

Massimo Paci. “Innovazione / Inclusione”.

Intervento alla Assemblea della SISEC (Roma, 26.01.2017).

Vorrei affrontare questi temi dell’innovazione e dell’inclusione guardando al welfare state o alle politiche sociali, di cui mi sono occupato negli anni passati. In particolare ho pensato di dire qualcosa sulla cosiddetta strategia di Social Investment, come strategia di politica sociale innovativa.

Il tema è abbastanza noto agli addetti ai lavori e su di esso si è aperto negli ultimi anni un ampio dibattito. C’è chi difende questa strategia del Social Investment vedendo in essa una innovazione nel campo delle politiche sociali. E c’è chi la critica, considerandola una semplice continuazione, sotto altre vesti, della politica di *workfare* o delle politiche attive del lavoro di “Blairiana memoria”, nate cioè all’epoca della cosiddetta “Terza via” di Tony Blair.

Personalmente non condivido queste critiche. Non che esse non abbiano un fondo di verità. Ma per dare un giudizio definitivo sul Social Investment penso che occorre aspettare che ci sia almeno qualche tentativo di sua effettiva implementazione. La strategia del Social Investment, in effetti, per dare i suoi frutti presuppone un intervento di politica sociale di ampio respiro e lungo periodo e, dunque, prima di essere valutata nei suoi effetti richiede alcuni anni.

Su questo mio giudizio, cauto ed attendista, pesa alquanto l’interesse che ho sviluppato negli ultimi anni verso gli studi di sociologia storica, cioè verso lo studio di processi sociali che si dipanano nel lungo periodo e che non sono sempre prevedibili o “path dependent”, ma sono aperti all’intervento della agency e degli eventi imprevisti.

Con queste cautele, penso che si possa dire in prima istanza che la strategia del Social Investment, qualora veramente implementata, costituisce una forte innovazione rispetto al quadro esistente del welfare state, salvo a controllare tra un po’ di anni come sono andate a finire veramente le cose.

☺☺☺

Ma in cosa consiste questa strategia? In estrema sintesi essa consiste in una integrazione tra il Welfare e l’Education, cioè tra due settori che sono oggi nettamente separati. In particolare, secondo Nathalie Morel, il Social Investment è una politica di investimento sul capitale umano “dalla culla alla tomba”. Essa è fondata su un “life-long learning”, un apprendimento che dura tutta la vita e che comprende: l’offerta universale di “care and education” per tutti i bambini tra 1 e 5 anni; l’aumento dell’istruzione generale a tutti i livelli; il sostegno alla formazione professionale; il coordinamento tra scuola e lavoro e le politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro.

Per riprendere le due parole-chiave sulle quali siamo stati invitati a riflettere, possiamo dire che il Social Investment è una strategia di innovazione della politica sociale che, in caso di successo, favorisce l'inclusione sociale e lavorativa.

Certo, nel caso italiano questa prospettiva di innovazione e inclusione tramite il Social Investment sembra più difficile. In un recente lavoro curato da Ascoli, Ranci e Sgritta, in effetti, si giunge alla conclusione che il nostro paese rappresenta "un caso avverso" alle politiche di Social Investment, perché queste si scontrano con alcune "pre-condizioni strutturali" che le bloccano, tra cui: il basso livello attuale del finanziamento pubblico verso queste politiche; l'elevato livello di familismo che interferisce con le politiche di conciliazione e childcare; e la configurazione molecolare della struttura produttiva per micro-imprese che influenza negativamente le politiche di alternanza scuola-lavoro e di apprendistato.

E' possibile che oggi nel nostro paese le cose stiano effettivamente meno così. Tuttavia -come detto- bisogna considerare che questa strategia di Social Investment può realizzarsi solo nel lungo periodo e dunque non sappiamo se le "pre-condizioni" che la ostacolano oggi (per esempio il basso livello di finanziamento) possano venire meno nel corso dei prossimi anni.



Possiamo fare allora un piccolo esercizio di analisi storica comparata, utilizzando i molti risultati di ricerca di cui si dispone a proposito di un'altra grande innovazione di politica sociale: quella della introduzione dei programmi di assicurazione sociale nelle ultime decadi dell'Ottocento e le prime del Novecento.

Nel caso dell'Inghilterra, ad esempio, un ruolo cruciale fu svolto, in quella occasione e negli anni successivi, dalla dirigenza amministrativa pubblica. Le Società Operaie di Mutuo Soccorso, che pure esistevano allora, disponevano di uno staff amministrativo fatto prevalentemente di volontari, privi di stabilità di carriera e di preparazione, i quali si dimostrarono incapaci di svolgere i compiti di gestione più complessi dei nuovi programmi assicurativi pubblici e cedettero nettamente di fronte alla concorrenza dei funzionari pubblici meglio preparati. La macchina amministrativa dello Stato, che era per tradizione ben organizzata ed efficiente, prevalse poi anche di fronte alle imprese private di assicurazioni, alle quali fu lasciato un ruolo secondario.

Anche nel caso della Svezia è stato mostrato che la classe amministrativa pubblica ha svolto storicamente un ruolo decisivo per la introduzione e lo sviluppo dei programmi di assicurazione sociale.

Quanto alla Germania, al momento della introduzione di questi programmi, Bismarck concesse alle agguerrite Casse mutualistiche operaie già esistenti il diritto di auto-amministrarsi. Queste Casse si avvalevano da tempo di un corpo di amministratori stabili e preparati, i quali peraltro furono aiutati nei compiti gestionali da una efficiente burocrazia pubblica. Questa è stata l'origine del modello cosiddetto corporativo di welfare tedesco, seguito poi, con alcune varianti, da altri paesi dell'Europa continentale.

Per la Francia, tuttavia, è stato sottolineato che il sistema assicurativo pubblico, pur se differenziato per categorie occupazionali come quello corporativo tedesco, è caratterizzato da una forte capacità regolativa della amministrazione centrale pubblica, tanto che alcuni autori situano il caso della Francia in posizione intermedia tra quello dei paesi nord-europei e quello europeo continentale.

In definitiva, anche da questi pochi cenni, appare che in molti paesi europei la preparazione tecnica e gestionale degli amministratori pubblici è stata storicamente un fattore cruciale per il buon esito della innovazione costituita allora dalla introduzione delle grandi assicurazioni sociali.

Tuttavia, per sostenere -in termini di analisi storica comparata- che la presenza di una classe di amministratori pubblici preparati ed efficienti è il fattore decisivo che spiega il successo nella introduzione di nuove politiche sociali, non basta mostrare che tale classe di amministratori è sempre presente nei casi di successo della nuova politica sociale, *ma anche che essa è sempre assente nei casi di insuccesso.*

Sulla base degli studi esistenti, questo può essere fatto con riferimento a due casi: quelli degli Stati Uniti e dell'Italia.

Negli Stati Uniti, in effetti, alla fine dell'Ottocento fu introdotto un programma nazionale di assicurazione contro la vecchiaia a favore dei reduci di guerra, ma la gestione di tale programma non fu affidata alla amministrazione federale, bensì fu lasciata ai singoli stati americani e alle macchine amministrative locali. Si assistette così, in molti casi, alla nascita di sistemi di "patronage", caratterizzati da un controllo politico, clientelare e correntizio, della gestione dei fondi amministrati.

Analogamente in Italia, quando verso la fine dell'Ottocento, dopo lunghi anni di tergiversazioni parlamentari, si decise di introdurre i programmi assicurativi contro la malattia e la vecchiaia, si scelse la modalità delle Casse di previdenza e capitalizzazione locali affidate alla gestione delle giunte provinciali (così come fu fatto per le Opere Pie nella riforma della assistenza), aprendo le porte alla interferenza degli interessi clientelari e correntizi della classe politica locale. Gli sviluppi successivi, negli anni del fascismo, non faranno che confermare questa interferenza di interessi esterni, tra i quali in particolare quelli del partito di regime, nella amministrazione dei programmi assicurativi pubblici del nostro paese. Non a caso il modello di welfare italiano è stato definito "particolaristico-clientelare".

In conclusione, per tornare al punto da cui siamo partiti, cioè alle prospettive della strategia di Social Investment nel nostro paese, la analisi storica comparata, che abbiamo richiamato per accenni, mostra che le possibilità di successo di tale strategia in Italia dipendono fortemente dalla disponibilità nei prossimi anni di una classe di amministratori pubblici preparati ed efficienti, in grado di resistere alle pressioni esterne.

Da questo punto di vista, non resta che augurarsi che la ricerca sulla amministrazione pubblica del nostro paese non sia lasciata solo ai giuristi e ai politologi, ma sia anche al centro dell'interesse dei sociologi e in particolare di quelli che siedono oggi in questa sala.

☺☺☺

Riferimenti:

Ascoli U., Ranci C., Sgritta G. (a cura di), *Investire nel sociale*, Il Mulino, Bologna, 2015.

Esping Andersen G., Gallie D., Hemerijck A. and Myles J., *Why we need a new welfare state*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

Ferrera M., *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Il Mulino, Bologna, 1993.

Flora P, e Heidenheimer A.J., *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Il Mulino, Bologna, 1983.

Hecló H., *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, Yale University Press, New Haven, 1974.

Heidenheimer A.J., Hecló H. and Adams C.T., *Comparative Public Policy*, St. Martin, New York, 1975.

Mingione E., *Etat, politique sociale et réforme de l'Etat-providence: l'Italie*, PUF, Paris, 2001.

Morel N., "L'Etat-providence suédois comme modèle social productif", in "Politiques sociales et familiales", 112, 2013, pp. 39-49.

Morel N., Palier B. and Palme J., *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, Policy Press, Bristol.

Orloff A.S. and Skocpol T., "Why note qual protection? Explaining the Politics of Public Social Spending in Britain (1900-1911) and United States (1980s-1920)", in "American Sociological Review", 49, 6, pp. 726-750, 1984.

Paci M., *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*, Liguori, Napoli, 1989.

Paci M., *Lezioni di sociologia storica*, Il Mulino, Bologna, 2013.