimento dei valori dell'ambiente e del territorio, alla costruzione sociale delle comunità, nella sua dimensione generativa e attraverso i diversi linguaggi simbolici, culturali, etnici da cui è caratterizzata.

Le due parole chiave su cui si stanno incentrando le politiche locali di sviluppo sono *innovazione* e *creatività*. Si tratta di termini che evocano, anche sotto il profilo teorico, una pluralità di contenuti e di accezioni; anzi per certi aspetti il loro impiego all'interno di teorie economiche e sociali è decisamente recente e quasi anomalo, essendo ben lontane dall'indicare contenuti univoci e empiricamente sempre individuabili. In alcuni tali parole chiave vengono usate singolarmente, senza stabilire alcun nesso tra loro; in altri si evidenziano le condizioni di contestualità dei processi che darebbero origine a risultati caratterizzati dall'innovazione e dalla creatività; in altri ancora si intravede una sorta di evoluzione tra l'una e l'altra, essendo la creatività una fase in cui un insieme di fattori renderebbe possibile il salto da una dimensione orizzontale di un agire innovativo a una verticale in cui si genera spontaneamente un agire di tipo creativo.

La collana, *peer-reviewed*, vuole essere appunto un'occasione di dialogo e di comunicazione attraverso cui evidenziare questi processi di cambiamento del sociale che, al di là di ogni altra considerazione, spesso sorpassano ogni ipotesi, anzi ogni formulazione previsionale delle scienze sociali.

Mara Maretti, Roberta Di Risio

**SOCIAL INVESTMENT,
APPRENDIMENTO
PERMANENTE
E SVILUPPO LOCALE**

La via italiana per la certificazione
delle competenze

FrancoAngeli

Questo volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Giuridiche e Sociali dell'Università "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara.



Copyright © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Introduzione	pag.	9
1. Il Sistema di certificazione delle competenze come strumento di welfare attivo e inclusivo nell'ambito del paradigma del <i>social investment</i>	»	13
1. Il <i>social investment</i> : definizione del campo	»	13
2. Il dibattito sul <i>social investment</i> e le sue caratteristiche distintive	»	15
2.1. I valori e i principi alla base del <i>social investment</i>	»	16
2.2. Il quadro temporale degli scenari politico-sociali	»	18
2.3. Gli ambiti d'azione	»	20
2.4. Gli attori coinvolti nelle politiche: il ruolo dello Stato, del terzo settore e delle comunità locali	»	21
3. Investimento sociale, prospettive critiche e nodi problematici	»	23
4. Lo sviluppo del paradigma in Italia: esperienze concrete e criticità	»	25
4.1. Il pilastro europeo dei diritti sociali	»	25
4.2. Il SI nei Paesi europei e le criticità italiane	»	29
4.3. Welfare italiano, capitale umano e società della conoscenza	»	38
2. L'apprendimento permanente nella <i>learning society</i>	»	42
1. L'importanza delle competenze nella società della conoscenza	»	42

2. Il <i>lifelong learning</i> come strategia di inclusione per l'Unione Europea	pag. 46
3. I principali modelli europei di certificazione delle competenze: Vae e Apel	» 49
3. La via italiana per la strutturazione di un Sncc	» 52
1. Il quadro normativo in Italia per la creazione di un modello nazionale per l'apprendimento permanente	» 52
2. Il complesso rapporto tra Stato e Regioni	» 55
3. L'importanza delle reti territoriali per lo sviluppo di un sistema integrato di apprendimento permanente	» 57
4. Strutturazione dei Sistemi regionali di certificazione delle competenze (Src): uno studio di caso multiplo	» 60
1. La metodologia e il disegno di ricerca	» 60
2. Temi emergenti e considerazioni introduttive: il punto di vista dei testimoni privilegiati e Regioni "virtuose"	» 64
3. Un'analisi comparativa di cinque Regioni italiane	» 72
3.1. Gli attori territoriali coinvolti nel processo di certificazione delle Regioni intervistate	» 75
3.2. La procedura di certificazione delle Regioni intervistate	» 77
4. La costruzione di un quadro idealtipico dei Src	» 81
4.1. Il sistema valoriale del Sncc	» 85
4.2. Gli attori e i processi del Sncc	» 86
5. Elementi caratterizzanti i Src: esperienze regionali a confronto	» 93
1. La frammentazione regionale del welfare italiano: uno sguardo sociologico	» 93
2. Differenziazioni territoriali nel processo di strutturazione del Sncc	» 100
3. Il ruolo e la rilevanza degli enti titolati nel processo di certificazione	» 107
4. Comparazione delle procedure di certificazione delle competenze non formali e informali delle Regioni italiane	» 110
5. Analisi cluster delle Regioni	» 113

Considerazioni finali	pag. 119
1. Difficoltà e strategie di miglioramento del Sncc	» 119
2. La frammentazione territoriale e una governance multilivello complessa	» 124
3. La certificazione delle competenze come strumento di politiche di <i>social investment</i> : una lettura critica	» 128
Appendice. Schede delle Regioni	» 133
Bibliografia	» 157
Normativa nazionale ed europea	» 164

Introduzione

Alla luce delle linee programmatiche proposte a livello europeo e in base alla definizione di una normativa nazionale (legge 92/2012 e d.lgs. 13/2013) che stabilisce l'importanza del diritto dell'individuo a vedersi riconosciute le proprie esperienze lavorative, acquisite in contesti non solo formali ma anche informali e non formali, nasce l'esigenza di strutturare un sistema nazionale che preveda l'individuazione, validazione e certificazione di tali apprendimenti e competenze. Il concetto di apprendimento lungo tutto l'arco della vita¹ e in ogni luogo, conseguito in maniera anche inconsapevole, diviene uno strumento utile al fine di poter perseguire un proprio percorso professionale che sostenga il cittadino a divenire egli stesso fautore del proprio destino occupazionale. Pertanto devono essere valorizzati non solo gli apprendimenti acquisiti in contesti tradizionali e formali, ma anche abilità e competenze sviluppate e agite nell'ambito di percorsi non istituzionalizzati ed esperienziali (per esempio nell'ambito del volontariato, della cooperazione, dello sport ecc.) legati anche alle pratiche di vita quotidiana e che avvengono in contesti familiari, in gruppi informali o in occasioni di tempo libero. In risposta a una tale esigenza, in Italia nasce il Sistema nazionale di certificazione delle competenze (Sncc), che ha come obiettivo quello di riqualificare, almeno in una prima fase di istituzione del servizio, quelle figure professionali più deboli, con un basso livello di competenze generalizzato (Oecd, 2017) e che risultano più esposte al rischio di esclusione e marginalizzazione nel mercato del lavoro.

¹ Una prima definizione di apprendimento permanente, la ritroviamo nella legge del 28 giugno 2012, n. 92 (Riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita) ovvero: "qualsiasi attività intrapresa dalle persone in modo formale, non formale e informale, nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale".

Il presente contributo, alla luce di quanto suddetto, sviluppa una riflessione sullo stato dell'arte circa la progettazione e l'implementazione del Sistema nazionale di certificazione delle competenze (Sncc), che si articola attraverso un progetto di individuazione, validazione e certificazione di apprendimenti non formali e informali (Ivc). Muovendo da un approccio critico, si intende rilevare quali siano le modalità di strutturazione di tale sistema, considerando le singole Amministrazioni regionali come unità di analisi della nostra ricerca. In particolare vengono presi in esame, con un approccio sociologico, quali siano gli attori sociali, azioni e le attività di tipo normativo, organizzativo, culturale e valoriale alla base del Sncc. La ricerca si origina dalla partecipazione al progetto Vale, Certificazione delle competenze con valore legale (Por Fse Abruzzo 2014-2020, Asse 3, Obiettivo tematico 10)². L'indagine si presenta come uno studio di caso multiplo (Yin, 2005; 2017) che mira, da un lato a descrivere quali siano i nodi culturali, organizzativi e politici (nel senso del rapporto tra gli attori istituzionali e non coinvolti) emergenti dal processo di strutturazione dei Sistemi regionali di certificazione delle competenze, dall'altro le criticità riscontrate nella realizzazione di tale policy, ma anche quali possono essere gli impatti di investimento sociale a metà tra le politiche attive del lavoro e la formazione professionale a livello locale sull'occupabilità e il potenziamento del capitale umano. In altre parole ci si chiede quali siano gli scenari possibili dell'implementazione di un tale sistema sulla formazione e sulle politiche attive del lavoro, oltre che comprendere quale possa essere l'impatto reale del Sncc sulla capacità di attivare percorsi virtuosi che facilitino la partecipazione attiva, l'occupabilità e il ricollocamento dei cittadini nel mercato del lavoro e quindi, più in generale, sullo sviluppo del territorio.

Il volume è suddiviso in due parti principali. Una prima parte, composta da tre capitoli di inquadramento teorico e introduttivo alla normativa di riferimento. In particolare il primo capitolo evidenzia come l'approccio del *social investment* (Hemerijck, 2015; Ferrera, 2009; Ascoli, Ranci e Sgritta, 2015; Kuitto, 2016) e la valorizzazione di un welfare attivo e inclusivo (Lodigiani, 2008), rappresentano i paradigmi che meglio descrivono come i concetti di *lifelong learning*, di *empowerment* e di cittadinanza attiva, possano determinare dei percorsi utili per la realizzazione di una partecipazione sociale che ponga al centro l'individuo e la propria capacità di attuare strategie e attivare percorsi di inclusione e di realizzazione professionale in autonomia. Questa visione comporta la presenza di nuovi diritti individuali ma nel contempo

² Il rapporto è disponibile online al seguente indirizzo: <https://www.valeabruzzo.it/contesti-e-pratiche>.

prevede la presenza di un contesto socio-economico caratterizzato da vecchi e nuovi rischi sociali (Armingeon e Bonoli, 2006; Taylor-Gooby, 2004) e da una diversa vulnerabilità sociale (Rizza, 2014; Ranci, 2002; 2008).

Nei capitoli 2 e 3 viene descritto il percorso istituzionale che si sta implementando in Europa e soprattutto in Italia, per realizzare un Sncc. A livello nazionale, tale sistema trova il suo avvio con la legge 28 giugno 2012, n. 92 e la sua applicazione con il decreto legislativo n. 13 del 16/01/13. Obiettivo dei due capitoli è quello di descrivere, da un punto di vista per lo più normativo, la governance multilivello alla base del servizio. Si analizzano in particolare, le problematiche che determinano una disorganica adozione e attuazione del dettato normativo nel variegato panorama delle Regioni italiane.

La seconda parte del testo (capitoli 4 e 5) descrive la ricerca realizzata in un arco di tempo che va da ottobre 2018 a dicembre 2019 e che ha previsto la raccolta della normativa e della documentazione reportistica già presente sul tema. In seguito sono stati individuati e intervistati testimoni chiave del processo di strutturazione del Sncc e successivamente i referenti di alcune Regioni con già attivo un proprio servizio regionale. In questa prima fase è stato possibile analizzare in profondità le caratteristiche del servizio e definire un idealtipo di Sistema regionale di certificazione delle competenze. La somministrazione di un questionario online a tutte le Amministrazioni regionali ha permesso di cogliere la caratterizzazione di tale percorso di strutturazione disorganico e di formulare delle ipotesi interpretative sul processo di strutturazione in corso.

In particolare, nel capitolo 4 viene dapprima illustrata la metodologia della ricerca e vengono poi presentati i risultati delle interviste in profondità e le caratteristiche dei sistemi regionali di certificazione presi in esame come “virtuosi”. L’analisi di tutta la documentazione e le interviste raccolte porta, attraverso l’utilizzo del software NVivo, a proporre un network teorico in grado di illustrare le caratteristiche del tema trattato, le categorie interpretative emergenti e i legami tra esse. Ne emerge un idealtipo di Sistema regionale di certificazione delle competenze, a partire dal quale è stato strutturato il questionario somministrato alle Amministrazioni regionali.

La strutturazione disomogenea dei Sistemi regionali di certificazione delle competenze (Srcc) non può essere indagato senza tener conto della frammentazione territoriale del territorio regionale (Ciarini, 2012; Kazepov e Barberis, 2013; Maretta, 2008; Bertin, 2013). Nel capitolo 5, infatti, partendo da una ricostruzione della storia politico-amministrativa dei territori regionali e mediante un’analisi delle caratteristiche dei diversi Srcc, è stato possibile realizzare una classificazione che ha permesso di raggruppare le diverse realtà regionali. L’analisi cluster ha permesso di addivenire a una

sintesi dell'intero percorso di ricerca, potendo individuare profili regionali differenti. Alla domanda: è davvero possibile, a oggi, parlare di un unico modello di certificazione delle competenze a livello nazionale, così come richiesto e voluto a livello normativo? Si può rispondere che, a oggi, emergono diverse esperienze regionali con caratteristiche normative, organizzative e procedurali non omogenee. Il processo è ancora in corso e nel capitolo 6, oltre a definire un quadro sintetico delle difficoltà incontrate dalle Regioni, vengono esplorate le possibili strategie di isomorfismo istituzionale promosse dal Comitato tecnico. Tale organismo centrale, attraverso un movimento centripeto, ha recentemente elaborato, con la partecipazione delle Amministrazioni regionali, delle linee guida nazionali e degli strumenti di isomorfismo istituzionale (come il *maternage* e il *trahettamento*) che tendono a rendere più omogenei i servizi regionali. Infine, sempre nelle conclusioni si propone una valutazione di tale strumento di politica attiva del lavoro come investimento sociale. Riprendendo una letteratura critica del paradigma del *social investment* si propongono una serie di considerazioni rispetto ai possibili impatti, per quanto a oggi non empiricamente misurabili, di tale investimento sul capitale umano.

1. Il Sistema di certificazione delle competenze come strumento di welfare attivo e inclusivo nell'ambito del paradigma del social investment

L'obiettivo del capitolo è quello di illustrare il paradigma del *social investment* nella sua matrice teorica e valoriale, ma anche come concreto sistema di policy, considerabile come riferimento per la nascita e lo sviluppo delle politiche di *lifelong learning* alla base del sistema europeo e nazionale di certificazione delle competenze.

Le domande alle quali si cerca di rispondere in questo capitolo sono: in che cosa consiste il paradigma del *social investment*? Come si sviluppa la letteratura di riferimento nelle sue correnti “supportive” e in quelle più critiche? Quali politiche possono essere associate a tale approccio? Come stanno rispondendo gli Stati europei, e in particolare il contesto italiano, alle sfide lanciate dalla strategia Europa 2020?

1. Il *social investment*: definizione del campo

Alla base del paradigma del *social investment* (SI) vi è la convinzione che la politica sociale debba essere considerata come uno strumento di sviluppo non solo sociale ma anche economico-produttivo e ambientale a livello globale (Esping-Andersen *et al.*, 2002; Lindh e Palme, 2006). Esso può essere definito come un insieme di investimenti destinati a programmi sociali che producono rendimenti e promuovono il benessere in un'ottica sostenibile, sia rispetto al pilastro sociale che quello economico e ambientale.

Il paradigma del *social investment* compare, come strategia europea, nell'Agenda di Lisbona 2000. Nel 2008, all'indomani della “grande recessione”, il SI acquisisce una maggiore importanza, poiché considerato come strumento per innescare cambiamenti strutturali all'interno delle società europee (Wiktorska-Świąćka *et al.*, 2016). Rispetto alle nuove sfide sociali derivanti

dalla crisi economico-finanziaria (prima degli anni Settanta del XX sec., poi del 2008), i governi si trovano di fronte alla necessità di dover proteggere i cittadini e le organizzazioni da nuovi rischi che non sono in grado di affrontare da soli. In tale contesto di crisi i sistemi di welfare universalistici di matrice beveridgiano-keynesiana sembrano economicamente insostenibili. A partire in particolare dagli anni Ottanta del secolo scorso, si impone, a livello internazionale, una necessaria revisione e oculata ricalibratura dell'intervento pubblico. Anche l'approccio neoliberista, più residuale, emergente proprio negli anni Ottanta-Novanta del XX sec., sembra insufficiente.

Così, nella strategia Europa 2020, la politica sociale tende a ridefinirsi intorno al "Social investment pact", in cui la commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento europeo adotta il *social investment* come risposta della UE alla crisi. Il punto di forza di tale approccio è l'impatto che l'investimento nelle politiche sociali avrebbe nel promuovere uno scenario economico e sociale sostenibile. La spesa sociale, pertanto, viene ri-concettualizzata in termini di investimento poiché capace di produrre rendimenti significativi in futuro.

Il gruppo di policy emergente dal paradigma del SI persegue una varietà di obiettivi: sostenere i gruppi sociali svantaggiati a inserirsi e reinserirsi nel mercato del lavoro attraverso il potenziamento del capitale umano; ridurre le disparità di genere attuando politiche di conciliazione vita-lavoro; promuovere pari opportunità e mobilità sociale attraverso l'istruzione e servizi per l'infanzia di qualità (Laruffa, 2018).

L'attenzione del SI si concentra, dunque, sulle politiche pubbliche che formano e "preparano" gli individui e le famiglie ad adattarsi alle trasformazioni derivanti dai cambiamenti delle condizioni di lavoro (nuovi percorsi di carriera, nuove tipologie contrattuali, sempre maggiore flessibilità, Industria 4.0, robotica e automazione), ma anche quelli derivanti dall'emergere di nuovi rischi sociali e ambientali, come la crescita e l'invecchiamento della popolazione e i cambiamenti climatici (Morel, Palier e Palme, 2012). I nuovi sistemi di welfare, invece di generare semplicemente risposte riparatrici al fallimento dei mercati (con i relativi impatti sociali, economici e non ultimo ambientali), ambiscono ad affrontare le problematiche della contemporaneità non in una prospettiva riparatrice ma di sostegno alla resilienza delle persone e delle comunità.

Gli investimenti sulle capacità degli individui (come nel caso dell'apprendimento permanente) o sul sostegno alle famiglie (per esempio rispetto al supporto all'attività di cura e promozione delle pari opportunità) dovrebbero quindi riflettersi sulle comunità, a vantaggio dell'intera società. Infatti, una caratteristica distintiva del SI è il suo carattere "produttivista": tali in-

investimenti pubblici per la promozione di programmi e policy concrete, oltre a favorire le singole persone, dovrebbero contribuire positivamente allo sviluppo (Midgley, 2017). Gli investimenti nel capitale umano dovrebbero consentire la creazione di nuovi e migliori posti di lavoro, ma anche generare maggiori entrate derivanti dalla crescita economica. In questo senso gli investimenti sociali possono essere definiti come spesa pubblica che combina la soluzione dei problemi sociali di equità, pari opportunità, mobilità sociale e contrasto alla povertà, con il miglioramento delle prestazioni economiche e con conseguente aumento delle entrate fiscali (Lundvall e Lorenz, 2012).

In sintesi il SI si basa su una triplice ambizione: a) adeguare e riformare il welfare state per meglio affrontare i nuovi rischi sociali e i bisogni emergenti della società contemporanea da un lato e, contemporaneamente, b) sostenere l'economia in una prospettiva di maggiore equità e giustizia sociale ottenendo anche c) una crescita economica che permetta di rendere sostenibile, dal punto di vista finanziario, tale nuovo modello di investimento pubblico.

2. Il dibattito sul *social investment* e le sue caratteristiche distintive

A partire dagli anni Ottanta del XX sec. profondi mutamenti sociali ed economici hanno messo in crisi i sistemi di welfare del secondo dopoguerra. Nuovi rischi sociali si determinano di fronte ai cambiamenti della struttura e della dinamica delle società contemporanee: l'invecchiamento della popolazione, il mutamento della struttura delle famiglie (crescita delle famiglie monogenitoriali e nucleari) e i nuovi equilibri nei rapporti di genere (come la genitorialità single delle donne, la necessità di conciliare lavoro e vita familiare a causa della doppia presenza), i cambiamenti nell'ambito del mercato del lavoro e la deindustrializzazione (carriere discontinue, l'aumento della disoccupazione, precariato e possesso di competenze basse o obsolete) (Bonoli, 2005; Taylor-Gooby, 2004; Esping-Andersen, 2002).

Più in generale gli effetti sull'economia e il lavoro determinate dal processo di globalizzazione e la difficoltà dei governi a rispondere alle crescenti richieste di tutela e servizi da parte della popolazione in una condizione di minori entrate nelle casse dello Stato e di aumento del debito pubblico, mettono in discussione la tenuta del tradizionale welfare state di tipo universalistico (Ferrera, 2012).

Il dibattito internazionale si focalizza quindi, in particolare dagli anni Ottanta del secolo scorso, sulla necessità di riformare il sistema delle politiche sociali verso un approccio più dinamico in grado di investire sulle capacità delle persone e permettere loro di partecipare pienamente al mercato del

lavoro. L'obiettivo è quello di programmare una terza via al welfare state compensativo e passivo di matrice keynesiana e lo Stato minimo di matrice neoliberista (Hemerijck, 2015). Infatti, nonostante la riconosciuta fumosità e ambiguità definitoria del paradigma del SI (Wiktorska-Świecka *et al.*, 2015), dovuta dalle diverse influenze intellettuali e ideologiche alla sua base (l'approccio "socialdemocratico" ispirato all'esempio dei Paesi nordici e l'approccio della "terza via" basato su una prospettiva più "anglo-liberale" di politica sociale) alcune caratteristiche, desumibili dalla fiorente letteratura scientifica sul tema, permettono di focalizzarne la portata innovativa e il superamento dei due paradigmi (Morel, Palier e Palme, 2012). A differenza, infatti, del paradigma neo-liberal la prospettiva dell'investimento sociale riconosce i fallimenti del mercato, e postula la necessità dell'intervento attivo dello Stato al fine di migliorare i risultati sia economici sia sociali attraverso azioni di politica sociale. Così, contrariamente alla politica neoliberista, il SI si basa su una teoria dello Stato più "positiva" (Jenson, 2015). Lo Stato è visto così come un "imprenditore dinamico" poiché in grado di investire su rischi, bisogni e target di popolazione diversi a seconda delle necessità e dei contesti storico-sociali. Esso però, nella prospettiva del SI deve porsi come obiettivo principale l'interesse pubblico e non unicamente il buon funzionamento del mercato. Inoltre, rispetto al welfare di tipo assistenziale-redistributivo di matrice keynesiana del *golden age*, i governi europei hanno ampiamente accettato che l'intervento pubblico debba superare l'ottica della redistribuzione passiva del reddito promuovendo strategie di investimento sociale al fine di generare benefici di lungo termine (Van Kersbergen ed Hemerijck, 2012). Riprendendo e integrando l'analisi di Prandini, Orlandini e Guerra (2016) è possibile focalizzare più in dettaglio quali siano le caratteristiche distintive del nuovo paradigma rispetto i due che lo hanno preceduto:

- i valori e i principi conseguiti (l'ambiente culturale che definisce la nascita del SI);
- l'"orizzonte temporale" (relativo al quadro temporale degli scenari politici);
- gli "ambiti d'azione" (riguardo a quali specifiche politiche sono perno dell'azione pubblica e sviluppate);
- la sua "visione sociale" (riguardo agli attori coinvolti nelle politiche e alla loro governance).

2.1. I valori e i principi alla base del social investment

Tra gli approcci teorici che hanno definito la cornice culturale per lo sviluppo del SI abbiamo: il *Capability approach* di Amartya Sen (Morel, Palier

e Palme, 2012; Hemerijck, 2013; Hemerijck, 2017; Hemerijck, 2018; Laruffa, 2018), sviluppato a partire dagli anni Ottanta e Novanta dello scorso secolo e la cosiddetta “terza via” di Giddens (1998), per la quale le politiche di investimento sociale tendono a sostituire quelle più tradizionali, ossia lo Stato sociale passivo e lo Stato sociale minimo. Giddens (1998), infatti, ha dato un contributo importante nel sostenere come il welfare passivo (attento all’aumento dei consumi, ai trasferimenti monetari in supporto al reddito) avrebbe dovuto essere sostituito dallo “Stato degli investimenti sociali”, per dare priorità all’istruzione e allo sviluppo delle competenze. Ciò avrebbe consentito una maggiore capacità delle persone alla partecipazione attiva all’economia produttiva, passando da uno Stato sociale “protettivo” a uno Stato sociale “produttivo”.

Così, mentre il welfare di matrice keynesiana definiva una politica sociale riparativa, di sostegno alle dinamiche perverse e alle forze centrifughe del mercato e in grado di creare sacche di esclusione sociale, la politica sociale neoliberista ha come obiettivo principale il sostegno alla dinamicità e flessibilità del mercato del lavoro, attraverso la deregolamentazione, la privatizzazione e austerità (Stato minimo). Il neoliberismo e lo Stato sociale sembrerebbero incompatibili, una contraddizione in termini, considerando la propensione dell’ideologia liberista a considerare le politiche sociali come produttrici di inefficienze economiche e di forme di dipendenza nei destinatari dei suoi interventi e servizi. In realtà, poi, a ben vedere, i regimi di welfare cosiddetti “liberal” (secondo la nota classificazione di Esping-Andersen (1990): UK, Australia, USA) hanno da sempre attuato politiche di sostegno alle fasce deboli della popolazione da parte di governi cosiddetti liberali di sinistra, come per esempio il laburista Keating in Australia, e la “terza via” di Tony Blair nel Regno Unito (Hartman, 2005).

La prospettiva del SI si differenzia quindi dai due approcci citati poiché si focalizza sul potenziamento del capitale umano per affrontare le nuove sfide del benessere nella società post-industriale, cercando un equilibrio tra approcci egualitari di social justice e politiche più efficienti che offrano pari opportunità e possibilità di vita (Rønning e Knutagard, 2015), producendo anche rendimenti in grado di definire la sostenibilità di tale modello di sviluppo economico e sociale.

In questo *humus* culturale, numerose pubblicazioni hanno contribuito alla focalizzazione teorica del paradigma del SI, così come diverse sono le risposte degli Stati alle indicazioni europee che spingono nella direzione di un potenziamento dei programmi di investimento sociale.

Gilbert (Gilbert e Gilbert, 1989) è stato tra i primi a sostenere la necessità che lo Stato dovesse assumere un ruolo di promozione attiva, piuttosto

che essere un produttore di servizi di welfare compensativi e residuali. La filosofia alla base dell'approccio agli investimenti sociali ha avuto però un impulso esplicito da un'importante pubblicazione: un volume collettaneo a cura di Esping-Andersen, Gallie, Hemerijck e Myles, del 2002, dal quale emerge la proposta di istituire un nuovo modello di Stato sociale in grado di promuovere investimenti di capitale umano già a partire dalla cura della prima infanzia, con asili nido a prezzi accessibili e di qualità, congedi familiari e altre politiche per lo sviluppo dei lavoratori. Esping-Andersen *et al.* già nel 2002 hanno sostenuto la necessità di un cambio di paradigma dei welfare state europei per un rinnovato impegno di giustizia sociale, aspirando a creare un'economia di mercato sociale solida e competitiva basata sulla conoscenza. Nel testo viene contestata da un lato la politica patriarcale keynesiana con le distorsioni che ha provocato, dall'altro i miti neoliberali che considerano la politica sociale come una perdita di efficienza economica. Secondo Hemerijck (2015) il SI tenta quindi un compromesso tra uguaglianza ed efficienza.

2.2. Il quadro temporale degli scenari politico-sociali

Come sottolineato da Prandini *et al.* (2016), dal punto di vista temporale, il paradigma dell'investimento sociale sembra ben adattarsi a una società in rapida evoluzione. L'orizzonte temporale degli impatti previsti dal sistema di policy evocate dal SI si colloca nel futuro. Il driver di mutamento è qui il capitale umano, considerato strumento strategico per lo sviluppo sociale nell'era dell'economia della conoscenza.

Tale ideologia che scommette sulle nuove generazioni e si fonda su una visione del futuro, si differenzia nella sostanza dall'impostazione temporale dello Stato sociale di matrice keynesiana. Infatti, in tale prospettiva, il presente era l'orizzonte temporale di riferimento per le politiche (Jenson, 2012). Ciò si spiega facilmente se consideriamo l'obiettivo alla base della politica sociale keynesiana, ossia l'intervento compensativo rispetto alle distorsioni del mercato e quindi interventi volti a contrastare le disuguaglianze, le ingiustizie e le sfide che caratterizzano il presente. Tale orientamento di politica sociale ha utilizzato la spesa pubblica per alleviare la povertà e le disuguaglianze nel presente. Questo è il motivo per il quale tale politiche sono state considerate "passive" e per lo più orientate a sostenere il capofamiglia maschio, laddove il fallimento del mercato avesse definito situazioni di difficoltà.

La prospettiva neoliberal, sviluppata dopo la crisi economica e socio-politica degli anni Settanta, era, al contrario, molto più orientata verso il

futuro. In tale prospettiva l'intervento pubblico è considerato "dannoso" poiché può determinare un'elevata disoccupazione e una bassa crescita, soprattutto attraverso l'attivazione di misure di regolamentazione del mercato del lavoro troppo rigide e concentrate sulla tutela del lavoratore e attraverso interventi di carattere assistenziale troppo onerosi (come nel caso dei troppo generosi sussidi di disoccupazione) che determinano un atteggiamento passivo anche da parte degli assistiti (non sono stimolati a rientrare nel mercato del lavoro). La politica sociale generosa del *golden age* è stata considerata responsabile della scarsa motivazione nella ricerca di lavoro e un'attitudine alla dipendenza dall'intervento dello Stato (Morel, Palier e Palme, 2012). In questo modo, il massiccio intervento dello Stato sociale e la struttura sociale che si viene a determinare sono fundamentalmente considerati come ostacoli o vincoli al potenziale sviluppo futuro di una libera economia di mercato. Ciò non significa che i welfare state di derivazione "liberal" non investano in politiche sociali, anzi, lo stesso Friedman, padre insieme ad Hayek dell'ideologia liberale, sosteneva la necessità di introdurre una forma di reddito di base, o salario di sussistenza, come strumento di contrasto alla povertà. Come sostiene Hartman (2005) la retorica neoliberal anti-welfare è una parte essenziale dello schema del consenso. Infatti, lungi dall'operare a scapito del mercato, lo Stato sociale appare come una delle condizioni necessarie della sua esistenza, sostenendo un mercato del lavoro flessibile e prevenendo dissenso e contestazioni da parte dei lavoratori. Sempre la Hartman (2005), in modo provocatorio, chiede di immaginare cosa accadrebbe se, nella nostra società, lo Stato sociale fosse effettivamente abolito dall'oggi al domani. Certamente milioni di persone diventerebbero indigenti; il mantenimento dell'ordine pubblico potrebbe diventare problematico; i mercati potrebbero crollare.

Secondo tale prospettiva la sicurezza sociale nei Paesi ricchi sarebbe parte integrante del consenso.

La visione di scenario dei due approcci: keynesiano da una parte e neoliberal dall'altra, restano però carenti e ancorati a una concezione statica della società.

Il paradigma del *social investment* incorpora elementi di entrambe le correnti che lo precedono. Tuttavia, piuttosto che un esplicito impegno dello Stato nell'affrontare la disoccupazione aumentando la domanda, questo approccio alla politica sociale è stato esplicitamente concettualizzato come un "investimento", che avrebbe prodotto rendimenti non solo nel presente (sostenendo la domanda) ma anche nel futuro (in particolare attraverso investimento nel capitale umano) (Prandini, Orlandini e Guerra, 2016) adattandosi a un contesto sociale in rapido cambiamento.