Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale
in Lavoro, Cittadinanza Sociale, Interculturalità
LM – 87 Servizio Sociale e Politiche Sociali

Tesi di Laurea

L'approccio preventivo delle politiche di *social investment* nell'ambito di infanzia e adolescenza

Relatore
Prof.ssa Barbara Da Roit

Laureanda
Angela Pavanello
Matricola 966788

Anno Accademico
2017/2018

Indice

Introduzione 5

1. L'approccio del *social investment*: investire nel capitale umano 7

1.1 I *welfare state* post-bellici 8

1.2 Il nuovo *welfare state* 11

1.3 Il diamante del *welfare* e la sicurezza sociale 13

1.4 L'investimento sociale come nuovo paradigma politico? 19

1.5 Ambiguità e criticità dell'approccio del *social investment* 20

1.6 Tutti i paesi possono adottare le politiche di *social investment*? 26

2. Investire nell'infanzia 31

2.1 La redistribuzione delle opportunità per ridurre il rischio di esclusione sociale 32

2.2 "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale" 35

2.3 Investire nell'infanzia per ridurre l'impatto dell'eredità sociale 40

2.4 Quali politiche per stimolare la mobilità sociale? 43

2.5 Critica alla strategia di investimento sociale *child-centred* 47

3. ECEC e parenting support 51

3.1 Perché investire nell' ECEC? 52

3.2 Differenze nell'implementazioni delle politiche di ECEC 55

3.3 Accessibilità e qualità dei servizi di ECEC 57

3.4 Conclusioni sull'ECEC 61

3.5 Perché investire nel *parenting support*? 64

3.6 Il *parenting support* come forma di politica sociale 66

3.7 ll *parenting support* in Inghilterra 69

3.8 Fare il punto su ECEC e *parenting support* 71

4. L'ostilità della struttura socio-economica italiana 73

al *social investment* 73

4.1 L'approccio del *social investment* in Italia 74

4.2 I servizi per l'infanzia in Italia: disuguaglianze sociali e territoriali 77

4.2.1 I servizi per l'infanzia e le disuguaglianze sociali 79

4.2.2 I servizi per l'infanzia e le differenze territoriali 81

4.3 L'impatto ambiguo delle politiche di *social investment* in *Italia* 84

Conclusione 87

BIBLIOGRAFIA 89

SITOGRAFIA 93

Introduzione

Dalle esperienze di tirocinio svolte durante la mia carriera universitaria presso servizi quali il Consultorio Familiare e il Servizio Tutela Minori, è nato il mio interesse particolare verso l'area di intervento delle politiche sociali che si occupa dei bambini e delle famiglie. Si tratta, infatti, di due servizi che operano per migliorare le condizioni di benessere delle famiglie, prevenire il disagio e tutelare il benessere dei minori, soprattutto per quanto riguarda le fasce più deboli della popolazione. Le esperienze che ho vissuto all'interno di questi servizi mi hanno dato l'opportunità di dare uno sguardo, seppur solo a livello locale, degli interventi nell'ambito dell'infanzia e del supporto alle famiglie, soprattutto quelle appartenenti alle fasce della popolazione più svantaggiate. Spesso, l'impressione che ho avuto è stata che tali servizi, sovraccaricati dal lavoro, orientassero le loro azioni prevalentemente sull'aspetto della "cura", mettendo in secondo piano la "prevenzione".

In questa prospettiva, ho voluto concentrare la mia attenzione sull'approccio politico che si focalizza nella prevenzione al disagio, attraverso la rimozione delle condizioni di svantaggio iniziali, piuttosto che la "cura" del disagio nel momento in cui esso sia diventato permanente: il *social investment*.

In particolare, la tesi ha lo scopo di esaminare le politiche di investimento sociale nell'ambito dell'infanzia, quale area di intervento fondamentale per la prevenzione del disagio sociale e la promozione della mobilità intergenerazionale.

Il primo capitolo, dopo aver svolto un excursus sui principali regimi di *welfare*, esaminerà le caratteristiche dell'approccio del *social investment*, messe in luce attraverso il confronto con il pensiero keynesiano e quello liberale. Infine, farà una breve analisi dei punti critici dell'approccio, a partire dall'ambiguità di interpretazione.

Il secondo capitolo analizzerà le argomentazioni secondo cui investire nell'infanzia è fondamentale per l'implementazione di politiche sociali che si ispirino ad un'ottica preventiva, analizzando in particolare le Raccomandazioni

della Commissione Europea (2013/112/UE) intitolate “Investire nell’infanzia per spezzare il circolo dello svantaggio sociale” e il Rapporto dell’OCSE sulla mobilità (OECD, 2018). Infine, evidenzierà le possibili critiche ad una strategia di investimento sociale incentrata sull’infanzia.

Il terzo capitolo si concentrerà sull’analisi di due politiche per l’infanzia e per la famiglia: le politiche di ECEC (*Early Childhood Education and Care*) e le politiche di *parenting support*. Lo scopo del capitolo è quello di sottolineare le differenze tra le due misure in relazione all’approccio al *social investment* a cui vengono attribuite.

In conclusione, nel quarto capitolo, si tenterà di rispondere alla domanda se tutti i paesi sono adatti all’adozione di politiche di investimento sociale. A tal fine si prenderà ad esempio il caso dell’Italia, analizzando in particolare i servizi per la prima infanzia, che evidenziano in modo chiaro come nel nostro paese non sia possibile un’implementazione di tali politiche, a causa delle condizioni strutturali e istituzionali che lo caratterizzano.

1. L'approccio del *social investment*: investire nel capitale umano

Dalla fine degli anni Novanta, a seguito di un processo avviatosi una ventina d'anni prima, si è instaurato un nuovo ordine economico-sociale risultato dell'avvento dell'economia postindustriale. Le rivoluzioni tecnologica e sociale, hanno portato alla fine della connessione tra la sfera politica e quella sociale, mettendo in discussione i compromessi su cui sono sorti gli stati assistenziali europei (Esping-Andersen, 2008).

Infatti, se prima il modello keynesiano rispose all'esigenza di stabilità che richiedeva il periodo di ricostruzione post-bellica attraverso l'intervento dello stato nell'economia, a partire dagli anni Settanta, la combinazione tra obiettivi economici, sociali e politici non fu più possibile. La spesa sociale cominciò ad essere considerata incompatibile con la prosperità economica, in quanto la prima avrebbe indebolito la seconda.

Tale cambiamento, unito alle trasformazioni socioeconomiche - tra cui le più importanti, citate da Esping-Andersen (2002) nel lavoro *"Why we need a New Welfare State?",* la rivoluzione demografica attraverso l'entrata delle donne nel mondo del lavoro e l'emergere di un ordine economico globale integrato - portarono alla luce nuovi rischi sociali, dai quali i vecchi *welfare state* non erano in grado di proteggere i cittadini.

Il cambiamento delle dinamiche familiari e la nuova economia basata sulla conoscenza, evidenziarono quindi la necessità di un nuovo *welfare state* che considerasse le politiche sociali non solo come mera spesa, ma anche come investimento nel capitale umano, quale unica risorsa da mobilitare per un'economia dinamica e competitiva (Esping-Andersen, 2008).

1.1 I *welfare state* post-bellici

Per comprendere meglio cosa si intende con il "nuovo *welfare state"* introdotto dagli anni Novanta, è opportuno fare un *excursus* generale su quelli che erano stati i modelli di stato sociale che avevano caratterizzato il contesto europeo negli anni precedenti.

Il *welfare state*, nato in Germania alla fine dell'Ottocento, venne implementato in seguito all'industrializzazione: nacque per rispondere alle esigenze di protezione dei lavoratori delle fabbriche, quali malattie, infortuni, vecchiaia e, più tardi, anche per la disoccupazione. Fino alla metà del Novecento gli interventi del *welfare* erano indirizzati a determinate categorie sociali. Esso si espanse tra le due guerre mondiali, attraverso due percorsi differenti, che si distinsero in base al tipo di "copertura" adottata: il modello universalistico o "beveridgiano" nei paesi anglo-scandinavi, il quale assicurava la copertura dai rischi per tutta la popolazione, e le cui prestazioni venivano finanziate attraverso il gettito fiscale; il modello occupazionale o "bismarckiano" nei paesi continentali, che proteggeva i lavoratori, basandosi su una pluralità di schemi occupazionali e le cui prestazioni erano finanziate da contributo fiscale.

Sulla scia della Grande Depressione del 1929 cominciò a farsi spazio la teoria keynesiana che dominerà le politiche macroeconomiche fino alla fine degli anni Settanta. L'obiettivo dello stato sociale era quello di fornire delle misure di sicurezza sociale per la salute, le pensioni, la disoccupazione e altri programmi per i lavoratori e le famiglie.

Tale teoria attribuiva le cause della bassa crescita e della disoccupazione all'insufficiente domanda di lavoro e alle fluttuazioni cicliche del capitalismo. In questa prospettiva l'intervento dello stato nell'economia è ritenuto fondamentale: esso, attraverso l'investimento nelle politiche monetarie e fiscali, ovvero la spesa per i grandi lavori pubblici e per i sussidi di disoccupazione, stimola la domanda di lavoro e la crescita. Inoltre, Keynes sosteneva che la costruzione e l'espansione del *welfare state*, insieme ad una diminuzione significativa delle disuguaglianze

di reddito, fossero elementi fondamentali per la crescita economica (Morel, Palier and Palme, 2012).

Le idee chiave condivise dai regimi di *welfare state* keynesiani, tra cui la promozione dell'uguaglianza, dell'integrazione e della stabilità sociale, ebbero come denominatore comune l'idea di una società equa. Tuttavia, approfondendo bene tale modello, si possono fare alcune critiche sia per quanto riguarda l'assenza di parità di genere, sia in merito alla passività delle politiche sociali da esso promosse. Le politiche per l'occupazione supportavano la famiglia tradizionale e il modello del *male breadwinner*, ovvero del capo famiglia come unico percettore di introiti. In questo senso le donne e i bambini usufruivano dei benefici solo nel caso in cui convivessero con un uomo (il padre o il marito), l'unico che aveva diritti sociali e che poteva trarre vantaggio dai sussidi di disoccupazione. In più tali politiche erano prevalentemente passive, in quanto si trattava di trasferimenti monetari che non stimolavano l'attivazione dei cittadini per il futuro.

Il periodo che va dagli anni Cinquanta gli anni Settanta viene rinominato come il "Trentennio glorioso", in cui grazie ad una maggiore possibilità economica dovuta alle condizioni favorevoli, vi fu una costante espansione e un miglioramento della protezione data dallo stato. Tuttavia, l'impennata del prezzo del petrolio culminata nella crisi del 1973, segnò la fine di questa età dell'oro del *welfare*, nonché l'inizio della mondializzazione dell'economia. La "stagflazione" che segnò l'economia degli anni Settanta, portando alla formazione di deficit pubblici, mise in evidenza l'inadeguatezza delle teorie keynesiane, incapaci di rispondere all'aumento della disoccupazione e dell'aumento generale dei prezzi (Morel et al., 2012).

Proponendosi come rimedio ai danni del *welfare* keynesiano, dagli anni Ottanta presero forza le teorie neoliberiste. Queste suggerivano il disimpegno dello stato rispetto alle politiche sociali, ritenute un mero costo ed un ostacolo alla crescita economica: lo stato veniva etichettato dai neoliberisti come la fonte dei problemi di molti paesi (Jenson, 2010). Tale teoria macroeconomica poneva l'enfasi sul rigore del budget, la riduzione dei salari, il monetarismo e la competitività delle imprese. Secondo questo pensiero, le spese sociali non erano

più fondamentali per assicurare la crescita economica. A differenza dei sostenitori delle teorie keynesiane, i neoliberisti sostenevano vi fosse un *trade off* tra la sicurezza sociale e la crescita economica, e che, di conseguenza, le disuguaglianze fossero implicite nel mercato del lavoro e necessarie a stimolare gli attori economici. I protagonisti del neoliberismo, il presidente americano Reagan e il primo ministro inglese Thatcher, affermavano infatti che, dando maggiore libertà al mercato, le persone sarebbero state più libere. In questo senso le politiche spostarono il loro focus dal fornire una sicurezza nel reddito a dare degli incentivi per il reinserimento nel mercato del lavoro (Morel et al., 2012). Tuttavia, nella pratica, gli attori politici non smantellarono mai completamente lo stato sociale, in quanto i cittadini erano avversi al rischio e non erano pronti a tagliare i loro tradizionali sistemi di *welfare* compensatori, seppure costosi.

I valori chiave condivisi dai *welfare state* neoliberali tra cui la responsabilità individuale e l'attivazione, hanno come denominatore comune l'idea che la società non esista, come sottolineato da questo discorso del primo ministro inglese Margareth Thatcher nel 1987:

> «…E chi è la società? La società non esiste. Ci sono individui, uomini e donne, ci sono famiglie. E nessun governo può fare nulla se non attraverso le persone, mentre le persone, prima di tutto, pensano a loro stesse. […] La gente ha avuto troppo in mente i diritti acquisiti, senza pensare ai propri doveri, ma non esistono diritti acquisiti senza aver prima assolto i propri doveri.»

Come descritto sino ad ora, la differenza principale tra le teorie keynesiane e quelle neoliberali si evidenzia prevalentemente nell'influenza dello stato nella regolamentazione del mercato del lavoro, di conseguenza nella differente collocazione della responsabilità sociale in capo allo stato piuttosto che al mercato. Tuttavia, un altro elemento che differenzia le due prospettive è l'orientamento verso il futuro: mentre le politiche keynesiane avevano un approccio riparativo orientato al "qui ed ora", le politiche neoliberali ponevano l'attenzione anche verso il futuro. L'approccio neoliberale infatti prevede, nella logica del *workfare*, che il cittadino in cambio della prestazione, si impegni in un'attività utile; in più, sostiene di limitare la spesa pubblica nel "qui ed ora",

tenendo in considerazione anche il benessere delle generazioni future (Jenson, 2012).

Ancora diversa è la nozione di tempo che viene adottata dalle nuove idee, sviluppatesi dagli anni Novanta, secondo le quali le politiche sociali andrebbero viste come un investimento che la società realizza per garantirsi un miglior ritorno economico e sociale nel futuro (Ascoli, Ranci and Sgritta, 2015). Queste teorie, sviluppatesi sulla criticata al neoliberismo, ma in qualche modo anche sulla critica neoliberale al tradizionale *welfare* post-bellico, si fondavano su una nozione di tempo che, possiamo convenzionalmente considerare "una via di mezzo" tra quella keynesiana e quella neoliberale. Secondo l'approccio dell'investimento sociale, il consumo avviene nel presente, ma i profitti di ogni investimento si collocano nel futuro (Jenson, 2012). In questa prospettiva perciò, la spesa sociale per essere efficiente e proficua, non dev'essere "consumata" nel presente per affrontare i bisogni attuali, ma dev'essere utilizzata con attenzione, per generare un possibile investimento nel futuro (Jenson, 2012).

1.2 Il nuovo *welfare state*

Negli anni Novanta si fecero strada delle nuove idee in merito al ruolo e alla forma delle politiche sociali e alla loro funzione rispetto all'economia emergente. Tutte le nuove teorie si focalizzavano sul potenziale produttivo delle politiche sociali, fornendo un'innovativa logica economica, che può essere riassunta nel concetto di "social investment". Le idee avanzate erano fondate sulla convinzione che le politiche sociali avevano bisogno di rispondere ad un ordine economico e sociale radicalmente nuovo (Morel et al., 2012).

Si parla innanzitutto, come dice Esping-Andersen (2002), di una rivoluzione nel comportamento delle famiglie e demografica, dovuta all'indipendenza economica delle donne. Quest'ultime, infatti, entrando nel mondo del lavoro, hanno privato l'uomo della prerogativa di essere l'unico detentore delle finanze domestiche e il solo beneficiario delle prestazioni sociali: si ha lo spostamento dal modello del *male breadwinner* al modello del *dual adult worker*. Il matrimonio non era più

un atto di necessità economica, ma era dettato da una scelta individuale, per cui iniziarono non solo a esservi diverse forme familiari, ma spesso anche meno stabili. In più, il fatto che la donna lavorasse, spesso aspirando ad una carriera che durava lungo il corso della vita, portò alla luce una nuova necessità: la conciliazione tra i tempi di vita e di lavoro. Se infatti, nella formazione familiare tradizionale, il marito aveva un lavoro remunerato e la moglie svolgeva l'attività di casalinga, con il modello *dual adult worker* emersero nuove necessità di cura e assistenza per i bambini, che le famiglie cercheranno in servizi esterni (Esping-Andersen, 2002).

A livello demografico si registrava un calo della natalità e un contemporaneo invecchiamento della popolazione, da cui emersero ancora nuove necessità di spesa sociale a cui lo stato avrebbe dovuto rispondere (Esping-Andersen, 2002).

In secondo luogo, Esping-Andersen (2002), afferma l'esistenza di un nuovo ordine economico, legato al passaggio della produzione dei beni all'economia dei servizi. Infatti, la trasformazione tecnologica e il predominio del lavoro nel terzo settore, creavano una nuova serie di rischi sociali: la manodopera non qualificata, che nell'epoca del *welfare* capitalista poteva contare su un lavoro dignitosamente pagato e sicuro, nell'epoca post-industriale è facile che ricada in una vita di bassi salari, precarietà o disoccupazione. I requisiti base per entrare nel mondo del lavoro ed avere una vita sicura sono cresciuti e allo stesso cambiati, in quella che viene chiamata un'economia basata sulla conoscenza. In questo nuovo sistema, la conoscenza è considerata il motore della produttività e della crescita economica (Morel, Palier and Palme, 2012). Le opportunità di vita dipendono dalla propria abilità di apprendimento e dalla capacità di accumulare capitale umano. Perciò si ritorna al rischio di esclusione sociale: coloro che nella vita non hanno l'opportunità di acquisire un'istruzione, saranno esclusi dal mercato del lavoro. In questa prospettiva è chiaro che l'impatto dell'eredità sociale nella società post-industriale è ancora molto forte, in particolare per quanto riguarda lo sviluppo cognitivo e il livello di istruzione (Esping-Andersen, 2002).

I *welfare state* sono stati messi sempre più alla prova in quanto si sono trovati ad affrontare una serie di "nuovi rischi sociali", quali: l'aumento del tasso di dipendenza degli anziani, l'alta disoccupazione per i lavoratori poco qualificati,

la copertura sociale insufficiente, il lavoro precario, la riduzione del capitale umano dovuta al rapido cambiamento tecnologico, il bisogno di riqualificazione, la disoccupazione giovanile e di lungo periodo, l'alto tasso di abbandono scolastico, la forte instabilità familiare, i genitori single, la conciliazione insoddisfacente tra lavoro e cura della famiglia, soprattutto per le madri lavoratrici (Hemerijck, 2017).

La strategia del *welfare state* come investimento sociale fu ispirata in origine dalla teoria dei "nuovi rischi sociali" di Giddens: l'opinione dell'autore era quella che i vecchi rischi fossero stati ampiamente superati e che i lavoratori dell'economia della conoscenza fossero disposti a considerare le nuove forme di rischio come un'opportunità (Crouch, 2017). In questa prospettiva le tradizionali politiche sociali di tipo "passivo", presentate dai *welfare state* post-bellici non erano in grado di rispondere ai bisogni dell'economia. Per sopravvivere e avere successo nell'epoca dell'economia basata sulla conoscenza, infatti, è necessario avere una forza lavoro altamente qualificata e istruita (Morel et al., 2012), necessità a cui devono rispondere i nuovi *welfare state*. Le politiche sociali non hanno più il ruolo di proteggere il reddito dei cittadini, ma quello di promuovere la loro partecipazione al mercato del lavoro. Si mira quindi a politiche che puntino a portare nel mercato del lavoro persone che non hanno un'occupazione, politiche che forniscano un'integrazione ai *working poor*, ovvero quei lavoratori che non sono adeguatamente remunerati o svolgono lavori precari che non gli permettono di sopravvivere senza un aiuto esterno, politiche di conciliazione tra lavoro e famiglia, servizi per le persone anziane, e politiche che investano nel capitale umano.

1.3 Il diamante del *welfare* e la sicurezza sociale

L'architettura del *welfare state* è caratterizzata dal modo in cui sono distribuite le responsabilità tra lo stato, il mercato, la famiglia e la comunità. Questi quattro attori, immaginati ai vertici di un diamante, rappresentano la modalità di produzione del benessere, il cosiddetto "regime di *welfare*".

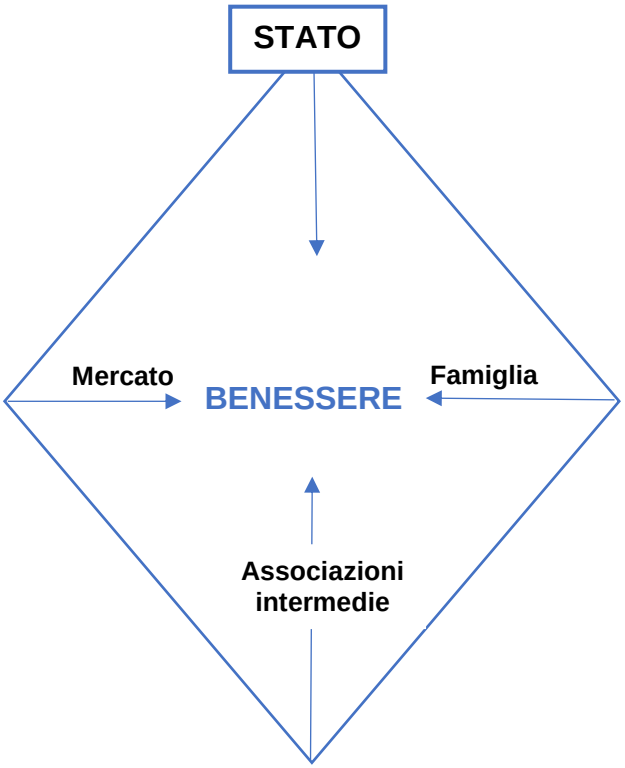

Figura 1 - *Il diamante del benessere: gli attori protagonisti*

Nell'era keynesiana dell'economia mista tutti i regimi di *welfare* attribuivano al mercato un ruolo importante: l'accesso al lavoro retribuito era la miglior garanzia di benessere per i cittadini e per le loro famiglie. Il ruolo degli altri tre settori era quello di riempire gli spazi lasciati dal reddito o dai servizi dati dal mercato, tra cui lo stato in particolare, che doveva compensare le situazioni in cui l'accesso al mercato era inadeguato o limitato, ad esempio a causa dell'età, della malattia, delle circostanze familiari o della mancanza di istruzione e di abilità. Le comunità politiche tendevano a descrivere la spesa pubblica nei programmi sociali e nei servizi come supporto alla "sicurezza sociale" o alla "protezione sociale" (Jenson, 2012).

Come già sottolineato, i neoliberisti, invece, presupponevano che solo il mercato poteva e doveva generare tutto il benessere, sminuendo così il ruolo dello stato. Essi inoltre reclamavano il ruolo delle organizzazioni comunitarie e la responsabilità delle famiglie nella produzione del benessere. In questa era del *welfare* i governi ridisegnarono i benefici e limitarono l'accesso ai programmi

sociali, per evitare l'effetto della dipendenza da essi per coloro che non avevano accesso al mondo del lavoro (Jenson, 2012).

La prospettiva dell'investimento sociale mantiene il focus sul lato dell'offerta, che il neoliberismo aveva istituito, ma in contrasto con esso, ripone nello stato la responsabilità di garantire l'uguaglianza nelle condizioni di partenza per tutti i cittadini. Quest'ultimi sono sollecitati ad "investire nel proprio capitale umano", ma nei casi questo non fosse possibile a causa delle condizioni svantaggiate, dovute alla famiglia o al salario, il ruolo dello stato è quello di fornire un'adeguata offerta di servizi o eventuali indennità (Jenson, 2012).

	Prospettiva Keynesiana	Prospettiva Neoliberista	Social Investment
Il mix di responsabilità coinvolge principalmente …	Mercato, stato, famiglia	Mercato, famiglia, comunità	Mercato, famiglia, stato, comunità
Mercato	Può fornire benessere per tutti, ma ci sono alcune eccezioni	Dovrebbe fornire benessere per tutti	Potrebbe non fornire sufficiente benessere per tutti
Famiglia	La famiglia è responsabile per i propri figli	La famiglia deve prendersi la responsabilità dei figli e fare scelte per loro	La famiglia ha la responsabilità primaria sui figli, ma anche lo stato ha una responsabilità
Stato	Dovrebbe spendere per fornire protezione contro i rischi sociali	La spesa deve essere limitata perché lo stato può creare il rischio di dipendenza	La spesa dovrebbe essere un investimento (in capitale umano, sostegno alla partecipazione al mercato del lavoro, ecc.)
Comunità	Rappresenta i cittadini e fornisce servizi all'ombra dello stato	Può servire come cuscinetto ai tagli nel welfare e ai fallimenti del mercato	E' un partner potenziale nella fornitura di servizi e fonte di conoscenza esperta

Figura 2 *- Tre prospettive sul mix di responsabilità del regime di cittadinanza*

Come si è visto fin qui, il vecchio *welfare state* proteggeva le persone dal mercato, lo stato sociale che adotti il regime dell'investimento sociale, invece, vuole facilitare l'integrazione delle persone all'interno del mercato. Si può notare, in questo spostamento, come cambia la modalità in cui lo stato concepisce la nozione di sicurezza sociale. Per i vecchi *welfare state* tale sicurezza era garantita attraverso la protezione sociale; per il nuovo stato sociale, essa è data dalla

capacità del cittadino stesso di adattarsi ai cambiamenti o dall'avere un futuro sicuro costruito grazie ad un'infanzia sana. Questo tipo di sicurezza sociale non può che essere costruita attraverso un'azione preventiva dello stato, che dovrebbe garantire le stesse condizioni di partenza a tutti i cittadini, non tanto attraverso la ridistribuzione delle risorse, quanto grazie alla spartizione delle capacità e possibilità (Jenson and Saint-Martin, 2003).

La natura mutevole dei nuovi rischi sociali, infatti, ha reso la dinamica del percorso di vita instabile. A causa delle transizioni frequenti del mercato del lavoro e dei cambiamenti familiari, gli individui affrontano lungo il corso della vita molti rischi che danneggiano il loro capitale umano, influenzando potenzialmente in modo negativo i successivi stadi del loro percorso di vita. Hemerijck (2017) parla di quattro fasi in cui le persone sono più vulnerabili: la prima è la fase di passaggio dall'educazione al primo lavoro; la seconda, quando hanno figli; la terza, verosimilmente inevitabile, in cui si trovano esclusi dal mercato del lavoro; la quarta, il passaggio dal lavoro alla pensione. In queste fasi di transizione, le persone dipendono dalle variazioni del mercato del lavoro e dalle politiche di supporto per la conciliazione della vita familiare. A differenza della tradizionale sicurezza sociale, le politiche di *social investment* mirano a "preparare" le persone a tali rischi sociali, focalizzandosi nelle radici dei problemi ed enfatizzando la prevenzione piuttosto che la cura (Hemerijck, 2017). Agire in un'ottica preventiva, per uno stato che adotta un regime di investimento sociale, significa puntare su spese pubbliche "produttive", ovvero che investano nelle persone per migliorare le loro capacità di partecipare all'economia. In questo senso vi deve essere un cambiamento nella politica, che può avvenire principalmente in due direzioni: investire nell'infanzia e nella partecipazione di un maggior numero di persone al mercato del lavoro (Jenson and Saint-Martin, 2003).

Investire nell'infanzia, nell'approccio dell'investimento sociale, significa assicurare un accesso all'educazione nella prima infanzia e abbassare la soglia di povertà infantile. Il pacchetto di servizi per l'infanzia, il cosiddetto *child-care package*, è compreso nelle politiche di investimento nei bambini in quanto, rendendo i costi degli asili nido accessibili, da una parte, permette ai genitori di

lavorare (soprattutto alle donne) e dall'altra, fornisce un "inizio sicuro" a tutti i bambini, nonostante le condizioni della loro famiglia. La seconda direzione politica per un regime di investimento sociale è quella di condurre il maggior numero di cittadini all'interno del mercato del lavoro, attraverso politiche di *employability*, politiche di conciliazione tra lavoro e famiglia e l'implementazione di strumenti come i sussidi familiari, che aiutino ad integrare i salari troppo bassi (Jenson and Saint-Martin, 2003).

Si tratta quindi di due focus, quello sull'educazione alla prima infanzia e quello sull'apprendimento permanente, che, all'interno di un'economia basata sulla conoscenza, diventano fondamentali per i decisori politici al fine di evitare il rischio dell'esclusione sociale. Infatti, come afferma Esping-Andersen (2002), le condizioni sociali svantaggiate possono capitare nel corso della vita, come ad esempio un lavoro sottopagato, ma, in sé, non sono necessariamente problematiche e sintomo di rischio sociale. La sfida che si deve affrontare è quella di prevenire che tali condizioni diventino permanenti, ovvero evitare che i cittadini rimangano intrappolati nell'esclusione o in una situazione di minori opportunità, tanto da influenzare la loro intera vita.

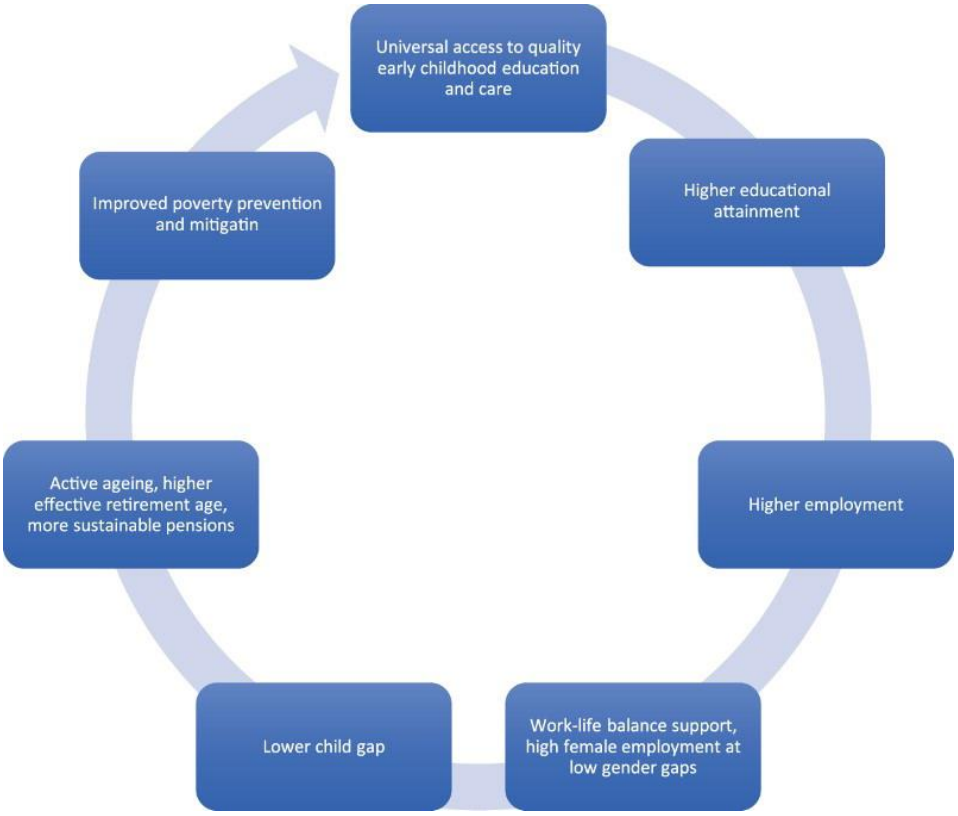

Figura 3 *- Fattori di moltiplicazione dell'investimento sociale lungo l'arco della vita*

Hemerijck (2018) sostiene che come ogni nozione di investimento, il concetto di investimento sociale ci interroghi sulla misurabilità dei rendimenti, in questo caso in termini di "benessere". Secondo l'autore, tale ritorno dipende dalla sinergia che si instaura tra tali investimenti e gli interventi politici. Nella figura 3 è evidente come, idealmente, nella prospettiva della dinamica del percorso di vita, investire nella qualità dell'educazione nella prima fase di vita, può influenzare in modo positivo tutte le fasi successive. Infatti, se tali investimenti sono supportati da interventi politici adeguati, l'effetto è quello di moltiplicare la durata dell'investimento sociale. Ad esempio, nella misura in cui la partecipazione al mercato del lavoro è supportata da politiche efficaci di conciliazione lavoro-famiglia, tra cui l'assistenza all'infanzia accessibile, vi possono essere livelli più elevati di occupazione (soprattutto femminile) con una riduzione della disparità di genere nella retribuzione e nell'occupazione (Hemerijk, 2018).

1.4 L'investimento sociale come nuovo paradigma politico?

Dalla fine degli anni Novanta, l'approccio dell'investimento sociale è diventato il principale paradigma con cui sono state affrontate le politiche sociali in Europa, in alternativa a quello neoliberista (Jenson & Saint-Martin, 2003). Esso, infatti, viene promosso a livello politico come l'unico modo per "curare i mali" dei regimi di *welfare* post-bellici e per affrontare i cambiamenti dovuti all'economia basata sulla conoscenza, verso cui il mondo industrializzato si stava muovendo (Jenson & Saint-Martin, 2003). L'assunto fondante di tale approccio, afferma Crouch (2017), è che «le politiche sociali possono essere uno strumento per sostenere la competitività della forza lavoro delle economie avanzate nei mercati globali». Le politiche sociali "produttive", infatti, sembrano essere la soluzione da una parte, alla tensione tra la sicurezza individuale e la solidarietà sociale, e dall'altra, tra l'interesse collettivo dell'efficienza economica e la partecipazione produttiva individuale (Morel et al., 2012). La convinzione che sia possibile una riconciliazione tra l'efficienza e l'equità, o tra la crescita economica e l'inclusione sociale, è uno dei punti che differenzia tale prospettiva dal neoliberismo.

La conciliazione tra obiettivi economici e sociali è alla base delle due strategie di riforma economica dell'Unione Europea degli ultimi due decenni: la strategia di Lisbona e Europa 2020. La Strategia di Lisbona fu formulata alla fine degli anni '90, quando si guardava agli USA come un'economia in crescita, grazie a mercati meno regolati e a maggiori investimenti nel capitale della conoscenza, mentre, allo stesso tempo, in Europa l'insoddisfacente crescita economica era attribuita alla scarsità di investimenti nella ricerca (Lundvall and Lorenz, 2012). Essa mirava a rendere l'Europa «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.» La strategia EU2020 venne introdotta, invece, in un contesto molto diverso, in cui sia gli USA che l'Europa soffrivano delle conseguenze della crisi finanziaria, e in cui la sfida di competitività veniva da paesi quali Cina e India. Questa, implementata nel 2010, proponeva di «aiutare l'Europa a riprendersi dalla crisi e uscirne rinforzata, a livello sia interno sia internazionale, incentivando la

competitività, il potenziale di crescita, la coesione sociale e la convergenza economica». Quest'ultima delinea tre priorità: la "crescita intelligente", sviluppando un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione; la "crescita sostenibile", promuovendo un'economia più efficiente nell'utilizzo delle risorse, più verde e più competitiva; la "crescita inclusiva", favorendo un'economia ad alto livello occupazionale che fornisca coesione sociale e territoriale (Lundvall and Lorenz, 2012).

Ciò che ha dato continuità alle due strategie è il fatto che entrambe si fondano sulla consapevolezza che le scelte politiche devono rispondere ad un nuovo ordine sociale ed economico. La crescita dei tassi di povertà, inclusa la cosiddetta *in-work poverty*, le disuguaglianze di reddito e il crescente problema del costo dell'esclusione sociale, soprattutto nei paesi che avevano sviluppato delle politiche neoliberiste, divennero delle questioni da risolvere. Di conseguenza, l'emergenza dovuta ai nuovi rischi sociali e all'incapacità di creare posti di lavoro da parte dei regimi di *welfare* conservativi, portarono l'Unione Europea ad adottare l'approccio che più sembrava rispondere al nuovo ordine: il *social investment welfare state*.

Fino ad ora si è parlato di "approccio" o "prospettiva" riferendosi al *social investment* in quanto non è chiaro se esso possa essere considerato come un nuovo paradigma politico. Questo avviene perché non è generalmente condivisa l'idea del fallimento del neoliberismo come paradigma politico che indirizza le sfide economiche e sociali dell'inizio del millennio (Morel et al., 2012).

1.5 Ambiguità e criticità dell'approccio del *social investment*

Le critiche alla prospettiva dell'investimento sociale si possono raggruppare in due ordini: quelle relative alla sua implementazione e quelle che mirano al cuore stesso dell'approccio. Queste vanno a mettere in discussione alcuni dei temi per cui il *social investment* si è distinto dai precedenti modelli di *welfare*: l'attenzione al futuro, l'attivazione, la coesione sociale, le politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro.

In primo luogo, l'attenzione rivolta al futuro tende a lasciare in secondo piano le povertà e le disuguaglianze nell'"oggi". Infatti, il focus sull'investimento, attraverso i servizi orientati alla famiglia e all'educazione, non solo trascura la povertà attuale, ma in molti paesi ha incrementato la povertà stessa: la spesa sociale è diventata meno adeguata ad alleviare la povertà e il suo profilo redistributivo favorisce le famiglie di lavoratori ricchi piuttosto che quelle dei lavoratori poveri. In secondo luogo, l'enfasi sull'attivazione, rischia di rappresentare una prosecuzione delle politiche neoliberali del *workfare*, che tralascia la qualità del lavoro per un "lavoro qualsiasi". Una terza critica riguarda il modo in cui l'inclusione e la coesione sociale, soprattutto a livello europeo, sono rimaste parola scritta: gli strumenti politici sono stati poco sviluppati in termini strategici, come l'allocazione delle risorse.

Un'ulteriore analisi è quella femminista e dei teorici del genere, i quali hanno sottolineato la strumentalizzazione delle politiche di eguaglianza di genere, soprattutto quelle volte alla riconciliazione tra lavoro e vita famigliare. Più in generale, l'eguaglianza di genere e le politiche sull'infanzia, sono state strumentalizzate a favore degli obiettivi economici. I bambini, infatti, sono stati considerati come "cittadini-lavoratori" del futuro piuttosto che come "cittadini-bambini" del presente (Morel et al., 2012).

L'approccio del *social investment* ha avuto diverse fonti di ispirazione: da una parte, il lavoro degli economisti come Gary Becker e James Heckman, con i loro studi sul capitale umano, e Amartya Sen con il suo approccio delle capacità, dall'altra, lo studio di accademici social-democratici e responsabili politici come Gøsta Esping-Andersen o Frank Vandenbroucke. Tali studiosi hanno orientato le loro analisi seguendo alcune convinzioni comuni, come le lacune dei *welfare state* post-bellici, il presupposto della struttura economica basata sulla conoscenza e i conseguenti nuovi rischi sociali. Nonostante, come visto sino ad ora, gli studiosi espongano alcuni orientamenti politici comuni, essi divergono in una serie di questioni fondamentali (Morel et al., 2012).

Si può affermare che vi siano due approcci al *social investment*: l'approccio social-democratico, ispirato ai *welfare state* nordici, e l'approccio cosiddetto della *Third Way*, ispirato alla visione anglo-liberale del *welfare*. Alla base della

divergenza tra i due modelli, secondo Morel et al. (2012), vi è l'interpretazione differente che essi danno al ruolo e al significato della cittadinanza sociale nell'economia basata sulla conoscenza, divergenza che illustrano in cinque punti chiave.

Il primo riguarda la concezione di spesa sociale produttiva e improduttiva: ad esempio, le prestazioni economiche per la disoccupazione, secondo la prospettiva della *Third Way,* sono spese pubbliche non redditizie, mentre, per la prospettiva social-democratica, sono lo strumento che protegge il capitale umano e previene il rischio per le persone disoccupate di "cadere" nella spirale della povertà (Morel et al., 2012). Il secondo, legato al primo, interessa la diversa interpretazione degli incentivi positivi e negativi. La generosità del *welfare state* è vista da Giddens come fonte di frode e di dipendenza sociale, mentre Esping-Andersen, sostiene che, ad esempio, generosi benefici per la disoccupazione, se collegati a delle politiche di attivazione adeguate, diminuiscano il rischio di povertà e aiutino ad un rapido reinserimento nel mondo del lavoro (Morel et al., 2012). La terza divergenza è in merito al peso che viene dato rispettivamente ai diritti e ai doveri: per la *Third Way*, la rielaborazione del *welfare state* riguarda in modo particolare il consolidamento della parte dei doveri della cittadinanza sociale, mentre nella prospettiva social-democratica l'enfasi viene data agli effetti produttivi dell'aspetto dei diritti della cittadinanza sociale (Morel et al., 2012). Analogamente, la nozione di "uguaglianza" viene considerata in modo differente da Esping-Andersen e da Giddens (Morel et al., 2012). Secondo il primo, essa è l'elemento centrale per raggiungere l'efficienza economica e ridurre le disuguaglianze, mentre il secondo, la considera l'errore storico della vecchia Sinistra. La prospettiva anglo-liberale del *social investment*, infatti, condivide il pensiero neoliberista che ritiene le disuguaglianze come ingredienti necessari del dinamismo economico, sostenendo il raggiungimento della "giustizia sociale" attraverso la parità di opportunità (Morel et al., 2012).

Infine, ciò che distingue le due prospettive è il ruolo assegnato alle politiche sociali: per la prospettiva della *Third Way*, sono un pretesto per il cambiamento, per passare da politiche "passive" a politiche che richiedano una forte attivazione, mentre, per l'approccio social-democratico, le politiche sociali hanno la funzione

di fornire alle persone capacità e incentivi che le accompagnino in modo sicuro attraverso i nuovi cambiamenti dell'economia. Per Esping-Andersen, infatti l'architettura del nuovo *welfare state* deve basarsi sia sulla "strategia dell'investimento" sia sulla "strategia della protezione".

Crouch (2017) evidenzia, inoltre, tre problemi principali di cui l'approccio al *social investment* della *Third Way* non ha tenuto conto. Innanzitutto, dare per certo che la nuova economia avesse assunto un tale livello di stabilità da ridurre i vecchi rischi sociali, risultò infondato, e la crisi finanziaria del 2008 ne fu la riprova: c'era ancora un grande bisogno della "vecchia" protezione sociale. Il *social investment* ipotizzava che le spese sociali nella forma dell'investimento non sminuiscono lo sviluppo economico, anzi ne contribuiscono in modo positivo. Tuttavia, queste politiche sono realmente efficaci in periodi di crescita in cui vi è disponibilità finanziaria per investire; l'austerità invece, ne ostacola la corretta implementazione. In questa prospettiva la crisi finanziaria globale e la recessione hanno portato ulteriori elementi di criticità: le politiche di rigore e di austerità seguite dai governi europei hanno generato agende politiche improntate ad una rincorsa alle emergenze economiche e finanziarie, soluzioni che mal si adattano allo spirito del *social investment* (Morel et al., 2012).

In secondo luogo, secondo Crouch (2017), marchiare come "passive" le vecchie politiche di protezione sociale, significava condividere in toto la prospettiva neoliberista che considera la spesa pubblica come uno spreco. In realtà i programmi di protezione sociale non furono pensati come strumento meramente passivo in quanto essi dovevano essere funzionali al fatto che i lavoratori e le loro famiglie si sentissero "sicuri" mentre affrontavano i rischi del mercato. Inoltre, tali programmi consentivano, nei periodi di recessione, di stabilizzare l'economia, consentendo ai lavoratori di continuare a spendere.

Infine, sempre secondo l'analisi di Crouch (2017), le politiche di *social investment* non tengono in considerazione il loro "effetto Matteo": la classe media trae vantaggio in modo sproporzionato dalle politiche di investimento sociale, a spese di chi sta peggio, aumentando così le disuguaglianze. Hemerijck (2017) afferma che molti degli interventi che aiutano le persone svantaggiate a raggiungere una miglior posizione nella società, in realtà sono a favore degli individui e delle

famiglie della classe media. Ad esempio, i lavoratori con elevata professionalità sono quelli che avranno maggiori possibilità di trarre vantaggio dai programmi di riqualificazione e per le famiglie con un reddito medio-alto sarà più facile beneficiare delle politiche sociali a favore delle famiglie. Per ovviare a tali problemi, le politiche di investimento sociale dovrebbero integrare le politiche redistributive, non sostituirle totalmente (Crouch, 2017).

Secondo le teorie di Beck e Giddens, i nuovi rischi sociali non avrebbero comportato necessariamente un incremento della spesa pubblica in quanto quello che veniva speso per tutelare i cittadini dai vecchi rischi, poteva essere utilizzato per contrastare i nuovi, senza alcun incremento di costi a carico dello Stato. In realtà, come si è visto, è chiaro che non può essere annullata la spesa per la "vecchia" protezione sociale, perché, da una parte, non è da considerarsi totalmente passiva e dall'altra, l'economia non ha raggiunto una stabilità tale da ridurre i vecchi rischi. Crouch (2017), dopo aver analizzato l'implementazione delle politiche di investimento sociale in diversi paesi, pone la seguente domanda:

«È possibile per tutti i paesi aumentare la spesa per promuovere interventi di *welfare state* come investimento sociale, mentre sopportano ancora gli oneri dell'*austerity*, senza tradire gli impegni assunti in passato sulla protezione sociale?»

Morel et al. (2012) sostengono che per valutare i risultati delle politiche di *social investment* si deve affrontare il fatto che solo pochi paesi possono dire di aver sviluppato tali politiche in modo globale. Una seconda questione sollevata dagli autori è che non vi è stato un aumento generale della spesa pubblica nelle politiche di *social investment*. Inoltre, in molti paesi in cui queste sono state implementate, è stato fatto con un focus molto ristretto sul capitale umano, senza mantenere adeguate politiche compensative. Solo pochi paesi hanno implementato un approccio di investimento sociale. I paesi dell'Europa Continentale e Mediterranea hanno mantenuto per lo più un sistema di *welfare* compensativo, mentre i paesi Nordici sono quelli che hanno adottato in modo più ampio le politiche di investimento sociale (Morel et al., 2012).

Morel et al. (2012) riportano lo studio di Nikolai, il quale, evidenziando la distinzione tra spese di tipo compensativo e politiche di investimento sociale,

riporta ad una visione chiara della configurazione dei sistemi di *welfare* nei primi anni del 2000. In questo periodo, nonostante vi sia stato un aumento generale della spesa pubblica in termini di PIL nei diversi paesi, questa crescita non si è rivelata una crescita nelle politiche di investimento sociale.

		Spesa per *social investment*	
		-	+
Spesa per interventi compensativi	+	Sistemi tradizionali di welfare compensativi *Europa Continentale e Mediterranea*	*Social investment* a funzione duplice: protezione e promozione *Paesi Nordici*
	-	Welfare state nascosto *USA*	Investimenti in capitale umano e bassa protezione sociale *UK*

Figura 4 *- Quattro sviluppi delle spese sociali*

Come si vede nella figura 4, i paesi anglo-sassoni e i paesi nordici, sono gli unici ad aver sviluppato maggiormente politiche di investimento sociale, rappresentando tuttavia due tipi differenti di implementazione. I primi hanno cambiato l'orientamento della spesa sociale dalla tipologia compensativa a quella più diretta al dominio dell'investimento sociale (spesa per l'educazione e per la famiglia, ma non per il mercato del lavoro attivo). I secondi, invece, hanno speso molto sia sulle politiche legate all'approccio del *social investment* sia sulle politiche passive per la vecchiaia e il lavoro (Morel et al., 2012).

Tornando alla domanda di Crouch (2017), è chiaro che l'implementazione delle politiche di investimento sociale, non è accessibile a tutti i paesi. In più, come afferma Jenson (2012), il fatto che l'ambiguità sia parte dell'attrattiva del concetto di *social investment*, rende la prospettiva stessa soggetta a diverse "colorazioni". Come si è visto in precedenza, infatti, l'approccio del *social investment* può essere interpretato secondo la logica social-democratica o secondo quella della Third Way. Le comunità politiche possono appellarsi alla prima o alla seconda versione, o persino fare un mix tra le due se necessario. Tale

ambivalenza si riflette sulle politiche sociali: seppur attribuite alla stessa prospettiva politica, quella dell'investimento sociale, esse cambiano in base al regime di *welfare* del paese da cui vengono adottate e dalla misura in cui quest'ultimo è disposto ad allontanarsi dalla traiettoria passata nel nome del nuovo *welfare state*.

1.6 Tutti i paesi possono adottare le politiche di *social investment*?

Fino ad ora, si è analizzata la prospettiva del *social investment* in termini di ideologici e dando per scontato che la sua implementazione abbia universalmente degli effetti positivi. Tuttavia, come l'interpretazione di tale paradigma politico cambia in base al regime di *welfare* del paese che lo adotta, anche l'efficacia delle sue politiche è funzionale ad alcune condizioni contestuali dello stato dal quale vengono implementate.

Uno studio in questa direzione è svolto da Kazepov e Ranci (2017a), i quali, sulla scia dello spostamento del dibattito scientifico verso un approccio più realistico, valutano il *social investment* nella sua applicazione e in termini di effetto socioeconomico e politico concreto. Essi danno infatti maggiore attenzione agli attuali sviluppi delle politiche sociali e all'impatto di queste nelle strutture di *welfare* preesistenti. Le argomentazioni principali degli autori sono due e sono legate tra loro: la prima sostiene che le politiche di investimento sociale funzionino solo in specifiche condizioni contestuali, la seconda sfida l'assunto che tali politiche abbiano necessariamente un impatto positivo sulle disuguaglianze e sulla crescita economica (Kazepov & Ranci, 2017a).

L'analisi parte dalla dimostrazione di come vi sia un divario importante tra gli obiettivi espliciti della strategia del *social investment* e la sua implementazione. Lo sviluppo del capitale umano, l'attivazione e l'inclusione sociale sono i meccanismi, considerati intrinsecamente positivi, che tale nuovo approccio avrebbe dovuto innescare. In realtà, quando gli studiosi hanno cominciato a investigare sui reali sviluppi delle politiche di *social investment*, si è capito che

gli effetti sopra citati non sono necessariamente positivi. Tuttavia, il limite di questi studi è dato dal fatto che registrano solo effetti a breve termine e possono fare solamente qualche previsione sugli impatti futuri, mentre quando si parla di investimento si suppone di produrre impatti positivi a lungo termine (Kazepov & Ranci, 2017a).

La corretta implementazione della strategia del *social investment* fu limitata a causa della sua novità e della sua lenta diffusione, la quale, tuttavia, venne ostacolata dalla crisi economica e dall'ambiente politico dominato da politiche di risanamento del bilancio con l'unico scopo di ridurre il deficit di budget pubblico (Bouget, Frazer, Marlier, Sabato, & Vanhercke, 2015).

Come visto nel paragrafo precedente, oltre alla crisi economica, l'approccio del *welfare state* come investimento sociale ha diversi punti critici, quali la possibilità che le politiche producano risultati distributivi negativi, per il cosiddetto "effetto Matteo", il "produttivismo" per la subordinazione degli obiettivi sociali ai ritorni economici, e la delegittimazione della base normativa della spesa per la protezione sociale. Secondo Kazepov e Ranci (2017a), quest'ultime sono analisi che mettono in discussione le contraddizioni dell'implementazione delle politiche di investimento sociale, ma che tuttavia non mettono in dubbio la sinergia positiva che è potenzialmente attivata da esse. La strategia del *social investment* è considerata indiscussa e promotrice di un progresso positivo, quasi in modo universale. Le due questioni a cui non è stata ancora data risposta sono le seguenti: "Vi sono delle pre-condizioni contestuali per gli sviluppi del *social investment?"* e ancora: "Le strategie di *social investment* producono necessariamente risultati positivi?" (Kazepov & Ranci, 2017a)

Per rispondere a queste domande è doveroso svolgere un esame più attento di come tali strategie funzionino in diversi contesti. Kazepov e Ranci (2017a) riportano il lavoro di Wren che nel suo testo "*The Political Economy of the Service Transition",* adottando un più ampio approccio politico-economico, identifica tre tipiche configurazioni - il regime liberale, il regime social-democratico e il regime democristiano – e le mette in relazione con gli interventi di investimento sociale da essi adottati.

Nel regime liberale, se da una parte, la flessibilità richiesta dal mercato presuppone un incentivo per gli investimenti privati sull'educazione qualificata, dall'altra, l'alta domanda di servizi a basso costo, quindi impieghi di servizio che contribuiscono all'occupazione femminile, mantiene i salari a livelli bassi. Nel regime social-democratico, essendovi una più alta coordinazione del mercato, il divario tra i salari è più basso, ma, per mantenere questa condizione, vi è bisogno di investimenti pubblici nell'istruzione di qualità. Inoltre, grazie agli interventi pubblici, quali i lavori di pubblica occupazione, le misure di attivazione o i servizi di conciliazione tra lavoro e famiglia garantiscono alti livelli di occupazione femminile. Infine, nel regime democristiano, l'alto livello di coordinazione del mercato e i bassi investimenti nell'educazione di alta qualità, hanno diminuito entrambi l'offerta di lavoratori altamente qualificati e il livello di occupazione femminile. In più la protezione dei lavoratori poco qualificati, non stimola gli investimenti privati, creando così una forte dualismo tra *insiders,* i lavoratori protetti, e *outsiders*, i disoccupati, i lavoratori temporanei, etc. (Kazepov & Ranci, 2017a).

Kazepov e Ranci (2017a), valutando l'analisi di Wren, evidenziano nella suddivisione la mancanza di una configurazione attribuibile ai paesi dell'Europa Mediterranea, a lungo inglobata sotto il regime democristiano, come fece Esping-Andersen, e la dimenticanza nel considerare i paesi post-socialisti che avevano dato origine ai modelli ibridi. Gli autori riconoscono l'esistenza di diverse configurazioni di un nesso funzionale tra sviluppo del capitale umano, crescita nei settori economici basati sulla conoscenza e sistemi regolatori che contribuiscono alla crescita occupazionale e alla protezione del lavoro. Nonostante, il nuovo millennio abbia portato ad una progressiva integrazione economica globale, esistono ancora delle condizioni contestuali-strutturali e istituzionali specifiche che rendono il nesso funzionale differente tra i paesi; tali condizioni, secondo gli autori, sono da considerarsi fondamentali in quanto alterano i meccanismi socioeconomici "virtuosi" sui quali la strategia del *social investment* è basata. Kazepov e Ranci (2017a), in conclusione, sostengono che se si vuole prevedere una strategia "universale" o quanto meno europea, la differenziazione del nesso funzionale di cui sopra, dovrebbe essere presa in

considerazione nell'architettura stessa dell'approccio del *social investment*. In altre parole, per essere adeguata ed efficace, la strategia dovrebbe essere costruita su misura, ovvero fondata su una ricerca che includa l'analisi delle pre-condizioni contestuali, quali la configurazione strutturale e istituzionale del paese da cui viene implementata (Kazepov & Ranci, 2017a).

2. Investire nell'infanzia

Nel primo capitolo si è analizzato l'approccio del *social investment* secondo il quale le politiche sociali, oltre ad avere una funzione di cura nel proteggere le categorie più svantaggiate, dovrebbero avere il compito di promuovere la formazione di capitale umano, adottando un approccio maggiormente preventivo. Le tre aree per cui la spesa sociale può essere considerata un investimento sono: l'istruzione, l'educazione e l'apprendimento in generale, le politiche di conciliazione tra lavoro e vita famigliare e le politiche di attivazione.
Nell'indagare le ragioni per cui ci sia bisogno di un nuovo orientamento per le politiche sociali, Esping-Andersen (2002) sostiene che si debbano riscrivere le politiche per la famiglia, politiche orientate in modo particolare verso l'infanzia, tenendo in considerazione la loro funzione di investimento sociale. Si tratta di una categoria, quella dei bambini, che fino agli anni Novanta, non era stata centrale nelle politiche di *welfare*, come non erano state fondamentali le politiche per la famiglia e per la parità di genere.

Investire nell'infanzia, assume dunque il significato di agire in modo preventivo, rispondendo a due esigenze: lottare contro l'esclusione e la povertà, spezzando il "circolo dello svantaggio sociale" e diminuire l'impatto dell'eredità sociale, evitando la riproduzione delle disuguaglianze. Jenson (2010) afferma che l'enfasi sull'interruzione del trasferimento intergenerazionale della povertà è un'idea chiave dell'approccio del *social investment*, una prospettiva che lo rende *child-centred*, ovvero incentrato sull'infanzia. Esping-Andersen (2010), invece, sottolinea l'importanza del ruolo delle istituzioni nel rendere omogeneo il capitale umano attraverso le politiche. Secondo l'autore, questo permetterebbe di conciliare due preoccupazioni: l'eguaglianza delle possibilità e la produttività futura (Esping-Andersen, 2010).

L'obiettivo di questo capitolo è, dunque, esaminare le ragioni per cui le politiche per l'infanzia sono da considerarsi politiche di investimento sociale. Partendo dall'analisi delle Raccomandazioni della Commissione Europea del 2017, "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale", si individuano i principi base e le linee di indirizzo per delle politiche che, investendo sul capitale dei bambini di oggi, assicurino un ritorno di benessere e produttività nel futuro (2013/112/UE). Successivamente, tentando di comprendere i meccanismi dell'eredità sociale, e dopo aver analizzato l'ultimo report dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo sociale Economico sulla mobilità (OECD, 2018), si individuano le migliori politiche che incentivano la mobilità. Per concludere l'analisi del capitolo, si portano alla luce, con l'aiuto dell'analisi di Van Lanker (2013), quelle che potrebbero essere le critiche ad una strategia di investimento sociale centrata sull'infanzia.

2.1 La redistribuzione delle opportunità per ridurre il rischio di esclusione sociale

La Convenzione sui Diritti per l'Infanzia e l'Adolescenza, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 e promulgata in Italia nel 1991, al secondo comma dell'articolo 2 riporta quanto segue:

> «Gli Stati parti adottano tutti i provvedimenti appropriati affinché il fanciullo sia effettivamente tutelato contro ogni forma di discriminazione o di sanzioni motivate dalla condizione sociale, dalle attività, opinioni professate o convinzioni dei suoi genitori, dei suoi rappresentanti legali o dei suoi familiari.»

Come si può notare, con l'intenzione di stabilire i diritti dell'infanzia, la Convenzione sancisce che i bambini hanno il diritto di avere le stesse condizioni di partenza; per meglio dire, i paesi che sottoscrivono l'accordo, devono garantire che la condizione familiare e sociale, non influenzi le opportunità di vita di bambini e ragazzi. Proprio tale principio è alla base dello stato di investimento sociale il quale, come affermano Ascoli e Sgritta (2015), comporta uno spostamento dalla logica dell'uguaglianza di risultato a quella dell'uguaglianza di opportunità. Garantire a tutti i bambini, nonostante le loro condizioni sociali di

partenza, le stesse possibilità, significa investire nel loro capitale umano e in una riduzione futura potenziale dei livelli di povertà e di esclusione sociale.

Come riportato dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, durante la conferenza del 1997 che ridefiniva la nuova agenda per la politica sociale, rimuovere lo svantaggio sociale attraverso il supporto del reddito, non è più una soluzione sostenibile né efficace. Inoltre, nell'economia basata sulla conoscenza, un basso grado di istruzione è associato ad una scarsa prestazione nel mercato del lavoro. Per evitare di rimanere esclusi da quest'ultimo, soprattutto nei momenti di transizione del ciclo della vita, il sistema di protezione sociale, dovrebbe mirare maggiormente alle politiche di prevenzione. L'OCSE osserva che è in questa prospettiva che molti paesi hanno dato sempre maggiore importanza all'educazione: in particolare, si è verificato che gli interventi nell'età prescolare sono molto efficaci nel prevenire lo svantaggio a scuola e negli anni successivi (OECD, 1997).

Sulla stessa scia, Esping-Andersen (2002) sostiene che è proprio l'infanzia il periodo in cui le persone acquisiscono la maggior parte del capitale umano che, in seguito, attiveranno per proseguire il loro ciclo di vita: la qualità dell'infanzia è importante per le successive opportunità. Nel definire il nuovo *welfare state*, l'autore riconosce la necessità di una nuova politica sociale per la famiglia che investa, da una parte, sull'istruzione e, dall'altra, nel potenziare le risorse dei genitori: le abilità genitoriali diventano più importanti, tanto quanto le famiglie diventano più fragili (Esping-Andersen, 2002).

Secondo la strategia del *social investment*, per combattere l'esclusione sociale, è necessario che vi sia una redistribuzione delle capacità piuttosto che delle risorse (Jenson & Saint-Martin, 2003). I periodi di povertà o di svantaggio sociale, durante la vita sono tollerabili se non diventano permanenti. Nelle fasi di fragilità, l'investimento nel capitale umano dovrebbe dare i suoi frutti: l'azione preventiva dello stato attraverso le politiche di investimento sociale ha l'effetto di infrangere il "ciclo dell'intrappolamento". Pertanto, nella società in cui la sicurezza è funzionale alla capacità di una persona di adattarsi ai cambiamenti, la probabilità di scivolare in una condizione di svantaggio sociale dipende dal capitale umano di ciascun cittadino (Jenson & Saint-Martin, 2003).

In questa direzione si dirige anche la strategia EUROPA 2020 che, con l'intento di raggiungere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, combatte contro la povertà e l'esclusione sociale: i decisori politici hanno programmato di portare fuori dalla soglia di povertà almeno 20 milioni di persone su 120 milioni a rischio. Quest'ultimi corrispondo al 24% della popolazione europea, una fetta che include il 27% di tutti i bambini europei, il 20,5% di tutti gli over 65 e il 9% di tutte le persone senza lavoro[1]. Per aiutare l'implementazione di queste direttive politiche da parte dei vari governi, delle istituzioni dell'Unione Europea e degli *stakeholder*, la Commissione ha proposto il "Pacchetto Investimento Sociale".[2] Esso conduce i paesi ad un utilizzo efficace ed efficiente del budget sociale, cerca di rafforzare le capacità future e attuali delle persone, aumentando le loro possibilità di prendere parte alla società e al mercato del lavoro, si focalizza su pacchetti integrati di servizi e benefici che aiutano le persone nelle loro vite, accentua la prevenzione piuttosto che la cura e invita a investire nei bambini e nei ragazzi per migliorare le loro opportunità di vita.

In linea con quanto sostenuto da Esping-Andersen (2002) e da Jenson e Saint-Martin (2003), la strategia Europa 2020 vuole essere di beneficio a quelle categorie sociali maggiormente a rischio di esclusione, quali: i bambini e i ragazzi, coloro che cercano lavoro, le donne, le persone anziani, i disabili e i senzatetto. La Commissione Europea[3] evidenzia inoltre che, in un'ottica di investimento che guarda al futuro, nel lungo termine trarranno vantaggio da tali politiche anche i datori di lavoro che potranno avere a disposizione una forza lavoro più ampia, in salute e con maggiori abilità, e ne beneficerà anche la società in generale, poiché potrà contare in una produttività più ampia, una più alta occupazione, migliori condizioni di salute e di inclusione sociale, più prosperità e una vita migliore per tutti.

Nell'ultimo decennio, la Commissione Europea con il "pacchetto per l'investimento sociale" e le raccomandazioni "Investire nell'infanzia per spezzare la catena dello svantaggio sociale" (2013/112/UE), ha voluto evidenziare

[1] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=en
[2] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en
[3] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en

l'importanza dell'intervento precoce e dell'approccio preventivo per ridurre il rischio di povertà e di esclusione sociale, in particolare a seguito della crisi economica.

2.2 "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale"

Lo strumento della Raccomandazione da parte delle istituzioni europee non ha efficacia vincolante, tuttavia ha il compito di sollecitare i destinatari, in questo caso gli stati membri, a tenere un determinato comportamento che si attenga agli interessi comuni. Esaminare le raccomandazioni della Commissione Europea "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale" (2013/112/UE), fornisce dunque un'immagine ad ampio specchio di quelli che sono gli indirizzi dell'UE in merito alle politiche di investimento sociale per l'infanzia.

Analizzando il documento, nella premessa si possono trovare una serie di ragioni o questioni da considerare, per raggiungere il fine ultimo di investire nell'infanzia. Si elencano di seguito le più rilevanti:

- la maggior esposizione dei minori all'esclusione sociale: rispetto al resto della popolazione, i minori che crescono in condizioni di svantaggio hanno meno possibilità di avere una vita di successo e di realizzare pienamente il loro potenziale da adulti (2013/112/UE);
- la "convenienza" della spesa: l'intervento precoce e la prevenzione sono più efficaci ed efficienti in quanto la spesa pubblica necessaria per rimediare alle conseguenze della povertà infantile e dell'esclusione sociale è generalmente più rilevante di quella richiesta per interventi in più tenera età (2013/112/UE);
- la lotta contro il disagio sociale: affrontare il disagio fin dalla prima infanzia, significa lottare contro la povertà e l'esclusione sociale a livello più ampio (2013/112/UE);

- il miglioramento del benessere di tutti i minori: il modo più efficace per combattere la povertà infantile sono le strategie volte al benessere di tutti i bambini, con particolare attenzione a quelli in situazioni di vulnerabilità (2013/112/UE);
- la comprensione delle determinanti della povertà infantile: la tematica dell'infanzia si è fatta spazio a livello politico, dopo oltre dieci anni di cooperazione a livello di Unione Europea per identificare le sfide comuni e le politiche di contrasto più efficaci (2013/112/UE);
- la ratificazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo da parte di tutti gli Stati membri: i principi da essa stabiliti devono continuare a guidare le politiche e le azioni dell'UE che hanno un impatto sui minori (2013/112/UE);
- un quadro comune europeo sulla lotta alla povertà infantile: nonostante sia un tema di competenza degli stati membri, uno scenario comune permette a ogni stato di rivedere le proprie strategie su un dato settore confrontandole con l'efficacia che hanno avuto negli altri paesi, tenendo conto della varietà delle situazioni a livello locale, regionale e nazionale (2013/112/UE).

La Commissione Europea dunque, adottando tali Raccomandazioni, persegue il fine ultimo di sradicare la povertà e l'esclusione sociale dei minori, ma anche di promuovere il loro benessere mediante delle strategie multidimensionali, che tengano conto di una serie di principi che si illustrano di seguito (2013/112/UE).

Il primo principio afferma che la lotta contro la povertà e l'esclusione dovrebbe essere svolta mediante strategie integrate che, oltre alla sicurezza materiale, promuovano la parità di opportunità, in modo che i bambini possano sfruttare al meglio il loro potenziale. Tale concetto ci riporta ad uno dei presupposti dell'investimento sociale, il quale, rispetto ai regimi di *welfare* precedenti, sposta l'attenzione verso la redistribuzione delle opportunità, in modo da combattere le disuguaglianze sin dall'infanzia, garantendo l'uguaglianza nelle condizioni di partenza (Ascoli & Sgritta, 2015). Il secondo principio ricorda di trattare il problema della povertà e dell'esclusone dei minori dal punto di vista dei diritti,

vigilando perché quest'ultimi siano protetti, rispettati ed esercitati (2013/112/UE). Il terzo principio, oltre a riconoscere ai minori la qualità di essere pieni titolari dei propri diritti, riconosce l'importanza del sostegno alle famiglie in quanto responsabili del benessere dei minori (2013/112/UE). Anche quest'ultimo presupposto rientra nella logica del *social investment* in quanto, come afferma Esping-Andersen (2002), tale approccio abbisogna di una nuova politica per la famiglia che comprenda anche un investimento sui genitori. Il terzo principio rammenta agli stati membri di non concentrarsi solo sulle prestazioni volte a migliorare la condizione dei minori svantaggiati, poiché investire nell'infanzia significa promuovere il benessere di tutti i minori. La Commissione Europea suggerisce dunque di trovare un giusto equilibrio tra le misure universali destinate al benessere di tutti i minori e quelle mirate ad aiutare i più svantaggiati tra essi (2013/112/UE). Il quarto principio, raccomanda di dedicare un'attenzione particolare ai minori che sono a rischio di povertà a causa di diverse condizioni sfavorevoli, come ad esempio i minori rom, i minori di famiglie migranti o appartenenti a minoranze etniche, minori che soffrono di una disabilità, minori i cui genitori sono reclusi, minori le cui famiglie sono particolarmente esposte al rischio di povertà, etc. (2013/112/UE). Il quinto e ultimo principio, afferma che gli stati membri dovrebbero proseguire gli investimenti a favore dell'infanzia e delle famiglie con continuità, in modo da poter permettere una pianificazione a lungo termine, che prenda in considerazioni gli effetti delle riforme, per evitare eventuali ripercussioni negative (2013/112/UE).

Dopo aver elencato i principi a cui i paesi membri dovrebbero ispirarsi nel perseguire una linea politica orientata all'investimento sull'infanzia, le Raccomandazioni delineano tre pilatri sui quali dovrebbero basarsi l'elaborazione delle strategie integrate di *social investment*: l'accesso a risorse sufficienti, l'accesso a servizi di qualità ad un costo sostenibile, il diritto dei minori di partecipare alla vita sociale.

Il primo pilastro riguarda la questione del garantire l'accesso delle famiglie con figli a risorse sufficienti. Nella pratica, gli stati dovrebbero supportare i genitori nella partecipazione al mondo del lavoro, attraverso politiche di attivazione e l'erogazione di benefici per la famiglia e per l'infanzia. Per perseguire tali obiettivi

gli stati dovrebbero innanzitutto riconoscere lo stretto legame tra la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro e le condizioni di vita dei loro figli. Gli interventi in questo senso dovrebbero essere a favore dell'occupabilità di genitori soli o del genitore con lo stipendio minore, del reinserimento professionale a seguito di un congedo parentale, dell'accesso ai servizi educativi di qualità per tutte le famiglie, in particolare per quelle in condizioni di vulnerabilità, e della promozione di ambienti di lavoro che facilitino i genitori nella conciliazione tra lavoro e vita famigliare. Inoltre, sempre nel tentativo di garantire alle famiglie l'accesso alle risorse sufficienti, la Commissione Europea suggerisce che il modo migliore da parte degli stati di garantire le condizioni di vita corrette alle famiglie, sia quello di fornire una combinazione di prestazioni in denaro (*in-cash*) e in natura (*in-kind*) (2013/112/UE). Tale accostamento garantisce, da una parte, di completare le entrate familiari dove necessario, e dall'altra, di rendere accessibili servizi di qualità anche alle famiglie a basso reddito.

Inoltre, è utile notare come il primo pilastro mette in luce l'importanza del terzo principio, sopra descritto: l'unione di prestazioni universali, rivolte a tutti, e di prestazioni dipendenti dal reddito, rivolte alle persone più svantaggiate. La disponibilità di un'offerta universale, infatti, contribuisce in modo indiretto all'inclusione sociale: i servizi *in-kind* rivolti a tutti, infatti, permettono alle autorità, oltre a garantire la qualità dei servizi stessi, di raggiungere anche i gruppi più marginali della società (European Commission, 2017).

Il secondo pilastro, riportato dalle Raccomandazioni (2013/112/UE) riguarda il sostegno ai genitori attraverso l'accesso ai servizi per l'infanzia ad un costo sostenibile. Secondo la Commissione Europea (2017), la fornitura di servizi per l'infanzia accessibili e di qualità è un esempio eccellente di una strategia vincente di investimento sociale. Vi è un ampio e crescente riconoscimento che investire nella prima infanzia promuova lo sviluppo socioeconomico dei bambini, tuttavia questo tipo di servizi permette anche ai genitori di accettare i lavori pagati (European Commission, 2017).

La parte più interessante del secondo pilastro, ai fini dell'analisi di questo capitolo, è quella che parla dell'investimento nei servizi di educazione e

accoglienza alla prima infanzia come il mezzo per ridurre le disuguaglianze e promuover le pari opportunità. La Commissione Europea (2013/112/UE) ricorda ai paesi membri di sfruttare il potenziale di tali servizi in un'ottica preventiva di limitazione delle disuguaglianze e delle difficoltà di cui soffrono i minori svantaggiati. Inoltre, afferma che, in questo senso, si dovrebbe anche aumentare la capacità del sistema educativo di spezzare il circolo vizioso della disuguaglianza, verificando che tutti i bambini abbiano la possibilità di ricevere un'istruzione di qualità, che favorisca il loro sviluppo emotivo, sociale, cognitivo e fisico (2013/112/UE), concetto che richiama l'articolo 27 della Convenzione dei Diritti del Fanciullo del 1989.

Il secondo pilastro, riconoscendo l'importanza del supporto alle famiglie attraverso servizi preventivi, parla anche di cura di qualità alternativa nel prevenire l'allontanamento dei bambini dalle loro famiglie o il loro collocamento in un'istituzione (European Commission, 2017). In questo senso, la raccomandazione della Commissione è quella di migliorare i servizi di assistenza alle famiglie e la qualità dei servizi di cura alternativa. Si tratta dunque di migliorare i servizi sociali e i servizi di protezione preventivi destinati ai minori, nonché aiutare le famiglie a sviluppare le competenze parentali evitando stigmatizzazioni (2013/112/UE).

Il terzo e ultimo pilastro tratta il diritto dei minori a partecipare alla vita sociale, aderendo ad attività extra-scolastiche e rendendoli partecipi dei processi decisionali che li riguardano (2013/112/UE). In linea con quanto riportato dalla Convenzione dei Diritti del Fanciullo, la Commissione afferma che gli stati devono riconoscere ai minori la capacità di agire sul proprio benessere, in particolare facilitando la loro partecipazione ad attività informali al di fuori della famiglia e dell'orario scolastico. Inoltre, intima gli stati membri a prendere in considerazione i pareri dei bambini stessi per le decisioni che li riguardano (2013/112/UE). Questo pilastro è fondamentale per il benessere dei bambini, soprattutto se si punta all'obiettivo di spezzare il "ciclo dello svantaggio". La partecipazione alle attività extra-scolastiche può offrire ai bambini svantaggiati nuove prospettive e incentivi esterni che potrebbero influenzare la loro mobilità sociale futura (European Commission, 2017).

Per trarre le fila, la Commissione Europea, nel tentativo di promuovere la strategia del *social investment*, indirizza lo sguardo in modo particolare su interventi precoci e approcci di tipo preventivo, secondo le modalità illustrate dai tre pilastri. Essa monitora e supporta l'implementazione delle Raccomandazioni attraverso una serie di azioni, tra cui l'acquisizione e la disseminazione di pratiche innovative attraverso l'*European Platform for Investing In Children*. L'EPIC[4] è una piattaforma online in cui si condividono le migliori pratiche di elaborazione delle politiche per i bambini e le famiglie. Essa, aggiornata annualmente, offre un panorama generale per ogni paese delle principali politiche relative al benessere dei bambini negli stati membri.

2.3 Investire nell'infanzia per ridurre l'impatto dell'eredità sociale

La Commissione Europea (2013) nel fornire un quadro di riferimento per il reindirizzamento delle politiche sociali verso il *social investment*, afferma che la cura e l'assistenza all'infanzia di qualità, non sono solo un mezzo efficiente per prevenire l'abbandono scolastico precoce, ma anche un modo per migliorare le future performance accademiche, la salute, i risultati lavorativi futuri, nonché la mobilità sociale. Investire nell'infanzia dunque, per gli stati membri, significherebbe aumentare le possibilità di mobilità sociale per la propria popolazione, soprattutto per quella più svantaggiata.

Esping-Andersen (2002), nel delineare le sfide del nuovo *welfare state*, mette in luce un risvolto storico interessante provocato dall'economia basata sulla conoscenza. Probabilmente a causa di una trasformazione strutturale, più che di un'efficacia dei programmi di *welfare*, la divisione in classi sociali sta svanendo. Ciò dovrebbe significare che le classi sociali non contano più nella vita sociale delle persone. Tuttavia, se i *welfare state* post-bellici avevano avuto successo nell'uniformare le condizioni di vita, essi hanno fallito nello scollegare le opportunità dalle origini sociali e dagli svantaggi ereditati. Nella realtà, infatti, le classi sociali, nonostante siano meno visibili, ora sono più che mai decisive

[4] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1246&langId=en

(Esping-Andersen, 2002). L'autore afferma che nell'epoca dell'economia basata sulla conoscenza, le opportunità di vita dipendono sia dalle abilità di apprendimento sia dall'accumulazione di capitale umano. Per questo l'impatto dell'eredità sociale è tanto forte oggi quanto lo era nel passato (Esping-Andersen, 2002).

Innanzitutto, l'aumento delle disuguaglianze dovute al reddito, influenza la struttura delle opportunità. Il coefficiente di Gini, che misura la disuguaglianza nella redistribuzione del reddito, è aumentato in tutte le società sviluppate (Esping-Andersen, 2010). Tuttavia, la tendenza più rilevante è il significativo aumento della povertà infantile: nel 2015, una percentuale stimata del 26,9% dei bambini (< 18 anni) nell'EU-28 erano a rischio di povertà e esclusione sociale, contro il 24% degli adulti (18-64) e il 17,4% degli anziani (> 65). [5]

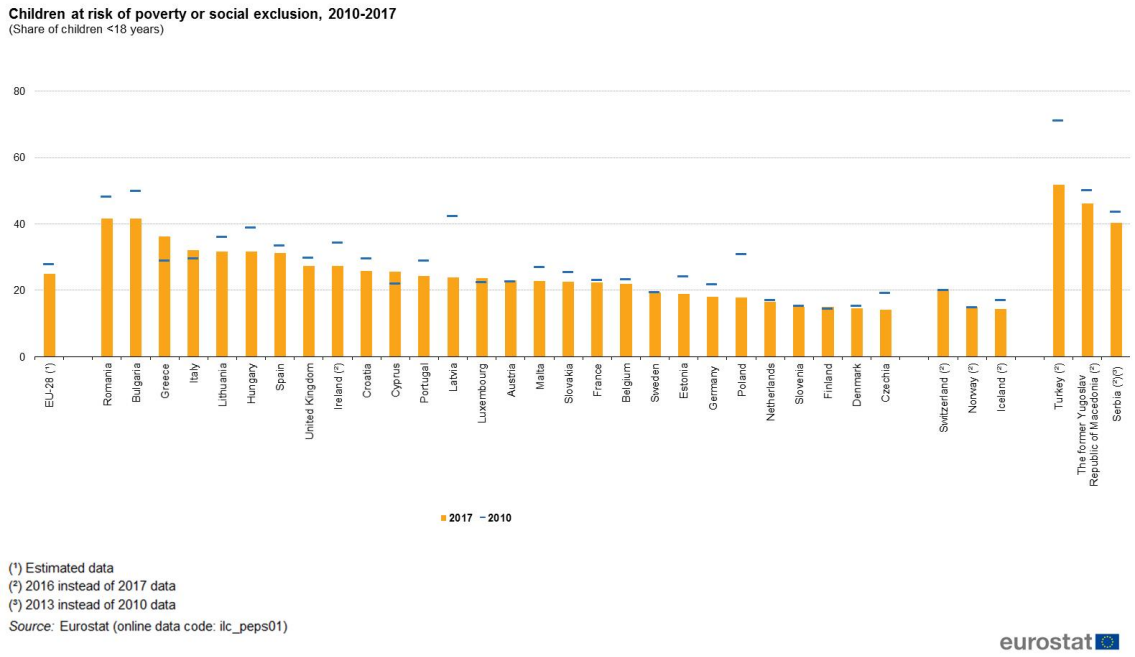

Figura 5 *- Bambini a rischio povertà o esclusione sociale, 2010 - 2017*

Secondo Esping-Andersen (2010), con l'aumentare delle disuguaglianze, anche le possibilità dei genitori di investire nei figli, dipendendo dal loro status sociale, saranno diseguali. Per i genitori l'educazione è il mezzo principale attraverso cui

[5] Eurostat (2016). Children at risk of poverty or social exclusion, https://ec.europa.eu/eurostat/

migliorare in potenza le possibilità di vita dei figli. Infatti, spesso gli studi sulla mobilità intergenerazionale presuppongono che gli effetti delle origini sociali siano mediati in modo particolare dall'istruzione (Esping-Andersen, 2012). Tuttavia, è dimostrato che i sistemi educativi, per quanto egualitari, non siano riusciti fino ad ora nel tentativo di compensare le disuguaglianze radicate nella famiglia, in particolare per quanto riguarda l'investimento dei genitori nei propri figli (Esping-Andersen, 2002).

Nell'analisi di Esping-Andersen (2010), vi sono tre meccanismi legati alla famiglia che influenzano la mobilità sociale: l'effetto "denaro", l'effetto "investimento di tempo" e l'effetto "cultura". Il primo effetto è particolarmente incisivo ai due estremi della scala sociale, e ciò riporta l'attenzione alla povertà infantile. L'autore riporta le conclusioni di alcuni ricercatori statunitensi che sostengono che i ragazzi poveri faranno due anni di studi in meno rispetto ai coetanei; in più essi avranno un rischio maggiore di avere problemi di salute, di cadere nel circolo della criminalità e, una volta divenuti adulti, di scivolare nella disoccupazione. Di conseguenza, la probabilità che il disagio sociale si trasmetta di generazione in generazione è molto forte (Esping-Andersen, 2010). Per evitare l'effetto "reddito" si potrebbe pensare che la redistribuzione da parte dello stato migliori le possibilità degli svantaggiati; in realtà tale misura ridurrebbe al minimo la povertà, ma non consentirebbe in tutti i casi di equilibrare le possibilità. La redistribuzione per ridurre la povertà migliorerebbe i risultati scolastici, tuttavia in termini di costi, sarebbe più conveniente ed incisivo, ad esempio, sostenere l'impiego delle madri, investimento che ridurrebbe la povertà infantile del 60 o 70 per cento. L'autore, in altre parole, sostiene che non è certa l'efficacia di una strategia di redistribuzione, se non combinata con altre misure (Esping-Andersen, 2010).

Per quanto riguarda l'effetto "investimento di tempo" da parte dei genitori, Esping-Andersen (2010) sostiene che vi siano tre fattori influenzanti: il numero di fratelli e sorelle, le variazioni qualitative del rapporto genitori-figli e la natura dell'assistenza esterna. In generale, il tempo dedicato ai figli è aumentato rispetto al passato, tuttavia la qualità di questo tempo varia in base alla qualifica professionale dei genitori (Esping-Andersen, 2010). Secondo l'autore, numerosi

elementi confermano il fatto che affidare i bambini a servizi esterni durante il primo anno di vita sia dannoso. Tuttavia, nel caso di una custodia esterna di alta qualità e condizioni di lavoro non stressanti, il ritorno delle madri al lavoro dopo il primo anno di età non ha effetti negativi (Esping-Andersen, 2010).

Il terzo fattore individuato da Esping-Andersen (2010) è quello dell'influenza della cultura familiare dell'apprendimento, ossia quanto il "capitale culturale" pesi sull'investimento dei genitori. Nel parere dell'autore, l'effetto "cultura" è di gran lunga più significativo dell'effetto "reddito". L'ampiezza del problema della questione culturale, è legato alla quantità di persone, appartenenti alla generazione dei genitori, a cui mancano le risorse per incentivare l'apprendimento dei figli (Esping-Andersen, 2010). L'autore, nel concludere l'analisi sui tre meccanismi, si chiede come la politica possa influenzare in modo positivo l'eredità sociale, riconoscendo quanto sia difficile per lo stato farsi spazio all'interno della "sfera privata", in società come le nostre, fondate sul principio inviolabile della famiglia (Esping-Andersen, 2010).

2.4 Quali politiche per stimolare la mobilità sociale?

Alla domanda di Esping-Andersen (2010) risponde, in parte, il rapporto sulla mobilità sociale dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico. Tale report (OECD, 2018) guarda alla mobilità sociale attraverso le generazioni, il reddito, l'educazione, la salute e il lavoro, osservando come questi siano collegati alle disuguaglianze.

Secondo l'OECD (2018) sono cinque le aree di intervento per promuovere la mobilità sociale: salute e politiche per la famiglia, educazione, mercato del lavoro, tasse e politiche di trasferimento, pianificazione locale e urbana e edilizia. Dunque, focalizza l'attenzione in due direzioni: da una parte, sul ruolo dei sussidi pubblici e delle istituzioni nell'aiutare a migliorare le prospettive di mobilità dei più svantaggiati e per assicurare traiettorie di reddito sicure agli altri; dall'altra, sull'individuazione dei modi per compensare gli effetti dello svantaggio parentale e sull'analisi di come le politiche di supporto possono migliorare i risultati dei

bambini più poveri, in modo da indirizzare la mobilità sociale (OECD, 2018). In altre parole, tiene in considerazione, allo stesso tempo, politiche di tipo universalistico, rivolte alla mobilità sociale di tutti i cittadini, e politiche più specifiche, rivolte ai cittadini svantaggiati.

Ai fini dell'analisi di questo capitolo, si prendono in considerazione due questioni chiave tra quelle proposte dal rapporto, ossia quelle che sino ad ora si è visto essere le più rilevanti nell'ottica di investimento sociale: le politiche per la famiglia e gli interventi di assistenza all'infanzia.

Del primo gruppo fanno parte in particolare: le politiche per la conciliazione tra lavoro e famiglia, le politiche di educazione e cura nella prima infanzia e gli interventi e servizi a supporto al reddito. La funzioni di tali strumenti politici è quella di aiutare a parificare le opportunità per tutti i bambini, compensando gli svantaggi legati alla famiglia ed evitando la trasmissione dello svantaggio ai bambini. Inoltre, servono anche a supportare i genitori nella partecipazione al mercato del lavoro e mitigare gli impatti negativi delle difficoltà economiche sui risultati futuri dei bambini. Nel secondo gruppo rientrano gli interventi precoci nell'assistenza all'infanzia e nell'educazione: gli strumenti politici più efficaci per creare delle pari opportunità e per ridurre la disparità tra i bambini. Tuttavia, misure per supportare la mobilità sociale devono essere adottate anche più tardi. La prevenzione dell'abbandono scolastico, in particolare, è un intervento chiave per evitare opportunità diseguali a lungo termine (OECD, 2018).

Le politiche di conciliazione tra lavoro e famiglia possono ridurre le crisi dei bilanci familiari, consentire delle carriere lavorative appaganti per i genitori (soprattutto per le madri), e promuovere la mobilità intergenerazionale. Tali politiche possono limitare la perdita di opportunità lavorative, mettendo in atto misure che facilitano l'occupazione e che rendono il lavoro attrattivo, nonostante gli impegni di cura (OECD, 2018). Per la mobilità verso l'alto, i più bassi livelli di occupazione e reddito causati dell'impossibilità di conciliare il tempo del lavoro e il tempo della cura, sono pericolosi; per questo motivo politiche che aiutino le persone a tale conciliazione, sono particolarmente importanti per migliorare i risultati dei bambini più svantaggiati. Tuttavia, le famiglie a basso reddito, a causa del lavoro irregolare o precario, spesso incontrano maggiori difficoltà nel

beneficiare di questi interventi: la maggior parte delle politiche di congedo, richiede di documentare un'occupazione regolare per qualificarsi. Perciò una priorità per tali politiche dev'essere quella di assicurare criteri di eleggibilità per i congedi parentali, adatti anche alle famiglie a basso reddito (OECD, 2018). Inoltre, si pensi che i lavoratori meno qualificati, hanno minori probabilità di avere flessibilità di orario nel posto di lavoro; sembra che questa sia una delle ragioni per cui le madri con un lavoro a bassa qualifica nel Regno Unito, tendano ad abbandonare il mercato del lavoro dopo il secondo figlio (OECD, 2018).

Le politiche di educazione e cura della prima infanzia, incentivano la mobilità sociale in quanto è dimostrato che gli investimenti precoci nel capitale umano interessano in modo prevalente le opportunità e i risultati a lungo termine. In più le disuguaglianze emergono fin da subito: le famiglie svantaggiate sotto investono nella prima infanzia a causa dei limiti di liquidità e delle mancate informazioni. Per questo, un'assistenza all'infanzia di qualità e accessibile è funzionale nella riduzione del divario precoce nel linguaggio, e altre abilità cognitive, stimolando così la mobilità verso l'alto dei bambini (OECD, 2018). Nella stessa direzione del rapporto dell'OECD, procede anche il pensiero di Esping-Andersen (2012), secondo cui i programmi prescolastici di alta qualità possono avere un'efficacia straordinaria nell'equilibrare le capacità di apprendimento dei bambini. L'autore aggiunge anche che ci sono alcune prove che testimoniano che i paesi con un'assistenza all'infanzia universale di qualità producano anche una distribuzione più omogenea sia di abilità cognitive che di risultati educativi (Esping-Andersen, 2012).

Tra i paesi dell'OECD, i paesi che nel passato hanno speso di più nell'educazione, tendono ad avere una mobilità educativa intergenerazionale più alta (OECD, 2018). Come mostra la figura 6, la correlazione tra gli anni di istruzione tra genitori e figli (un indicatore per la perseveranza scolastica) è significativamente più bassa nei paesi dove la spesa pubblica sull'istruzione era più alta nel 1995. Sembra che gli investimenti pubblici sull'istruzione abbiano un'influenza positiva nella mobilità in ambito di educazione a lungo termine.

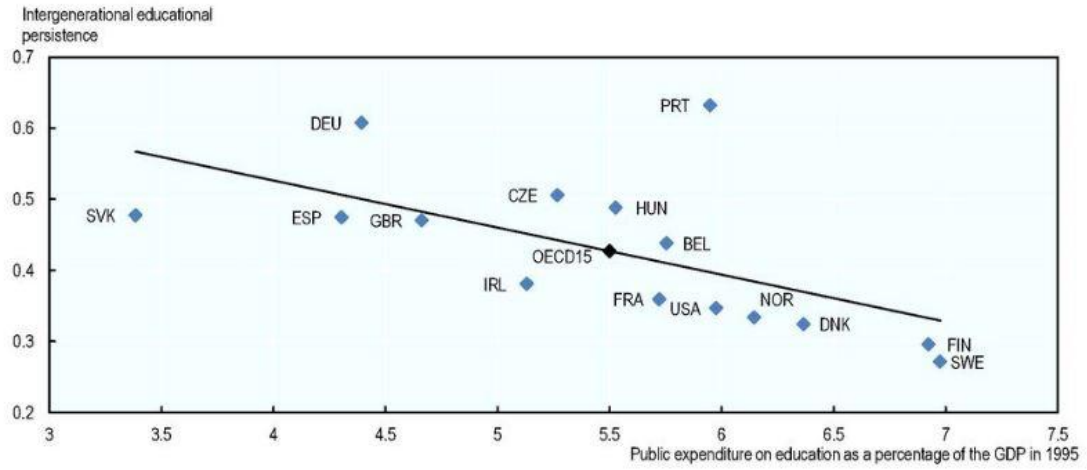

Figura 6 - Mobilità in ambito di educazione relazionata alla spesa pubblica dei paesi sull'istruzione[6]

Il report dell'OECD (2018), nell'esaminare le politiche di assistenza alla prima infanzia, afferma che oltre ad esse, ciò che può fare la differenza per le abilità cognitive e non dei bambini, è ciò che succede a casa, ovvero quello che Esping-Andersen (2010) chiama effetto "cultura". In questo senso si sottolinea l'importanza di programmi relativi alla prima infanzia che mirino a migliorare le abilità parentali e le capacità socio-emozionali dei bambini appartenenti ai gruppi più svantaggiati. Per questo, orientare le politiche solo sulla fascia di genitori con origini socioeconomiche più povere, sembra essere la soluzione più efficace. In questo senso Clarke e Younas (2017) definiscono gli interventi genitoriali più validi, individuando tre tipi di focus: primo, dotare i genitori di una conoscenza più consapevole dello sviluppo dei bambini, secondo, sviluppare le abilità genitoriali per individuare i ritardi e aumentare la preparazione scolastica dei bambini, e terzo, fornire assistenza ai genitori per migliorare la cooperazione e ridurre la tensione all'interno della famiglia. Tuttavia, l'OECD (2018), afferma che i governi, in molti paesi, cominciano a implementare dei servizi e degli interventi universali che rimuovano lo stigma associato al supporto genitoriale. Tale richiamo all'universalizzazione dell'intervento, riprende le Raccomandazioni della Commissione Europea (2017), la quale suggeriva agli stati membri di implementare, insieme alle politiche orientate in modo particolare alle

[6] Fonte: OECD National Accounts Data and OECD calculation base on the ESS for European countries and the CNEF for Germany and the United States.

famiglie con reddito minore, politiche di tipo universale che, in ogni caso, in maniera indiretta contribuiscano a raggiungere anche le persone più svantaggiate.

Per concludere l'analisi fin qui condotta, in merito alle politiche sociali che permettono l'ottenimento della sicurezza materiale garantendo al contempo le pari opportunità, si focalizza ora l'attenzione sull'età prescolare. Come ricorda Esping-Andersen (2010), infatti, la psicologia sperimentale afferma che le basi cognitive definitive sono determinate interamente nel corso della prima infanzia. Ciò che è successo durante l'età prescolare influenza in modo fondamentale la motivazione e le capacità di apprendimento del bambino una volta che intraprende l'iter scolastico. In altre parole, le origini sociali incidono sui bambini ancora prima che lo stato sociale intervenga sulle loro vite (Esping-Andersen, 2010). Tuttavia, sino ad ora si è visto che i sistemi educativi non sono in grado di compensare le disuguaglianze provenienti dall'origine sociale e, allo stesso modo, la redistribuzione del reddito non è né conveniente né incisiva nel raggiungimento delle pari opportunità, se non combinata con altre misure (OECD, 2018). Di conseguenza l'unica via possibile per adottare un approccio di *social investment*, è quella che unisce il pensiero alla base delle Raccomandazioni (2013/112/UE) e del rapporto sulla mobilità sociale (OECD, 2018), sviluppandosi in tre direzioni:

- Politiche di conciliazione tra lavoro e vita familiare.
- Servizi per l'assistenza e l'educazione nella prima infanzia accessibili e di qualità.
- Programmi preventivi di supporto alla genitorialità.

Nel prossimo capitolo si andranno ad analizzare come queste politiche vengano implementate dai paesi, e come la scelta di una direzione piuttosto che un'altra, sia influenzata dal regime di *welfare* adottato del paese stesso.

2.5 Critica alla strategia di investimento sociale *child-centred*

Si prende ora in considerazione l'analisi critica di Van Lancker (2013) delle politiche di investimento sociale centrate sull'infanzia. Egli sostiene che, per avere successo, i servizi di assistenza all'infanzia dovrebbero essere alla portata di tutti i bambini e le famiglie svantaggiate, i quali dovrebbero beneficiarne in modo sproporzionato, sia in termini di sviluppo del bambino, sia in termini di occupazione delle madri. Se ciò non avviene, secondo l'autore, la strategia di investimento centrata sull'infanzia, è destinata a fallire (Van Lancker, 2013). Egli elenca dunque una serie di ragioni per le quali tale strategia potrebbe non ottenere i risultati aspettati.

Per prima cosa, indipendentemente dal fatto che sono in aumento gli effetti positivi sulla preparazione scolastica, osservati in relazione ai servizi di assistenza "regolari" nei paesi europei, le ipotesi relative ai benefici per i bambini svantaggiati sono quasi interamente basate su prove sperimentali tratte da specifici e intensivi "programmi modello" che hanno sede negli Stati Uniti. Tali modelli non riflettono l'eterogeneità dei servizi europei, e non è chiaro se i risultati di tali programmi possano essere applicati a qualsiasi contesto (Van Lancker, 2013). La seconda motivazione, legata alla prima, è che c'è una grande varietà nella qualità dei servizi di assistenza sia tra i paesi che all'interno di ognuno di essi. I servizi di cura regolari per i minori di 3 anni, solitamente si focalizzano sulla cura e la sicurezza, piuttosto che sull'educazione, e il personale di tali servizi spesso ha una formazione di basso livello (Van Lancker, 2013). Secondo l'autore, dunque, non è chiaro come possa essere costruito un ambiente stimolante, secondo la qualità richiesta, dato il contesto. Il terzo punto che secondo Van Lancker (2013) potrebbe comportare il fallimento della strategia di investimento incentrata sui bambini, riguarda il fatto che viene data molta importanza ai servizi per l'infanzia, non considerando il contesto più ampio. Secondo l'autore, infatti, tali servizi devono essere sviluppati in combinazione con congedi parentali, sistemi educativi e programmi di *welfare* più ampi. Van Lancker (2013) riporta la questione degli effetti dannosi per il benessere cognitivo ed emozionale la cura non parentale nel primo anno di vita: la misura più appropriata per questa fase critica di vita dei bambini, è il congedo parentale, che permette ai genitori di accudire loro stessi i figli. Tuttavia, le normative europee

in merito al congedo differiscono molto da paese a paese e non sempre competono con servizi per l'infanzia o forniscono incentivi ai genitori per usufruire dei congedi: spesso l'uso dei congedi è socialmente stratificato e ciò potrebbe rinforzare le diseguaglianze (Van Lancker, 2013). In più, proprio per il fatto che la cura genitoriale è molto diversa tra gruppi socioeconomici, la presenza o l'assenza di più ampi dispositivi di supporto, ad esempio, programmi di interventi che si focalizzano sul comportamento genitoriale, probabilmente influenza il successo o il fallimento anche dei servizi di assistenza all'infanzia (Van Lancker, 2013). Infine, un ulteriore elemento evidenziato dall'autore è la correlazione tra l'utilizzo e la disponibilità dei servizi per l'infanzia e il lavoro materno, che Esping-Andersen (2010) sosteneva con forza. Van Lancker (2013), al contrario, riporta alcuni studi che dimostrano che la creazione di posti aggiuntivi per l'assistenza all'infanzia agisce soprattutto per eliminare le soluzioni informali, ma sostiene così solo le madri già impiegate. Pertanto, secondo l'autore, l'effetto causale dell'assistenza all'infanzia sul lavoro materno non può essere assunto a priori.

In sintesi, Van Lancker (2013) mette in luce due questioni principali che mettono in dubbio l'approccio *child-centred* al *social investment* finora descritto. La prima riguarda il fatto che una strategia centrata sull'infanzia, non può essere efficace se si limita ai soli servizi di assistenza. La seconda, solleva la questione se tale strategia sia realmente alla portata delle famiglie svantaggiate. Se così non fosse, essa potrebbe avere l'effetto contrario ed inasprire le disuguaglianze, in quanto i bambini più benestanti migliorerebbero la loro condizione traendo beneficio da tali servizi, mentre i bambini che ne dovrebbero trarre maggior vantaggio ne sarebbero esclusi (Van Lancker, 2013).

Nel concludere la sua analisi, Van Lancker (2013) suggerisce due percorsi per garantire l'inclusione dei bambini più svantaggiati:

1. estendere la copertura dell'assistenza all'infanzia a tutti, indipendentemente dal contesto familiare o dal reddito dei genitori;
2. se la copertura dell'assistenza all'infanzia non è universale, dare la priorità ai più svantaggiati di parteciparvi (una strategia di assistenza all'infanzia "mirata").

Si può notare che questo tipo di approccio, in realtà, è in linea con quanto dichiarato dalla Commissione Europea nelle Raccomandazioni (2013/112/UE) e con il pensiero di Esping-Andersen (2002): è preferibile una strategia di investimento universale, in quanto riesce a prendere due piccioni con una fava, purché essa abbia sempre un occhio di riguardo per i più svantaggiati.

3. ECEC e parenting support

Nel secondo capitolo si è analizzato l'approccio del *social investment* nell'ambito di infanzia e adolescenza, quale strumento preventivo per evitare la riproduzione delle disuguaglianze e le conseguenze dell'eredità sociale. Si erano dunque delineate tre direzioni da percorrere per poter parlare di un approccio di investimento sociale sull'infanzia: le politiche di conciliazione tra lavoro e vita familiare; i servizi per l'educazione e la cura alla prima infanzia accessibili e di qualità; programmi preventivi di supporto alla genitorialità.

Si ricorda che, come accennato nel primo capitolo, vi sono due approcci al *social investment*: l'approccio social-democratico, ispirato ai *welfare state* nordici, e l'approccio cosiddetto della *Third Way*, ispirato alla visione anglo-liberale del *welfare*. Secondo León (2017), il nuovo progetto di investire nell'infanzia dovrebbe seguire solo in certa misura la traiettoria della classificazione dei regimi di *welfare*. Tra l'approccio social-democratico, per cui l'investimento assume soprattutto il lato dell'offerta, e l'approccio liberale in cui l'enfasi è posta sul lato della domanda seguendo criteri determinati dalle scelte, eistono una miriade di soluzioni politiche (León, 2017).
Tuttavia, seppure accomunati da una tendenza alla "politicizzazione dell'infanzia" (León, 2017) e dall'adozione di politiche miste, si può dire che i due approcci interpretino in modo diverso le politiche di investimento sull'infanzia. Mentre i paesi social-democratici si focalizzano sull'espansione di un'educazione e una cura della prima infanzia accessibili e di qualità, l'approccio liberale, si concentra sul supporto dei genitori e delle famiglie, soprattutto quelle più svantaggiate.
Pertanto, in questo capitolo si concentra l'attenzione sull'analisi di due tipi di politiche di investimento sociale: *ECEC* (Early Childhood Education and Care) e *parenting support*.
Eurodyce (2015) riporta la seguente definizione di educazione e cura della prima infanzia:

«Servizio offerto ai bambini dalla nascita all'istruzione primaria soggetto a un quadro di regolamentazione nazionale, ossia al rispetto di una serie di regole, standard minimi e/o di procedure per l'accreditamento.»

Una definizione di *parenting support* non c'è a livello europeo, per cui si riporta quella di Daly (2015), secondo cui il supporto genitoriale è un set di attività (servizi e altro), orientate a migliorare come i genitori si approcciano ed eseguono il loro ruolo nella crescita dei figli.

3.1 Perché investire nell' ECEC?

Come si è visto nel capitolo precedente, servizi di cura per la prima infanzia di alta qualità possono contribuire contemporaneamente a due obiettivi: aiutare i genitori a basso reddito a rendere il lavoro redditizio e fornire servizi evolutivamente arricchenti per i figli. La terminologia usata maggiormente dai decisori politici – *early childhood education and care* (ECEC) – abbraccia entrambe le dimensioni di questi programmi (Morgan, 2012). L'idea di attenuare le disuguaglianze sociali nei primi anni di vita e ridurre la povertà attraverso i servizi per l'infanzia è fondata sul presupposto che, da una parte, la fornitura di tali servizi darà la possibilità ai genitori di lavorare (soprattutto le madri), aumentando di conseguenza il reddito della famiglia e, dall'altra, la frequenza di servizi per l'infanzia di alta qualità, è positiva per i bambini svantaggiati, nel migliorare il loro sviluppo cognitivo e non-cognitivo, quindi la loro preparazione, che a sua volta permetterà di aumentare le opportunità di lavoro future (Bonoli, Cantillon & Van Lancker, 2017). In tal senso, l'investimento in servizi per la prima infanzia incide sia in modo diretto sulla povertà, aumentando il reddito delle famiglie, sia in modo indiretto, aumentando le possibilità di successo lavorativo dei bambini, quali futuri adulti (Bonoli, Cantillon & Van Lancker, 2017).

Secondo León (2017), grazie a ricerche in diverse discipline, quali neuroscienze, psicologia, economia, politica, sociologia e politica sociale, vi è una correlazione positiva tra l'ECEC e le seguenti questioni:

- partecipazione femminile al mercato del lavoro;
- dinamiche di fertilità;

- opportunità di vita per i bambini;
- esigenze di produttività economica nell'economia basata sulla conoscenza.

Diverse ricerche interdisciplinari, individuano la prima infanzia come il periodo chiave della vita in cui ognuno sviluppa le opportunità in relazione al capitale umano (León, 2017). Per questo investire nella prima infanzia attraverso l'ECEC, come riportano le Raccomandazione della Commissione Europea (2013/112/UE), significa agire nel parificare le opportunità di vita dei bambini e spezzare la catena dello svantaggio sociale. Inoltre, nell'epoca in cui la trasformazione demografica ha ampliato maggiormente le disuguaglianze, e di conseguenza ha incrementato la disparità di risorse tra i bambini, è evidente come, investire nell'ECEC assuma anche la finalità di compensare la perdita di risorse parentali per i bambini più svantaggiati, oltre all'impatto che hanno tali risorse sullo sviluppo cognitivo e il rendimento scolastico (León, 2017).

Un ulteriore relazione da tenere in considerazione quando si parla di investire nell'educazione e la cura della prima infanzia, è quella con la produttività, enfatizzata dalla Strategia Europea per la Cooperazione per Istruzione e Formazione (León, 2017). Alcuni studiosi, come Heckman (2011), effettuando un cambio di prospettiva nell'economia dell'educazione, sostengono che sono i tratti non cognitivi che si configurano nei primi anni di vita a determinare la capacità produttiva di una persona. Heckman, dopo avere analizzato molti studi a lungo termine sullo sviluppo umano, sull'impatto dell'investimento precoce sulla scolarizzazione e i risultati da adulti, arriva ad una serie di conclusioni. Innanzitutto, le abilità cognitive di per sé, non sono efficaci, quanto un pacchetto di abilità cognitive e sociali – definite come attenzione, perseveranza, controllo degli impulsi e socialità. Secondo l'autore, la conoscenza e la personalità guidano il successo nella vita, in questo senso lo sviluppo del carattere è un fattore importante e trascurato (Heckman, 2011). In secondo luogo, gli impatti negativi delle risorse genetiche, parentali e ambientali possono essere capovolti mediante investimenti in un'istruzione di qualità della prima infanzia, che fornisce ai bambini e ai loro genitori le risorse di cui hanno bisogno per sviluppare adeguatamente le capacità cognitive e di personalità che creano produttività

(Heckman, 2011). In questo modo, l'interazione tra la cura, l'educazione e l'economia dà forma al dibattito sulla cura dei bambini (León, 2017). Si evidenzia come, anche questi studi, sostengano che un accesso precoce all'educazione, costituisca un fattore di parificazione: come la qualità genitoriale, la qualità dell'apprendimento precoce è funzionale allo sviluppo di un pacchetto di abilità cognitive e relative alla personalità (Heckman, 2011).

Le organizzazioni internazionali hanno giocato un ruolo chiave nel definire i lineamenti ideologici della prospettiva del *social investment,* come si è visto nel capitolo precedente, fornendo delle soluzioni comuni a dei problemi condivisi. Tuttavia, León (2017), nella sua analisi critica della corrispondenza tra la prospettiva di investimento sociale e l'espansione della cura all'infanzia, si chiede se la partecipazione dei bambini all'ECEC abbia effetti compensativi sul loro sviluppo. In tal senso sembrano esserci opinioni diverse. Innanzitutto, le valutazioni dei programmi pubblici prescolastici per i bambini dai 3 ai 5 anni a rischio di povertà negli USA, per esempio, sembrano essere inconcludenti. Il loro focus, infatti, è inadeguato per delle conclusioni sull'impatto a lungo termine, in quanto si limita alle misure cognitive a breve termine (León, 2017). In altri studi sui sedicenni, Anderson e altri, sostengono che, anche se gli interventi hanno migliorato le abilità cognitive e non-cognitive dei bambini che hanno partecipato all'ECEC, non si può definire in modo preciso quali siano le caratteristiche principali di tali programmi a renderli efficienti ed efficaci (León, 2017). Allo stesso modo, le ricerche che valutano i benefici dell'istruzione formale precoce, non sembrano raggiungere delle chiare causalità. Altri studi suggeriscono che, per beneficiare dei servizi di cura di alta qualità, i bambini debbano avere in ogni caso il supporto dell'ambiente di casa (León, 2017). Altri studiosi, relativi alla nuova sociologia dell'infanzia, denunciano l'accettazione acritica della logica liberale che racchiudono gli argomenti a favore dell'ECEC. Come si è visto, infatti, alcune motivazioni correlate all'espansione della cura della prima infanzia, richiamano l'aspetto economico e dell'investimento, rivelando così, per alcuni, una considerazione dell'ECEC come mezzo strumentale al rendimento economico (León, 2017). Inoltre, altri sollevano la questione dell'incompatibilità tra

l'austerità e la filosofia del *social investment,* già sollevata nel primo capitolo. L'interconnessione tra politiche macroeconomiche, fiscali, del lavoro e sociali è così forte che un messaggio di *social investment* ben concepito, non reggerà il confronto con la pressione per il pareggio dei bilanci e la riduzione dei deficit, appoggiati dalle politiche di austerità (León, 2017). L'autrice conclude la sua analisi critica affermando che, proprio l'integrazione di paradigmi in contrasto tra loro, ovvero tra la deregolamentazione del mercato e le politiche di investimento sociale o tra *welfare* preventivi e compensativi, è dunque un puzzle che vale la pena esplorare (León, 2017).

3.2 Differenze nell'implementazioni delle politiche di ECEC

In Europa sta avvenendo un cambiamento nel paradigma che guida la cura dell'infanzia e la traiettoria comune è quella che va nella direzione dell'educazione e cura della prima infanzia. Le idee comuni, i parametri e le prescrizioni politiche in merito all'ECEC sono dettate a livello di EU e OCSE, tuttavia gli sviluppi delle relative politiche non sono stati uniformi, rispetto sia al ritmo di trasformazione sia al percorso da esse intrapreso (León, 2017). Questo è dovuto al fatto che le politiche di ECEC vengono adottate, come parte di un più ampio approccio di *social investment,* a partire da situazioni diverse. In tal senso il livello di intervento e implementazione dipende da una serie di "varianti" culturali, politiche ed economiche racchiuse nelle istituzioni, le quali sono conformate in base a diversi tipi di regime di *welfare* (León, 2017). Di conseguenza, si avranno diversi modelli e fattori nello sviluppo dell'ECEC, a livello nazionale e regionale.

Nel momento in cui le analisi comparative tra politiche sociali si incontrano con i decisori politici, gli sforzi del *welfare* in una data direzione non necessariamente producono i risultati attesi. Infatti, è raro che le nuove politiche sociali ottengano a pieno effetto le intenzioni virtuose prospettate (León, 2017). Quest'ultima considerazione dell'autrice riporta alla mente lo studio di Ranci & Kasepov (2017) che mette in discussione l'effetto positivo delle politiche di *social investment,* interrogandosi su quali siano le precondizioni contestuali che un paese deve

possedere, per rendere efficace la loro implementazione. La domanda che porta alla luce León (2017) diventa: "Come si comportano le specifiche politiche nel raggiungere i risultati attesi?"

Si riporta di seguito un quadro generale dei cambiamenti avvenuti in ambito di cura ed educazione nella prima infanzia in diversi paesi. A livello quantitativo, come si può vedere dalla figura 7, vi è stata una tendenza di aumento della spesa pubblica nella maggior parte dei paesi, nonostante persistano delle diversità (León, 2017).

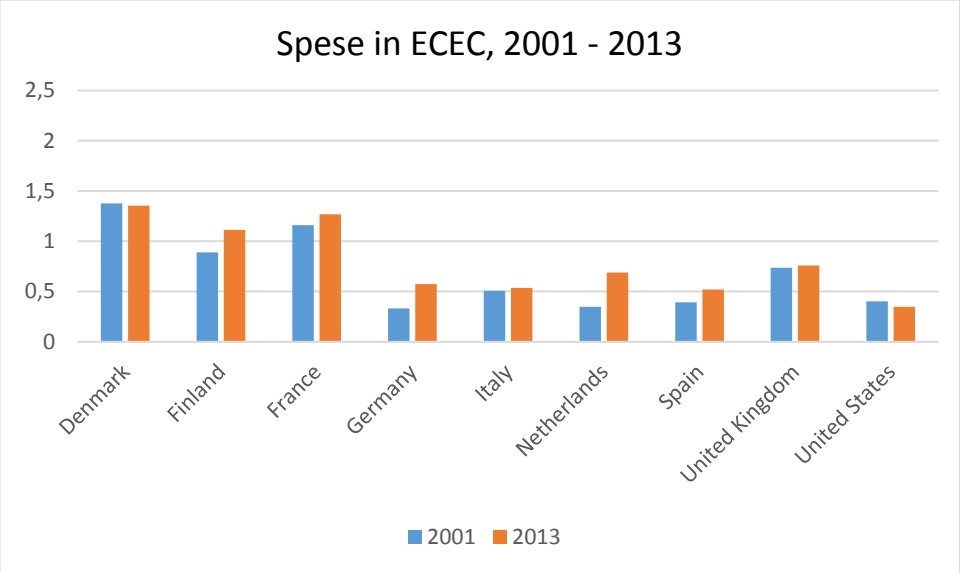

Figura 7 - Spese nell'educazione e la cura della prima infanzia (ECEC) in termini di PIL[7]

Il documento della Commissione Europea (2017) che fa il punto sull'implementazione delle Raccomandazioni politiche in merito all'investimento nell'infanzia, nel valutare il secondo pilastro riguardante l'accesso ai servizi di qualità ad un costo sostenibile, dedica un punto all'ECEC. Il gruppo di stati membri che comprende, tra gli altri, Danimarca, Germania e Olanda, costituito da paesi che avevano già dei sistemi avanzati di cura della prima infanzia, hanno mantenuto tale struttura, anche durante la crisi economica e alcuni tra essi hanno migliorato la qualità e l'estensione della copertura. Poi, vi è un secondo gruppo di stati membri, tra cui Austria, Belgio e Regno Unito, in cui il sistema di ECEC era

[7] Fonte: Elaborazione dal *family database* dell'*OECD – Indicator PF3.1 - <http://www.oecd.org/els.family.database.htm>*

meno sviluppato e in cui sono state adottate delle misure per affrontare tali carenze. Tuttavia, i progressi svolti spesso sono lenti e non eliminano le importanti differenze di accesso relative al contesto sociale. Infine, il terzo gruppo di stati membri, tra cui Bulgaria, Repubblica Ceca, Croazia e Romania, è connotato da servizi limitati e tassi d'iscrizione molto bassi, specialmente per la fascia 0 – 3 anni. In questi paesi, i progressi sono ristretti a causa dei limitati aumenti delle spese e delle carenti misure di attuazione. Il rischio che accomuna i tre gruppi di stati è che i bambini provenienti da contesti svantaggiati rinuncino all'ECEC formale (European Commision, 2017).

3.3 Accessibilità e qualità dei servizi di ECEC

A livello qualitativo, i paesi hanno agito in maniera diversi per rendere l'ECEC più accessibile e di qualità. Come riporta la figura 8, i decisori politici per affrontare tale sfida, possono agire in diversi modi.

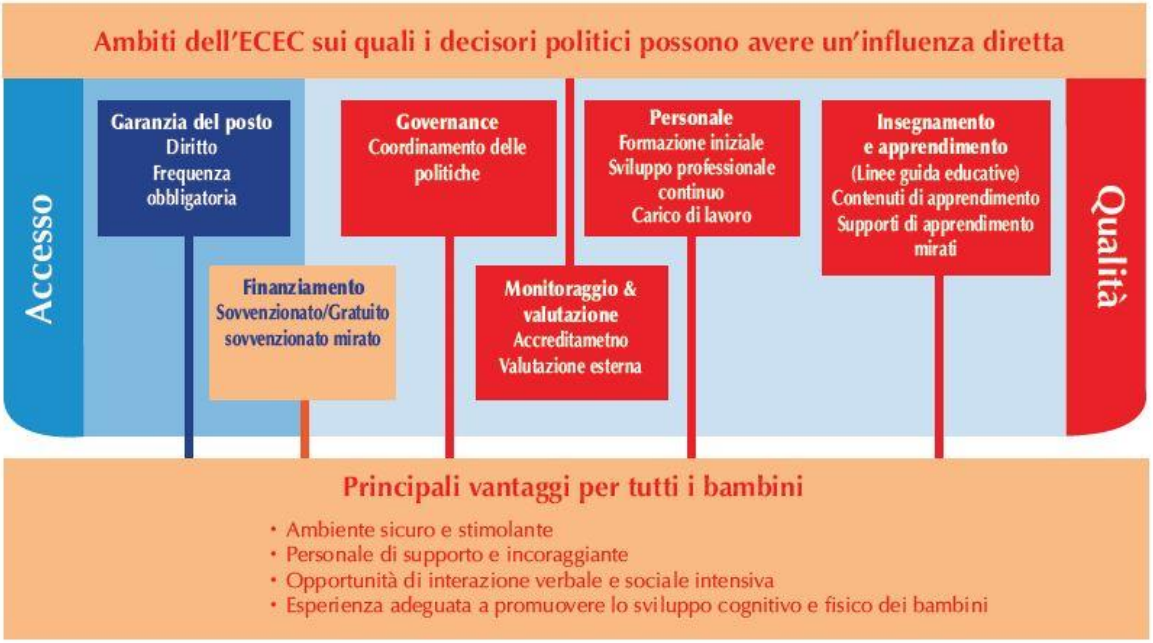

Figura 8 *- Principali aspetti dell'ECEC per i decisori politici*[8]

[8] Fonte: Eurodyce Italia (2015). Educazione e cura della prima infanzia. Una sintesi delle politiche e delle pratiche in Europa. Bollettino di informazione internazionale. Numero monografico. Dicembre 2015.

Innanzitutto, per quanto riguarda l'accessibilità, come afferma la Commissione Europea (2014), i decisori politici possono fare la differenza, assicurandosi che l'offerta sia adeguata alla domanda, rispondendo dunque a due domande: "Come garantire i posti?", e: "Che cosa si intende per ECEC accessibile?".
Per rispondere alla prima domanda vi sono due modi: il primo è quello di rendere il posto un diritto, il secondo è quello di rendere la frequenza all'ECEC obbligatoria. Nel primo caso, le autorità pubbliche si impegnano a garantire per tutti i bambini interessati un posto nelle strutture ECEC; tuttavia, in questo modo, essi non sarebbero obbligati a parteciparvi. In tal caso, la legge non implica che l'offerta sia gratuita, ma è sufficiente che sia sovvenzionata e accessibile. Nel caso, invece, in cui la legge impone la frequenza obbligatoria all'ECEC, le autorità devono assicurare un numero sufficiente di posti nell'istruzione primaria, per tutti i bambini di quella fascia d'età, in maniera gratuita (COM, 2014). Il diritto all'ECEC è una misura politica "più morbida" rispetto alla frequenza obbligatoria: le famiglie hanno la libertà di scegliere se usufruire del posto di ECEC formale o meno, mentre le autorità pubbliche hanno un minore onere finanziario. Si evidenzia, infatti, che la domanda non è influenzata solo dalla qualità del sistema di ECEC e dai costi, ma anche le convinzioni culturali legate all'educazione e alla genitorialità (Eurodyce Italia, 2015).

La maggior parte dei paesi europei si è impegnata a offrire un posto nell'ECEC a tutti i bambini o riconoscendone un diritto o rendendo la frequenza obbligatoria, almeno per un anno prima dell'inizio della scuola primaria. Nel 2013, solo sette paesi, tra cui l'Italia, non avevano adottato alcuna misura di questo tipo. Inoltre, vi sono alcune differenze significative in Europa rispetto all'età in cui i bambini hanno un posto garantito nell'ambito dell'ECEC. Solo sei paesi europei, tra cui Danimarca, Finlandia, Svezia e Norvegia, garantiscono il diritto all'ECEC dalla nascita. Mentre, in circa un terzo dei sistemi educativi europei (Belgio, Germania, Irlanda, Spagna, Francia, Lussemburgo, Ungheria Malta, Portogallo e Regno Unito), il diritto all'ECEC sovvenzionato inizia quando i bambini compiono 3 anni (Eurodyce Italia, 2015). In questo modo non tutti i paesi riescono ad equilibrare la domanda e l'offerta, una mancanza che viene spesso colmata dall'offerta del settore privato. Quest'ultima, tuttavia, è una soluzione che non va a favore delle

famiglie più svantaggiate, le quali non possono permettersi di accedere all'educazione e la cura private: si annulla così il senso di investire nell'infanzia attraverso l'ECEC per "spezzare il circolo dello svantaggio sociale".
L'accessibilità è un concetto relativo e va commisurata alla distribuzione della ricchezza e al numero di bambini a rischio di povertà e di esclusione sociale: può rendersi necessario trovare soluzioni diverse per rendere l'ECEC più accessibile. Oltre all'accessibilità, poi, è importante la disponibilità dei posti: il rischio è quello di lunghe liste d'attesa per ottenere un posto garantito (Eurodyce, 2015).

La figura 8 presenta la distribuzione della percentuale di bambini al di sotto dei 3 anni che, nei vari paesi, frequentano un centro di ECEC, evidenziando in particolare i paesi che prevedono il diritto all'ECEC o un servizio di ECEC gratuito. La linea tratteggiata al 33% indica "l'obiettivo di Barcellona relativo alle strutture di accoglienza per i bambini", fissato nel 2002 e che doveva essere raggiunto entro il 2010. Tuttavia, nel 2011, solo dieci paesi (Danimarca, Olanda, Svezia, Francia, Lussemburgo, Norvegia, Belgio, Spagna, Islanda, Slovenia) l'avevano raggiunto. La Finlandia fa eccezione poiché la maggior parte dei bambini beneficia di un servizio di ECEC a domicilio.[9]

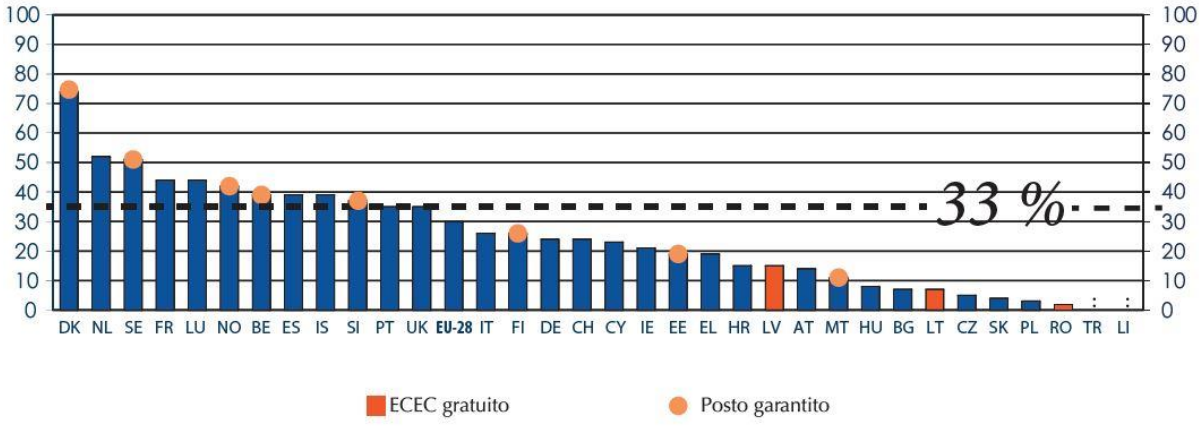

Figura 8 *- Tasso di partecipazione dei bambini al di sotto dei 3 anni in centri ECEC*[10]

[9] Il servizio ECEC a domicilio rappresenta una parte sostanziale del servizio destinato ai bambini al di sotto dei 3 anni in parecchi paesi europei (BE, DK, DE, FR, FI, UK e IS). Non esistono dati statistici comparativi affidabili per questo settore.

[10] Eurostat, EU-SILC (dati estratti a novembre 2013).

Eurydice (2015) porta alla luce che gli unici 4 paesi che hanno bilanciato domanda e offerta sono Danimarca, Finlandia, Svezia e Norvegia, i quali offrono un servizio di ECEC sovvenzionato con un posto garantito a partire da un'età molto precoce. Non è un caso che si tratti di paesi nordici di *welfare* tipicamente social-democratico, secondo cui l'investimento nell'infanzia, come si è visto, assume soprattutto il lato dell'offerta, fornendo un sistema accessibile per tutti. Nei paesi liberali, invece, come ad esempio il Regno Unito, nell'ambito dell'ECEC è predominante il settore privato. Il pensiero di fondo in questi paesi è che i bambini siano responsabilità dei genitori e l'intervento dello stato è ridotto al minimo (Eurodyce, 2015).

Per quanto riguarda la qualità dell'ECEC, il rapporto della Commissione Europea (2014) riporta i seguenti punti come caratteristiche fondamentali di servizi di buona qualità:

- un ambiente sicuro e stimolante;
- personale motivante e comprensivo;
- opportunità di interazione verbale e sociale intensiva;
- adeguate esperienze per promuovere lo sviluppo cognitivo, fisico, sociale ed emotivo dei bambini.

Questi sono dunque i punti chiave su cui i decisori politici possono avere un'influenza diretta nel creare le condizioni più adeguate a offrire un servizio di qualità. Ad esempio, per quanto riguarda il tema del personale, non tutti i paesi europei prevedono personale educativo nelle strutture di ECEC, specialmente se si tratta dell'offerta per i bambini sotto i 3 anni. Spesso, infatti, il sistema di ECEC per i bambini sotto i 3 anni e quello per i bambini dai 3 anni in su è differenziato: il primo viene considerato come un servizio di accoglienza e cura, mentre il secondo assume anche una funzione educativa. A causa di tale differenziazione, spesso solo nelle strutture di ECEC per i bambini più grandi è richiesto un diploma di istruzione terziaria. In questo senso i decisori politici dovrebbero avere un ruolo nel richiedere una qualifica al personale che lavora anche con i bambini più piccoli (Eurodyce, 2015).
La prima dichiarazione degli esperti europei di 25 paesi sulla qualità

dell'educazione e della cura della prima infanzia dal titolo "*Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care*"[11] è stata pubblicata nel 2014. Tali dichiarazioni si basano su cinque dimensioni: accesso; personale; curriculo; monitoraggio e valutazione; governance e finanziamento.

Nel Maggio 2018 la stessa Commissione Europea ha presentato la proposta di Raccomandazione relativa ai sistemi di educazione e cura della prima infanzia di alta qualità, nel tentativo di "stabilire una concezione comune europea in merito a cosa significhi qualità nell'educazione e nella cura della prima infanzia" (COM, 2018). Questa, ricalcando le dimensioni sopra citate, raccomanda di:

- migliorare l'accesso a sistemi di educazione e cura della prima infanzia di alta qualità e garantire che i servizi di ECEC siano accessibili a costi sostenibili e inclusivi (COM, 2018);
- sostenere la professionalizzazione del personale addetto all'educazione e alla cura della prima infanzia (COM, 2018);
- potenziare lo sviluppo di curricoli per i primi anni, in modo da soddisfare le esigenze di benessere e formazione dei bambini (COM, 2018);
- promuovere un monitoraggio e una valutazione trasparenti e coerenti dei servizi di educazione e cura della prima infanzia a tutti i livelli nell'ottica dello sviluppo di politiche (COM, 218);
- mirare a garantire un finanziamento adeguato e un quadro giuridico per l'offerta di servizi di educazione e cura della prima infanzia (COM, 2018);
- agevolare lo scambio di esperienze e di buone pratiche tra gli Stati membri nel contesto del quadro strategico per la cooperazione nel settore dell'istruzione e della formazione (COM, 2018).

3.4 Conclusioni sull'ECEC

Le modalità in cui il sistema di ECEC è progettato e organizzato sono influenzate dalle autorità centrali, o meglio dalle autorità responsabili cui è affidata la

[11] http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf

governance di tali servizi. L'infanzia è sempre stata di competenza degli affari sociali e familiari, dipendendo dunque dal ministero della salute, del benessere e della famiglia. Tuttavia, dal momento in cui il servizio prescolare non è più considerato come mera cura, ma si orienta verso l'offerta educativa, le politiche sull'infanzia coinvolgono anche i ministeri dell'istruzione, i quali si assumono la responsabilità dell'ECEC (Eurodyce, 2015).

In Europa si distinguono due forme di ECEC: il sistema integrato, caratterizzato da un'unica fase, e il sistema differenziato, suddiviso in due fasi (solitamente la prima fino ai 3 anni e la seconda dai 3 ai 5). Come si può notare dalla figura 10, la maggior parte dei paesi europei ha sistemi differenziati. Nella maggior parte dei paesi nordici, nei paesi baltici, in Croazia e in Slovenia, invece, i bambini frequentano un istituto integrato prima di iniziare la scuola dell'obbligo. Inoltre, in molti paesi, come Bulgaria, Danimarca, Germania, Spagna e Austria, vi sono sistemi sia differenziati che integrati (Eurodyce, 2015),

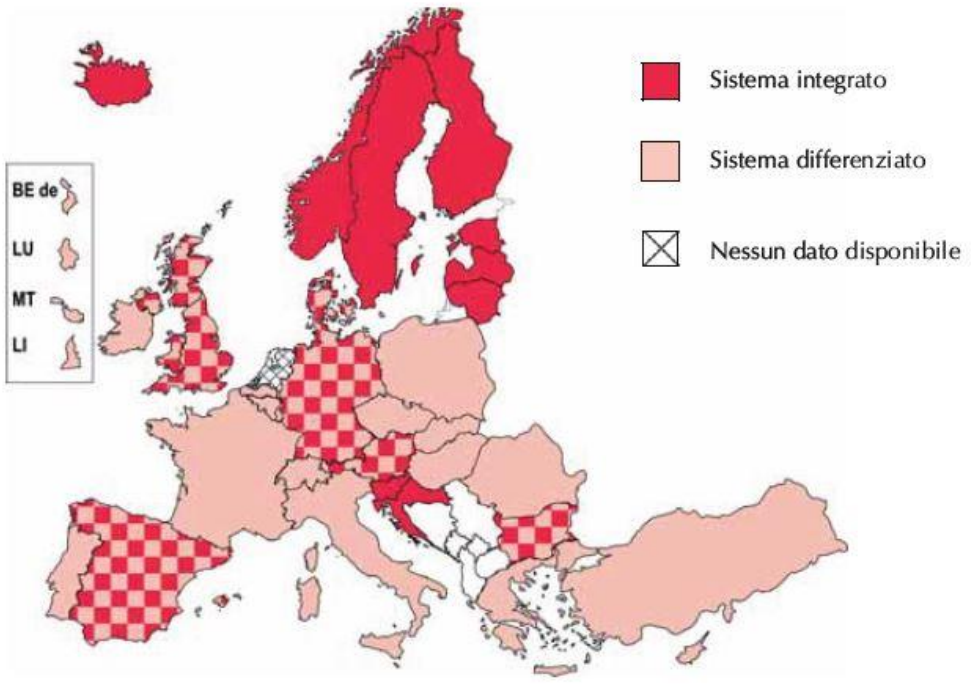

Figura 10 – Organizzazione dell'offerta di ECEC in Europa[12]

La differenza tra i due tipi di governance non riguarda solo il fatto che nei sistemi

[12] Fonte: Eurodyce (2015)

differenziati i bambini debbano cambiare fisicamente servizio, una volta compiuti i 3 anni. Come già anticipato nel paragrafo precedente, si tratta di una differenza a livello di ministero responsabile, nonché di linee guida educative, di requisiti minimi per le qualifiche del personale, di limiti fissati per il rapporto adulto/bambino e di posti garantiti (Eurodyce, 2015). Pertanto, è chiaro che tra i due sistemi vi è una forte differenza in termini di responsabilità per la governance, la regolamentazione e i finanziamenti, ossia aspetti che ne determinano la qualità.
Le divisioni tra i due sistemi stanno progressivamente diminuendo, dal momento che molti paesi con sistemi differenziati cominciano, ad esempio, ad introdurre delle linee guida educative anche per i bambini più piccoli. In questo modo i sistemi di ECEC europei si stanno muovendo sempre più verso un approccio di "educazione e cura della prima infanzia", rendendo l'ECEC parte integrante dei sistemi di istruzione in Europa (Eurodyce, 2015).

La Commissione Europea (2014), nel rapporto sulle cifre chiave per l'infanzia sottolinea che la collaborazione tra il personale ECEC e i genitori va a beneficio dei progressi e dello sviluppo dei bambini. L'importanza del coinvolgimento dei genitori è ricordata nuovamente dalla stessa più tardi nel 2017, nel documento che valuta l'implementazione delle Raccomandazioni sull'investimento sociale nei bambini (European Commission, 2017). Qui si afferma che il coinvolgimento dei genitori è uno degli aspetti chiave per la qualità dell'educazione e la cura per la prima infanzia; proprio attraverso il sistema di ECEC, infatti, si può sviluppare una relazione costruttiva con i genitori dei bambini svantaggiati. Tale relazione, combinata con servizi di *parenting support* è un ottimo metodo per migliorare la situazione dei bambini svantaggiati (Europen Commission, 2017).

Per concludere l'analisi relativa all'ECEC, è chiaro che vi sia stata un'evidente tendenza nella maggior parte dei paesi dell'UE e dell'OCSE verso l'aumento della spesa di copertura dell'offerta di ECEC; tuttavia, la misura in cui tali investimenti siano in grado di rispettare le aspettative come strumenti di *social investement*, dipende dalla qualità dell'offerta e dalla complementarietà di

altri organismi direttamente collegati alle politiche sociali (León, 2017). León (2017) dopo essersi chiesta se vi è un'effettiva corrispondenza tra l'approccio politico del *social investment* e l'espansione della cura e l'educazione alla prima infanzia, sostiene che, nonostante la traiettoria per l'innovazione istituzionale in ambito prescolare sia stata disegnata in modo più chiaro e corrisponda allo spirito del *social investment,* i benefici derivati dalla partecipazione dei bambini a tali servizi siano meno convincenti, come lo sono stati gli interventi pubblici (León, 2017).

3.5 Perché investire nel *parenting support*?

Le politiche di supporto alla genitorialità, come le politiche di educazione e cura alla prima infanzia, testimoniano il crescente interesse delle politiche sociali nelle questioni private, ossia in ciò che succede tra genitori e figli.

Daly (2015) analizza il *parenting support* sotto due punti vista: come servizio offerto e in qualità di pensiero politico contemporaneo sui bisogni delle famiglie. L'autrice, infatti, sostiene che, essendo il sostegno genitoriale un intervento che penetra in profondità nella politica e nella società, debba essere analizzato sia secondo la lente della politica sociale, sia sotto la lente socio-politica. L'analisi di questo paragrafo, in particolare, si concentra sul *parenting suppo*rt come intervento sociale e politico, tentando di riconoscerne i tratti dell'approccio del *social investment*.

Per esaminare la natura e la crescita di tale tipo intervento, è necessario innanzitutto identificare gli attori coinvolti e i tipi di "problemi" a cui esso intende rivolgersi (Daly, 2015). Il supporto genitoriale è stato implementato da diversi paesi e da governi di diversi "colori" politici. In Inghilterra, quando i laburisti, arrivarono al potere nel 1997, erano convinti dell'importanza di una "buona infanzia", ed adottarono un'agenda politica interventista per promuovere l'ordine e la giustizia sociale. Si concentrarono soprattutto su quella parte della società descritta come "profondamente esclusa", che poteva essere una potenziale vittima del "ciclo della deprivazione" intergenerazionale, un termine coniato da

Keith Joseph per esprimere la trasmissione dello svantaggio sociale di generazione in generazione e il conseguente intrappolamento nello svantaggio permanente. Secondo Joseph e altri politici di destra, spezzare il circolo della deprivazione, richiede un cambiamento nell'attitudine e nel mind-set morale dei genitori (Gillies, 2008). Si può affermare quindi che il *parenting support* nacque nel XIX secolo per questioni di ordine pubblico, o meglio nel momento in cui la paura delle conseguenze sociali di un'emergente massa urbana, stabilirono un legame durevole tra il benessere, la cura dei figli e il *welfare* dell'intera società (Gillies, 2008).

Negli anni, anche la coalizione di governo Conservatrice/Liberal Democratica nel Regno Unito del 2010 sostenne il *parenting support* come politica, sebbene con una visione diversa da quella dei laburisti. Allo stesso modo, in Olanda e in Svezia vi sono prove dell'attrattiva di tale politica da parte di governi molto diversi tra loro (Daly, 2015). Per spiegare la varia e vasta crescita del *parenting support*, si deve dunque guardare all'influenza di altri attori politici, a livello internazionale. A livello di UE, la strategia EUROPA 2020 e le stesse Raccomandazioni della Commissione (2013/112/UE) richiamano agli investimenti in politiche e programmi che sottolineano il ruolo vitale dei genitori e della famiglia nello sviluppo dei bambini (Commissione Europea, 2013).

Oltre agli attori politici, gli attori che hanno promosso il *parenting support* sono stati i ricercatori e gli accademici, soprattutto quelli che hanno sviluppato programmi o prescrizioni politiche. Più in generale, tutto il discorso accademico che proviene dalle scienze mediche, dalla psicologia dello sviluppo, dalla psicologia comportamentale e dalle neuroscienze, che ha dato importanza alla prima infanzia e ai metodi di educazione dei genitori per la vita adulta, ha influenzato indirettamente la promozione del supporto genitoriale (Daly, 2015).

Gli stessi genitori e figli, secondo Daly (2015) sono da considerarsi attori chiave del *parenting support*. In questa prospettiva, la misura in cui gli sviluppi nel parenting support sono guidati dalla domanda o dall'offerta è una domanda che deve essere posta (Daly, 2015). Per rispondervi potrebbe essere esaminato l'accesso e la partecipazione alla base della fornitura di questi servizi, tuttavia secondo Daly (2015), si deve contestualizzare più ampiamente in termini di quanto i bisogni dei bambini e dei genitori, rispetto ad altri fattori, stiano

accelerando il *parenting support*.

Spostando ora l'analisi del parenting support sulle sue motivazioni come intervento sociale e politico, si riporta la suddivisione di Daly (2015) in tre tipi di giustificazioni, legate ai bambini, ai genitori e alla società.
Il primo intento legato ai bambini del supporto genitoriale è quello del movimento dei diritti per i bambini che vede i minori come agenti con diritti, mettendo così in primo paino la *parental agency* dei genitori, i quali posseggono la responsabilità nella protezione e promozione del miglior interesse dei bambini (Daly, 2015). La seconda motivazione legata ai bambini è il contenimento dei rischi, il quale può essere ricondotto a due filoni: il primo, secondo cui i genitori sono un rischio per lo sviluppo dei figli, il secondo, per il quale il comportamento dei genitori, di conseguenza il *parenting support*, può influenzare in modo positivo il progetto di crescita dei figli (Daly, 2015).
La prima motivazione del *parenting support* legata ai genitori riguarda le competenze parentali: fare il genitore richiede delle particolari abilità e inclinazioni. Nella maggior parte dei casi, tali interventi sono diretti a famiglie e genitori a basso reddito, nonché a genitori appartenenti a quelle che possono essere considerate in qualche modo "minoranze" (Daly, 2015). La seconda giustificazione del *parenting support* in relazione ai genitori è legata al fatto che essi siano "arruolati" nello sviluppo dei figli: il sostegno genitoriale diventa un modo per rendere i genitori consapevoli degli ultimi studi sullo sviluppo dei bambini e su come ottimizzare la loro crescita (Daly 2015).
Infine, vi è un argomento a sostegno del *parenting support* legato alla società. Tale intervento politico, infatti, in modo più ampio, può influenzare il funzionamento della società: il funzionamento familiare, la promozione e protezione della famiglia come istituzione e come stile di vita e, più ampiamente, la realizzazione di un'integrazione sociale (Daly 2015).

3.6 Il *parenting support* come forma di politica sociale

Si analizza ora il *parenting support* attraverso la lente della politica sociale,

analizzandone le caratteristiche in qualità di servizio offerto. Daly (2015) lo esamina rispondendo alle seguenti domande:

1. Qual è il contenuto o l'obiettivo offerto dal servizio?
2. Quali sono le modalità?
3. Dove si colloca nell'infrastruttura del *welfare*?
4. Come si è sviluppato nel tempo e quali sono le radici storiche?
5. Quali sono le influenze filosofiche e professionali?

Per prima cosa le misure di sostegno alla genitorialità hanno l'intento di dispensare delle risorse ai genitori, le quali possono essere ricondotte a tre tipologie: informazioni, competenze e supporto sociale.
La prima funzione si focalizza nel fornire informazioni su ciò che è considerato una buona pratica genitoriale, alla luce delle conoscenze specialistiche sullo sviluppo ottimale del bambino. La seconda tipologia, orientata allo sviluppo di competenze, si concentra nel creare opportunità per i genitori di riflettere sulla propria pratica genitoriale e di trasmettere suggerimenti, tecniche e abilità su come controllare e crescere il comportamento dei propri figli. Nella terza tipologia, il tipo di risorsa è quello che più si avvicina al "supporto", come un supporto tra pari, o un supporto sociale in generale, attraverso il *mentoring,* l'amicizia e il tentativo di mobilitare le comunità stesse dei bambini, dei genitori e/o della famiglia (Daly, 2015).
Le modalità in cui i servizi sono erogati dipendono dagli elementi chiave di accesso e prestazione. Se la prestazione è universalistica, si tratta di politiche generali di sostegno alla genitorialità; se, invece, la prestazione è specifica, probabilmente l'intento è quello di effettuare un intervento mirato nel comportamento e nella cultura di uno specifico gruppo di genitori (Daly, 2015).
Le politiche di *parenting support* raramente vengono riconosciute come una misura politica autonoma; solitamente esse sono collegate a cinque principali domini politici: l'infanzia, la giovinezza e i servizi per la famiglia; la tutela dell'infanzia e la prevenzione degli abusi; l'educazione per la prima infanzia; la salute; l'educazione. Daly (2015) sottolinea che la collocazione di tale misura politica rivela molto sull'approccio del paese in questione alle politiche per la famiglia, e più in generale sul *welfare state*. Daly (2015) aggiunge che le politiche

per la famiglia hanno sempre avuto due componenti: il trasferimento di denaro e i servizi. Negli ultimi tempi vi è la tendenza di investire maggiormente sulla componente dei servizi, una decisione attribuibile o all'orientamento più comportamentista delle politiche, o alla questione che i trasferimenti monetari influenzino gli incentivi al lavoro (Daly, 2015).

Il quarto elemento analizzato da Daly (2015) è il radicamento storico delle politiche di *parenting support*. Esse devono essere collocate all'interno della più lunga tradizione della responsabilità politica e delle contestazioni sulle nascite e la salute delle madri e dei bambini. Nella maggior parte dei paesi sviluppati c'è una tradizione di consigli parentali, soprattutto in merito alla salute e allo sviluppo del bambino, secondo Daly (2015), è essa stessa è parte dell'architettura del *welfare*. Storicamente, i servizi per la genitorialità sono stati per la maggior parte costituiti da misure di supporto per i bambini e le madri povere, e orientati alle questioni di salute e ordine pubblici (Daly, 2015).

Per quanto riguarda, infine, gli orientamenti filosofici a cui sono ispirate le politiche di *parenting support*, Daly (2015) individua diversi tipi di teorie: la teoria dell'attaccamento di Bowlby, la teoria ecologica dello sviluppo umano di Bronfenbrenner, e la teoria del *social learning* di Bandura. Questi autori sottolineano l'influenza di quello che viene chiamato "approccio emancipatorio": mirano ad un *empowerment* genitoriale e ad un lavoro di partnership con i genitori. Il grado di fedeltà ad uno in particolare di questi approcci, influenza lo scopo e l'intenzione dell'intervento, nonché la forma e l'impatto (Daly, 2015). Inoltre, l'autrice sostiene che il sostegno filosofico o teoretico a cui si appoggia la politica di *parenting support* in un dato paese, ne rivelerà la professione che se ne occupa: psicologo, educatore/pedagogista o assistente sociale (Daly, 2015).

In conclusione, il *parenting support* è una politica sociale che è difficilmente collocabile in un dato campo, sfuma dal supporto alla famiglia a servizi di *welfare* per i bambini, più in generale. Daly (2013) identifica due forme principali: il supporto genitoriale generale e quello focalizzato sull'insegnamento alla genitorialità: nel primo caso il ruolo del genitore è visto in termini sociali, mentre nel secondo, il genitore è considerato il manager del comportamento del proprio figlio. Daly (2013) individua tre intenzioni principali per le quali i governi implementano misure di *parenting support*: la conservazione delle funzionalità

della famiglia; una nuova forma comportamentista di assistenza alle famiglie; il controllo delle famiglie. In tutti e tre i casi vi è una tendenza alla centralità di genitori e bambini nel risolvere i problemi delle famiglie e prevenire i disagi futuri (Daly, 2013). Infine l'autrice sostiene che le somiglianze e le differenze tra le nazioni nell'implementazione delle politiche di *parenting support* non dipendono solo da modello di *welfare* ma, per la maggior parte, è influenzata dalle teorie riguardanti il *welfare* de bambini, la famiglia e l'intervento dello stato.

3.7 Il *parenting support* in Inghilterra

Daly (2013), svolgendo un'analisi comparata delle politiche di *parenting support*, esamina l'approccio dell'Inghilterra portando alla luce tre elementi: le forme e le modalità della politica, l'uso dei programmi standardizzati e le radici della politica stessa sia in senso politico che filosofico.
Secondo Daly (2013), l'Inghilterra può essere considerata un archetipo in quanto costituisce la più elaborata architettura del *parenting support*. Come osservato nel paragrafo precedente, le diverse amministrazioni laburiste (al governo dal 1997 al 2010) hanno investito fortemente in questa politica. La coalizione Conservatrice/Liberal democratica insidiatasi nel 2010, annullando le misure relative alla genitorialità, ha avviato un processo di cambiamento nella fornitura di *parenting support*: esso è sempre più orientato su fattori di rischio rilevanti e diventa il centro delle riforme per le "famiglie problematiche". Tuttavia, molte delle misure di seguito elencate, istituite dal *New Labour* sono ancora presenti (Daly, 2013):

- assistenza telefonica e servizi web per distribuire informazioni e consigli, e aumentare la consapevolezza sulla genitorialità;
- una rete nazionale di Centri per Bambini (che forniscono una serie di servizi, inclusi alcuni orientati ai genitori e alle loro risorse parentali);
- introduzione nazionale di programmi educativi per i genitori;
- Commissioni Genitoriali in ogni autorità locale;
- consulenti genitoriali nelle scuole;

- un focus sulla formazione della "forza lavoro genitoriale" attraverso l'istituzione di un'accademia nazionale per gli esperti di genitorialità e un Consiglio per lo Sviluppo dei Lavoratori della Cura all'Infanzia;
- un Istituto per la Famiglia e la Genitorialità;
- un programma nazionale che si focalizza sull'educazione e il supporto delle madri giovani;
- una serie di progetti di intervento intensivi sulla genitorialità (per le famiglie coinvolte in comportamenti anti-sociali) e Programmi di Intervento Precoci per la Genitorialità (per le famiglie di bambini a rischio);
- l'introduzione del "Decreto Genitoriale" (nel *Crime and Disorder Act* del 1998) in cui l'educazione alla genitorialità viene inserita nel sistema giuridico.

Come si può notare, le prime sette misure sono degli interventi di tipo universale, rivolti a tutti i genitori, mentre gli ultimi tre, sono focalizzati su genitori di "famiglie problematiche". Pertanto, l'offerta di *parenting* support in Inghilterra si caratterizza, da una parte, per una serie di servizi di informazione ed educazione per tutti i genitori, specialmente per coloro che sono angosciati dal loro ruolo, e dall'altra, da servizi specifici e intensivi per le famiglie monoparentali e per quelle considerate "anti-sociali" (Daly, 2013).
Nel corso di 13 anni, dunque, il *New Labour* arriva a considerare il *parenting support* una forma di intervento a pieno titolo, ma anche un mezzo per raggiungere gli obiettivi di riduzione della povertà, miglioramento dei risultati dei bambini e mobilità sociale (Daly, 2013). Si noti, dunque, che tale intervento politico rivolto alla genitorialità, se adottato nell'ottica appena descritta, perseguendo le finalità del benessere dei bambini attuale e futuro, può essere considerato parte di una logica di *social investment*.

Per quanto riguarda l'uso dei programmi standardizzati, l'Inghilterra è il paese in cui questi vengono applicati in maniera più ampia, in particolare dal 2006, quando i bisogni di supporto genitoriale diventano materia di competenza delle autorità locali, alle quali viene raccomandato di selezionare i loro programmi da

una lista centralizzata di quelli che hanno avuto valutazioni positive sulla loro efficacia (Daly, 2013).

In merito alle radici della politica di supporto genitoriale, l'Inghilterra viene da un approccio utilitario all'educazione e la cura dei bambini. I laburisti resero il *parenting support* parte di una tendenza che considera i servizi per la famiglia come mezzo per combattere la povertà e l'esclusione sociale, in linea con le raccomandazioni della Commissione Europea (2013/112/UE). Secondo Daly (2013) quest'ultimo fu l'intento iniziale di tali politiche, poiché in seguito il motore del supporto genitoriale diventò il desiderio di controllare e ridurre l'incidenza e le conseguenze della "disfunzione", come l'assenteismo, il disordine sociale e la devianza giovanile. Tale orientamento interventista nel *parenting support* ha focalizzato l'attenzione sulle misure relative alle famiglie povere e svantaggiate. La tensione insita tra l'approccio universalistico e quello mirato alle famiglie svantaggiate, ha aperto la strada ai nuovi governi per conferire a tale misura politica un approccio più selettivo (Daly, 2013).

3.8 Fare il punto su ECEC e *parenting support*

In entrambe le politiche è evidente la tendenza a "politicizzare l'infanzia"; una questione che, tuttavia, è insita nell'approccio del *social investment*. Come si è osservato nel primo capitolo, infatti, il nuovo paradigma porta le questioni familiari a livello politico, al fine di perseguire il benessere della società di domani, attraverso l'investimento nei bambini di oggi.

Nonostante, come si è visto, ECEC e *parenting support* siano politiche sociali adottate da paesi con regimi di *welfare* differenti, esse richiamano inevitabilmente all'approccio del *social investment* cui si riferiscono. Gillies (2008) porta alla luce come il concetto di svantaggio sociale possa essere visto in modo diverso dalla logica social-democratica e da quella liberale. Secondo il pensiero social-democratico, lo svantaggio sociale è il frutto delle disuguaglianze insite nella società; per la logica liberale, invece, esso è dovuto a questioni

personali (Gillies, 2008). In questa prospettiva, le misure che gli stati adotteranno per affrontare tale problema, si differenziano in base a quali ragioni attribuiscono alla condizione di svantaggio delle persone. Un paese social-democratico, sarà più propenso ad adottare politiche di investimento sociale che agiscono nel riequilibrare le disuguaglianze attraverso l'intervento dello stato nell'età prescolare (ECEC), mentre un paese che adotta la logica liberale, probabilmente agirà sul comportamento dei genitori in quanto fattore di rischio per i bambini, nonché adulti di domani (*parenting support*).

Le politiche sociali che sono state fin qui analizzate, *early childhood education and care* e *parenting support*, sono da considerarsi entrambe delle misure di investimento sociale, nella misura in cui perseguono il benessere dei bambini in maniera universale, focalizzandosi tuttavia sulla fascia di quelli più svantaggiati, e nella misura in cui vengono implementate in combinazione con delle politiche di conciliazione tra lavoro e vita famigliare.

4. L'ostilità della struttura socio-economica italiana al *social investment*

Dopo aver esaminato l'approccio del *social investment*, per concludere l'analisi, nel primo capitolo, ci si era chiesti se tutti i paesi possono adottare delle politiche di investimento sociale in modo efficace. Kazepov e Ranci (2017a) evidenziano che gli interventi di *social investment* sono sempre stati messi in relazione con i regimi di welfare social-democratici, liberali e democristiani, tra i quali, tuttavia, nessuno è attribuibile alla configurazione tipica dei paesi dell'Europa mediterranea. Su questa scia, Kazepov e Ranci (2017a) analizzano l'impatto delle politiche di investimento sociale in un paese mediterraneo in particolare, l'Italia, il caso, secondo gli autori, più esemplificativo, dell'inefficacia dell'implementazione del *social investment* alla presenza di determinate condizioni contestuali *(*Kazepov & Ranci, 2017a).

Kazepov e Ranci (2017b), basandosi su una ricerca empirica svolta in Italia in merito alle politiche di investimento sociale (Ascoli, Ranci & Sgritta, 2015), rispondono a due specifiche domande:

1) Qual è l'impatto sociale ed economico delle politiche di *social investment* quando vengono implementate nel contesto italiano? Questi interventi raggiungono i risultati positivi che si suppone ottenere secondo l'approccio del *social investment*? (Kazepov & Ranci, 2017b)
2) Perché le politiche di investimento sociale sono così inefficaci in Italia? L'impatto negativo dipende da una cattiva implementazione di tali politiche o dai limiti finanziari dovuti alla prevalenza di programmi *welfare* compensativi, o sono i meccanismi più strutturali e/o istituzionali che impediscono a tali politiche di essere efficaci? (Kazepov & Ranci, 2017b)

In questo capitolo, si analizzeranno le politiche di investimento sociale

sull'infanzia in Italia, esaminando in particolare i servizi per la prima infanzia, i quali aiutano a spiegare le contraddizioni in termini di disuguaglianze sociale e territoriali. In seguito, si tenterà di portare alla luce le condizioni contestuali e strutturali dell'Italia, che non permettono alle politiche di investimento sociale di avere un impatto positivo nel nostro paese.

4.1 L'approccio del *social investment* in Italia

La composizione strutturale della spesa in Italia dimostra che la spesa delle finanze pubbliche nelle politiche per la famiglia, per l'educazione e per il lavoro, è molto più bassa rispetto alla media OCSE, mentre quella per pensioni di vecchiaia e di reversibilità è molto più alta (si è spostata dal 15% del PIL nel 2000 al 18% nel 2012, contro il 12% di media a livello di UE-27) (Kazepov & Ranci, 2017a).

Sulla base dei modelli di spesa, Nikolai classifica l'Italia come un "*welfare state* compensativo tradizionale". Secondo Kazepov e Ranci (2015), dunque, la riluttanza dell'Italia ad adottare politiche di investimento sociale, è dovuta alla composizione sbilanciata della spesa, al basso livello di spesa sociale pro-capite, nonché alla forte inerzia istituzionale che ha caratterizzato il sistema di *welfare* italiano negli ultimi dieci anni. Inoltre, secondo gli autori, l'approccio di investimento sociale nel nostro paese è frenato dall'elevato familismo che complica l'implementazione di politiche di conciliazione tra lavoro e vita famigliare, e dal basso livello di investimenti pubblici nel sistema educativo e nelle politiche attive del lavoro (Kazepov & Ranci, 2015).

I dati sulle spese per il *welfare* rappresentano la capacità delle politiche di promuovere il *social investment* in specifici settori, ma, secondo Kazepov e Ranci (2017a) tali dati devono essere integrati con l'analisi di tre "meccanismi virtuosi" che dovrebbero contribuire a rendere possibile una strategia di *social investment* che produca un impatto positivo. Essi dunque testano, la rilevanza di tre precondizioni contestuali in Italia, rispondendo alle seguenti domande:

a) Gli investimenti in capitale umano sono in grado di aumentare l'occupazione e la produttività e diminuire le disuguaglianze? (Kazepov & Ranci, 2017a)
b) L'alta de-familizzazione della cura e il supporto all'occupazione femminile sono in grado di facilitare il flusso delle donne verso il mercato del lavoro? (Kazepov & Ranci, 2017a)
c) Gli aumenti della disoccupazione e l'introduzione di "cuscinetti sociali" sono in grado di proteggere le persone dalla povertà e di creare posti di lavoro? (Kazepov & Ranci, 2017a)

Per quanto riguarda il punto a) gli autori hanno esaminato se, in Italia, lo sviluppo del capitale umano ha influenzato in modo positivo l'occupazione. Nonostante negli ultimi anni, l'Italia abbia dimostrato una grossa crescita nella partecipazione all'educazione terziaria, essa si posiziona al 34ª posto tra i 37 paesi dell'OCSE. Il basso tasso di raggiungimento del livello terziario di educazione, è spiegato dalla struttura molecolare del mercato del lavoro italiano. Questo tipo di struttura ha abbattuto la domanda di capitale umano altamente qualificato, a causa della mancanza di investimenti e di un atteggiamento manageriale positivo verso la ricerca e l'innovazione tecnologica (Kazepov & Ranci, 2017a). Il risultato della scarsa connessione tra educazione terziaria e mercato del lavoro, fa emergere dei dubbi in merito alla relazione tra gli investimenti in capitale umano e l'occupazione. Infatti, contrariamente a quello che accade nella maggior parte dei paesi europei, nel decennio passato, i livelli di occupazione per le persone con l'educazione più alta in Italia, si sono avvicinati a quelli delle persone che hanno al massimo un'educazione secondaria. Inoltre, il mercato del lavoro è difficile per i laureati, i quali fanno difficoltà a trovare un'occupazione adeguata: il livello di sovra-educazione per i lavoratori laureati dai 25 ai 34 anni in Italia è molto alto (Kazepov & Ranci, 2017a).

In questa prospettiva, una strategia di *social investment* in Italia richiederebbe un cambiamento su larga scala sia nella spesa pubblica, al fine di ampliare l'accesso all'educazione terziaria e migliorare la qualità dei programmi educativi, sia nella struttura occupazionale, supportando la crescita dei settori altamente produttivi (Kazepov & Ranci, 2017a). Nelle attuali condizioni della struttura

economica del paese, infatti, l'investimento pubblico in capitale umano altamente qualificato non sarebbe funzionale (Kazepov & Ranci, 2017a).

In merito al punto b), invece, Kasepov e Ranci (2017a) indagano se la de-familizzazione della cura abbia avuto un impatto sull'occupazione femminile. In Italia il divario di genere nei tassi di occupazione delle persone tra i 25 e i 49 anni è quasi il doppio rispetto alla maggior parte degli altri paesi europei. Tale divario è dovuto prevalentemente alla difficoltà di conciliazione tra il lavoro e la vita famigliare: l'Italia è uno dei paesi in cui l'impatto della genitorialità all'interno della fascia femminile tra i 25 e i 49 anni, è tra i più alti d'Europa. Un tasso che non è stato ridotto in modo rilevante negli anni 2000. La conciliazione tra lavoro e famiglia è dovuta a diversi fattori: il basso livello di spesa pubblica sulla famiglia e sui servizi per l'infanzia; l'ampia segregazione delle donne nel mercato del lavoro secondario, caratterizzato da salari bassi e alta precarietà; la grande disparità di genere nella divisione del lavoro all'interno delle famiglie. In più, l'educazione terziaria non è in grado di ridurre la disparità di genere: il tasso di occupazione femminile con educazione terziaria è più basso che nella maggior parte dei paesi europei (73,8% in Italia vs 82,7% nella media UE-25) e, nell'ultimo decennio, si è abbassato più che nella media europea (Kazepov & Ranci, 2017a).

Una strategia di *social investment* per essere efficace in Italia, dunque, richiederebbe, non solo dei cambiamenti nelle misure di riconciliazione, ma anche nell'equilibrio tra lavoro e cura e nel ruolo della donna nel mercato del lavoro e, più in generale, nella famiglia (Kazepov & Ranci, 2017a).

Infine, Kazepov e Ranci (2017a), per dare una risposta alla domanda c), hanno indagato se le politiche sociali in Italia siano in grado di creare lavoro di buona qualità e ridurre la povertà. Nell'ultimo decennio la percentuale di povertà lavorativa è cresciuta (dal 9,6% del 2006 al 10,6% nel 2013) ed è rimasta costantemente più alta rispetto alla media UE-27. Questo è dovuto al differente trattamento di protezione tra i diversi gruppi all'interno del mercato del lavoro. Ad esempio, i giovani sono fortemente colpiti dai lavori temporanei e dalla scarsa protezione che ne consegue. Tale situazione ha scoraggiato le persone giovani ad entrare nel mercato del lavoro e ad investire nella propria istruzione e formazione. Dal 2005 al 2013, l'Italia è stata in grado di creare nuovi posti di

lavoro solo in servizi a bassa qualifica: al contrario di ciò che è avvenuto in altri grandi paesi europei, l'Italia ha privilegiato la strada verso la dequalificazione dell'offerta di lavoro (Kazepov & Ranci, 2017a).

In conclusione, è chiaro che la risposta alle tre domande proposte dagli autori è per la maggior parte negativa. In Italia le condizioni contestuali, sia strutturali che istituzionali, che dovrebbero facilitare l'implementazione di politiche di *social investment*, non ci sono. La configurazione stessa del sistema educativo e del mercato del lavoro non permette alle politiche di investimento sociale di attivare i meccanismi virtuosi che ci si aspetterebbe dalla loro implementazione (Kazepov & Ranci, 2017a).

4.2 I servizi per l'infanzia in Italia: disuguaglianze sociali e territoriali

Nella prospettiva dell'investimento sociale, secondo l'analisi di Cerea (2015), per studiare le politiche di *childcare*, si devono considerare quattro aspetti fondamentali, che riassumono anche quelli che sono i punti chiave risultati dall'analisi del secondo e terzo capitolo di tale elaborato.

Il primo aspetto riguarda la disponibilità di posti nei servizi per la prima infanzia. Si è già sottolineato come molti studi sul *social investment* siano d'accordo nell'attribuire una relazione positiva tra la disponibilità di posti, lo sviluppo cognitivo del bambino e l'occupazione materna. L'Italia, con il 12% di bambini sotto i 3 anni iscritti a un nido d'infanzia, è uno dei paesi con il più basso livello di copertura pubblica della potenziale domanda Se si considera la domanda effettiva, la copertura per coloro che presentano la domanda d'iscrizione al nido è più alta, ma in alcune città italiane vi sono liste d'attesa molto lunghe (Cerea, 2015).

Un secondo aspetto riguarda la qualità dei servizi per la prima infanzia. In Italia la qualità è regolata a livello regionale tramite l'autorizzazione al funzionamento, che consente ad un soggetto privato di operare, e l'accreditamento, che consente ad un soggetto privato di entrare nel sistema pubblico di servizi per la prima

infanzia e viene rilasciato dopo aver verificato il rispetto di alcuni standard, aggiuntivi rispetto a quelli dell'autorizzazione di funzionamento. Tuttavia, essendo i due atti regolati da normative generali, non consentono di garantire la stessa qualità su tutto il territorio (Cerea, 2015).

Un terzo aspetto riguarda la priorità dei bambini in situazione di svantaggio, che si ottiene facilitando l'accesso ai bambini provenienti da contesti svantaggiati. Ciò può avvenire, da una parte, attraverso criteri di graduatoria specifici alla condizione economica della famiglia e, più in generale, della situazione socio-ambientale in cui vive il bambino, dall'altra, grazie ad un sistema di tariffazione che "discrimina" in modo più preciso possibile le diverse situazioni economiche e sociali (Cerea, 2015).

Un quarto e ultimo aspetto riguarda la conciliazione tra gli impegni lavorativi e famigliari. Essa può essere raggiunta attraverso criteri in graduatoria che prendano in considerazione la situazione lavorativa e degli impegni di cura della famiglia, l'apertura giornaliera del servizio in modo che copra ampiamente gli orari di lavoro, una certa flessibilità oraria di entrata e uscita, nonché l'esistenza di forme part-time o solo alcuni giorni la settimana (Cerea, 2015).

Per delineare le caratteristiche del sistema di servizi per la prima infanzia in Italia si fa riferimento ora alla ricerca condotta da Gambardella, Pavolini e Arlotti (2015) che si concentrano sui criteri di accesso ai nidi d'infanzia adottati nei comuni capoluogo italiani e sul sistema di calcolo della quota di compartecipazione ai servizi, dovuta dai beneficiari. Gli autori approfondiscono dunque due meccanismi che sembrano sottostare ai processi di creazione e riproduzione delle disuguaglianze:

- il filtro istituzionale dei sistemi di welfare locale: i criteri di accesso e compartecipazione fanno emergere l'esistenza di categorie ritenute più "meritevoli" di altre nell'utilizzo di tali servizi (Gambardella, Pavolini & Arlotti, 2015);
- la dimensione territoriale del welfare: le differenziazioni territoriali nel nostro paese non riguardano solo il dato aggregato della copertura dei

servizi, ma anche le modalità specifiche di composizione e qualità dell'offerta (Gambardella et al., 2015).

4.2.1 I servizi per l'infanzia e le disuguaglianze sociali

	Classe operaia	Piccola borghesia	Classe media impiegatizia	Borghesia
1998				
Nido pubblico	3,5	6,0	8,5	6,5
Nido privato	1,0	2,7	5,5	4,1
Cure informali	95,5	91,3	86,1	89,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
2009				
Nido pubblico	6,4	8,4	18,0	14,2
Nido privato	2,1	5,2	11,7	13,4
Cure informali	91,5	86,4	70,3	72,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Figura 11 – Classi sociali e tipi di cura della prima infanzia: suddivisione dei bambini nella fascia 0-2 anni per classe sociale dei genitori e per tipo di cura ricevuta[13]

In Italia è evidente la prevalenza della cura informale, una caratteristica trasversale a tutte le classi sociali, come si può osservare nella figura 11. Tuttavia, se si prende in considerazione la differenza di frequentazione degli asili nido tra le classi sociali, emergono alcune distinzioni: nel 2009 la quota di famiglie di classe media e borghese che utilizza i servizi, è più alto rispetto a quella della classe operaia e della piccola borghesia. Dato ancora più interessante è quello che, prendendo in considerazione il periodo 1998-2009, vede un contemporaneo aumento dell'utilizzo degli asili nido da parte delle famiglie a reddito più alto (15-17 punti percentuali) e l'incremento molto più basso per le famiglie a basso reddito (circa 4-5 punti percentuali). Dunque, il divario tra classi sociali è aumentato in un periodo in cui è cresciuta l'offerta di servizi formali

[13] Fonte: elaborazioni su dati multiscopo Istat, *Famiglia e soggetti sociali*, anni 1998 e 2009.

(Gambardella et al., 2015). Tale fenomeno è spiegato dagli autori, grazie all'indagine multiscopo Istat "Aspetti della vita quotidiana" che rileva due tipi di motivazione al mancato ricorso da parte delle famiglie ai servizi di cura: ragioni personali o familiari, oppure motivazioni di tipo "oggettivo", che riguardano il costo del servizio, le liste d'attesa e la distanza dal servizio stesso (Gambardella et al., 2015). È chiaro che, in questo modo, l'offerta dei servizi appare avvantaggiare di più le classi medio-alte.

La ricerca di Gambardella, Pavolini e Arlotti (2015) si concentra poi nelle modalità di valutazione dei criteri di accesso ai servizi di ECEC in Italia. Il risultato che si ritiene rilevante ai fini dell'analisi dell'elaborato, è soprattutto quello che riguarda le modalità in cui i criteri di ammissioni ai nidi decidano di trattare la condizione socio-economica della famiglia richiedente; in altre parole, come viene tradotto in termini concreti l'accesso ai servizi in base alla condizione della famiglia. I criteri si collegano a due aspetti delle condizioni famigliari: la situazione lavorativa dei genitori del minore; la situazione dei redditi a disposizione della famiglia (Gambardella et al., 2015). Secondo gli autori, i criteri che baseranno l'accesso più sul lavoro e meno sul reddito, differenziando tra occupati e disoccupati, favoriranno l'accesso ai servizi soprattutto alle coppie *dual-earner*, solitamente di classe media o medio-alta. Mentre, i criteri basati più sull'equilibrio tra collocazione nel mercato del lavoro e reddito delle famiglie, tenderanno a stimolare la partecipazione ai nidi anche per le fasce di popolazione con redditi più bassi (Gambardella et al., 2015). La trasformazione del mercato del lavoro, tuttavia, viene colta solo da pochi comuni, i quali prevedono un punteggio specifico (maggiorato) nel caso il lavoratore sia precario (Gambardella et al., 2015).

Gli autori osservano, in conclusione, che la condizione occupazionale conta molto, ma il dato rilevante è che è soprattutto la condizione di occupato ad essere ritenuta centrale ai fini dell'accesso, piuttosto che quella di disoccupato o inattivo (Gambardella et al., 2015). Di conseguenza, il sistema di accesso privilegia le famiglie formate da persone che lavorano, e ciò non contribuisce ad aiutare le famiglie più svantaggiate a far partecipare i propri figli all'ECEC.

Dopo aver dimostrato che la situazione economica non risulta essere uno dei

criteri principali utilizzati dai comuni ai fini dell'accesso, la ricerca sposta la sua attenzione sui sistemi di compartecipazione ai nidi d'infanzia da parte degli utenti (Gambardella et al., 2015). Per prima cosa gli autori hanno esaminato le modalità con cui i comuni definiscono i sistemi di compartecipazione; solitamente ciò avviene tramite il sistema a "fasce", che individua quote di compartecipazione crescente all'aumentare del reddito. In alcuni comuni sono previste delle fasce di "esenzione", che esonerano dal pagamento le famiglie più in difficoltà. Tuttavia, osservano che la soglia di esenzione tende ad essere più bassa rispetto alla soglia di povertà assoluta: la tutela delle famiglie a più basso reddito sembra essere garantita solo in parte (Gambardella et al., 2015).

Per osservare le ricadute in termini di funzionamento di tali sistemi di compartecipazione, gli autori innanzitutto, prendendo 20 famiglie campione con reddito differente, mostrano l'andamento del valore delle rette in base al reddito. Si nota dunque un aumento progressivo della compartecipazione al crescere dell'Isee. Tuttavia, in una seconda analisi, mettendo in relazione il reddito Isee al costo annuo del servizio, si osserva che al crescere dell'Isee, si registra una tendenza alla diminuzione del peso relativo del costo annuo del servizio sull'Isee stesso. Un dato rilevante è quello che mostra che nelle fasce a reddito più basso l'incidenza del costo del servizio è del 20%, mentre nella fascia più bassa è del 6%. Si rende evidente, dunque, che nonostante vi sia da parte dei comuni un'attenzione a tutelare le famiglie a basso reddito con il sistema a fasce, vi sono anche degli elementi di debolezza, quali la minore ampiezza delle soglie di esenzione in rapporto alla soglia di povertà e il peso relativo delle rette, che nelle famiglie a basso reddito potrebbe limitare le possibilità di accesso (Gambardella et al., 2015).

4.2.2 I servizi per l'infanzia e le differenze territoriali

Dopo aver analizzato alcuni dei meccanismi socio-istituzionali di rafforzamento e creazione delle disuguaglianze, Gambardella, Pavolini e Arlotti (2015), analizzano la dinamica che riguarda la dimensione territoriale del welfare.

Analizzando l'accessibilità ai servizi di ECEC, nel capitolo precedente si è visto

che a Barcellona era stato fissato l'obiettivo di raggiungere almeno il 33% di copertura per i bambini al di sotto dei 3 anni, entro il 2010. Come già osservato, ad eccezione dei paesi nordici, i paesi europei hanno fatto fatica a raggiungere tale obiettivo, in modo particolare per quanto riguarda i bambini più piccoli (Gambardella et al., 2015). L'Italia si trova in una posizione intermedia: come si vede nella figura 12, i posti disponibili nel nostro paese coprono il 22,8% al 2015 (Istat, 2017).

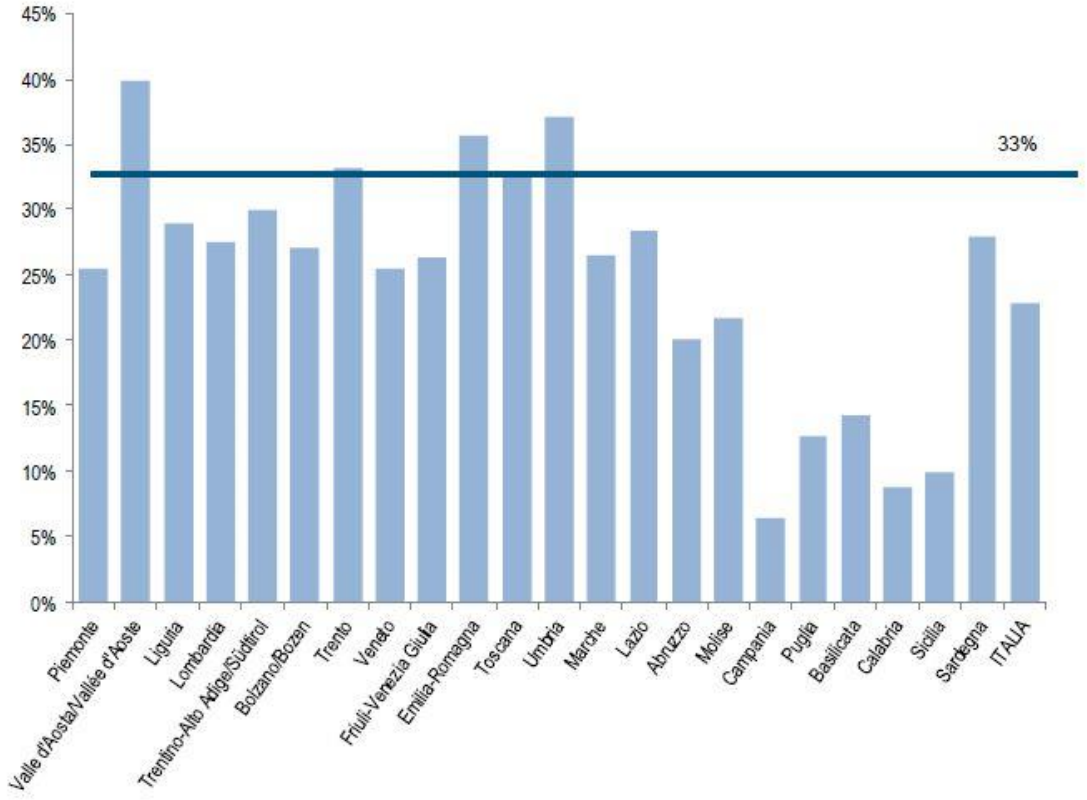

Figura 12 – Posti pubblici e privati nei servizi socio-educativi per la prima infanzia per 100 bambini di 0-2 anni, per regione[14]. Anno educativo 2014/2015.

Tuttavia, osservando il grafico (fig. 12), ciò che salta all'occhio è la differente distribuzione della copertura in base al territorio interessato. L'offerta di servizi si differenzia molto tra Centro-Nord e Mezzogiorno: al Nord-Est e al Centro si

[14] Fonte: Istat (2017). Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anno 2014/2015. <https://www.istat.it/it/files//2017/12/CS_Asili-nido-servizi-prima-infanzia_2014_2015.pdf>

hanno circa 30 posti per 100 bambini, al Nord-ovest 27, al sud e nelle Isole rispettivamente 10 e 14 (Istat, 2017). Più nello specifico, si osserva che nelle regioni Valle D'Aosta, Umbria, Emilia-Romagna e nella Provincia di Trento il parametro del 33% di posti disponibili rispetto ai bambini residenti risulta già superato, in Toscana è quasi raggiunto (32,7%), mentre in diversi casi, soprattutto nel Mezzogiorno, le distanze da questo obiettivo strategico sono ancora molto ampie (Istat, 2017).

Gli autori della ricerca, inoltre, portando alla luce la composizione della copertura tra offerta pubblica e offerta complessiva, osservano che in quasi tutte le macroaree del paese, l'offerta privata fa aumentare gli utenti dei nidi, con incrementi più consistenti nel Nord-Est, dove l'offerta pubblica è la più alta del paese, e meno consistenti al Sud, dove, al contrario, l'offerta pubblica si abbassa ai minimi nazionali (Gambardella et al., 2015). Secondo gli autori, la debolezza dell'offerta pubblica spinge le famiglie a fare ricorso al mercato del privato e ad utilizzare combinazioni di segmenti di offerta pubblica a basso costo e scolarizzazione anticipata, che diventano in alcune aree l'unica soluzione per i bambini sotto i 3 anni, talvolta a discapito della qualità della cura (Gambardella et al., 2015).

Secondo l'analisi svolta in questo paragrafo, dunque, è chiaro che i meccanismi socio-istituzionali rispetto alle quote di famiglie che fanno ricorso ai servizi per la prima infanzia, rispetto ai criteri di accesso stabiliti dai comuni nella costruzione delle graduatorie e rispetto alla compartecipazione alla spesa per i servizi stessi, rendono i costi dei nidi a svantaggio delle famiglie meno abbienti cura (Gambardella et al., 2015). In questa prospettiva, secondo gli autori le differenze territoriali agiscono da effetto moltiplicatore. Si tratta di un verosimile effetto di riproduzione, se non rafforzamento, delle disuguaglianze sociali, che svantaggia le famiglie per cui sarebbe necessario assicurare, oltre alla semplice cura, dei percorsi di crescita dei figli che aumentino le loro opportunità (Gambardella et al., 2015). Tale dinamica è in palese contrasto con la visione dell'ECEC quale intervento sociale per "spezzare la catena dello svantaggio sociale" e, di conseguenza, si rivela un fallimento dell'approccio del *social investment*.

4.3 L'impatto ambiguo delle politiche di *social investment* in *Italia*

L'analisi di Kazepov e Ranci (2017a) sui meccanismi virtuosi per le politiche di *social investment* e la ricerca di Gambardella, Pavolini e Arlotti (2015) sull'implementazione delle politiche per la prima infanzia in Italia, testimoniano quanto il nostro paese sia ostile a tali politiche. Riferendosi al secondo studio, sembra che gli attuali sviluppi della cura della prima infanzia in Italia, alterino il risultato positivo che dovrebbero avere tali interventi. Vi sono due ragioni che spiegano questa contraddizione: primo, l'aumento dell'offerta di servizi in larga parte è stata ottenuta dalla privatizzazione, nonché dal peggioramento delle condizioni lavorative degli operatori nei servizi della prima infanzia; secondo, l'impatto delle politiche di *childcare* sull'occupazione femminile sono più bassi di quanto ci si aspetterebbe, in quanto i criteri di accesso favoriscono le madri con un lavoro permanente (Kazepov & Ranci, 2017a).

A questo punto è chiara la risposta alla domanda 1 posta da Kazepov e Ranci (2017b): le politiche di *social investment* in Italia spesso hanno degli effetti contradditori, producono il cosiddetto effetto "Matteo" e non hanno i risultati positivi che ci si aspetta. Per indagare i motivi per cui esse siano inefficaci e rispondere alla domanda 2, invece, si deve esaminare il nesso funzionale tra sistema educativo, mercato del lavoro e welfare state (Kazepov & Ranci, 2017a).

Kazepov & Ranci (2017a), sostengono che la carenza di politiche di investimento sociale in Italia non è solo la conseguenza di un *welfare state* "passivo" e focalizzato sugli interventi compensativi, ma è anche frutto di condizioni strutturali che caratterizzano il sistema di istruzione, il mercato del lavoro e il loro debole coordinamento, in un contesto caratterizzato da forti differenze tra Nord e Sud. La mancanza di tali condizioni rende le politiche di investimento sociale improbabili e, quando vengono implementate, anche poco efficaci, se non negative (Kazepov & Ranci, 2015).

Riprendendo lo studio delle precondizioni strutturali testate in Italia, Kazepov e Ranci (2017a), individuano le seguenti come precondizioni efficaci per rendere la strategia del *social investmen* fattibile ed efficace:

a) forte interdipendenza funzionale tra il sistema educativo e domanda di lavoro, nonché un allineamento verso un'occupazione altamente qualificata (Kazepov & Ranci, 2017a);

b) un livello di parità di genere relativamente alto, sia all'interno della famiglia che nel mercato del lavoro (Kazepov & Ranci, 2017a);

c) una capacità del mercato del lavoro e dei sistemi di protezione sociale di includere le persone nel mondo del lavoro, offrendo impieghi di qualità a lungo periodo (Kazepov & Ranci, 2017a).

L'assenza della prima condizione, ovvero un disallineamento tra sistema educativo e mercato del lavoro, esporrebbe il capitale umano a rischio di sovraistruzione e ad un basso ritorno economico (Kazepov & Ranci, 2015). Se, invece, l'obiettivi del punto b) non diventa la priorità nell'implementazione di politiche per l'infanzia o non sono raggiunti per altri motivi, quali gli ostacoli di natura socio-culturale o la mancanza di vincoli strutturali nel mercato del lavoro, le politiche di conciliazione tra lavoro e famiglia non hanno possibilità di avere effetti positivi (Kazepov & Ranci, 2015). Infine, se il mercato del lavoro non è in grado di fornire lavori permanenti, e intrappola le persone in impieghi flessibili, poco protetti e poco pagati, le politiche attive non hanno l'effetto di sostenere una crescita occupazionale (Kazepov & Ranci, 2015).

I risultati ostili delle politiche di *social investment* in Italia non dipendono, dunque, necessariamente dalla scarsa quantità o qualità di tali politiche, ma anche dalla configurazione della relazione tra i processi di formazione delle abilità, i trend di occupazione e di produttività, e le dinamiche di protezione sociale, che non rispondano alle premesse del paradigma dell'investimento sociale. Gli autori sostengono dunque che le strategie di *social investment*, per essere efficaci, dovrebbero essere costruite su misura, in base alle condizioni strutturali e istituzionali in cui verranno implementate (Kazepov & Ranci, 2017a). Il rischio, altrimenti, nei paesi come l'Italia caratterizzati da un welfare prettamente compensativo tradizionalmente iniquo, è quello che i sistemi di protezione passivi vengano sostituiti – invece che integrati – da politiche di

attivazione, educative, di conciliazione e riqualificazione (Kazepov & Ranci, 2015).

Conclusione

La domanda a cui tenta di rispondere questo elaborato è la seguente: "É possibile considerare le politiche di *social investment* per l'infanzia una soluzione preventiva al disagio sociale?"

Per trarre le conclusioni è utile riprendere la distinzione che fa Gillies (2008) nell'interpretazione del concetto di "svantaggio sociale": secondo il pensiero social-democratico, il disagio è il risultato delle disuguaglianze insite nella società, mentre, secondo il pensiero liberale, è il frutto di questioni personali. La diversa comprensione della nozione di disagio sociale, dunque, influenzerà il tipo di politica sociale che il paese adotta per tentare di combatterlo. Come si è visto, i paesi social-democratici cercano di contrastare le disuguaglianze, parificando le opportunità dei bambini attraverso l'offerta pubblica di servizi per la prima infanzia, mentre i paesi liberali, contrastano lo svantaggio con una gamma di politiche rivolte alle famiglie più povere.

Si tratta dunque di due approcci all'investimento sociale che lottano contro la trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze attraverso due interventi differenti: il primo universalistico e il secondo mirato alle famiglie svantaggiate.

Tuttavia, l'analisi svolta dall'elaborato suggerisce che la soluzione migliore per le politiche di *social investment* che agiscano sull'infanzia per prevenire il disagio sociale, è quella di adottare un approccio integrato: un equilibrio tra misure universali e mirate.

Inoltre, la tesi evidenzia che le politiche di *social investment child-centred*, da sole non sono sufficienti ad avere degli effetti positivi sulla conciliazione tra famiglia e lavoro, esse hanno bisogno di essere integrate con altre politiche sociali (Van Lancker, 2013). In più, perché abbiano l'effetto desiderato, devono essere implementate alla presenza di precise condizioni strutturali ed istituzionali del paese, con particolare riferimento al nesso funzionale tra sviluppo del capitale umano, crescita nei settori economici basati sulla conoscenza e sistemi regolatori

che contribuiscono alla crescita occupazionale e alla protezione del lavoro (Kazepov & Ranci, 2017a).

Infine, una condizione da non dimenticare, è quella per cui le politiche di *social investment* sono efficaci se vengono implementate come misure integrative, senza sostituire in toto le politiche sociali "passive" (Crouch, 2017). Si tratta, dunque, di far prevalere la visione social-democratica e combinare la "strategia dell'investimento" alla "strategia della protezione", unendo così gli obiettivi di promozione e protezione sociale (Esping-Andersen, 2002).

In conclusione, le politiche di investimento sociale sull'infanzia possono considerarsi efficaci nell'intenzione di "spezzare il circolo dello svantaggio sociale", nella misura in cui siano caratterizzate da un'offerta universale ma focalizzata ad includere le famiglie svantaggiate, siano integrate a politiche "passive" e vengano implementate in un paese in cui le condizioni strutturali ne favoriscano l'efficacia.

BIBLIOGRAFIA

Ascoli, U., & Sgritta, G. (2015). Segni di investimento sociale in Italia? In Ascoli, U., Ranci, C., & Sgritta, G.B. (cur), *Investire nel sociale* (7-30). Bologna: Il Mulino.

Bonoli, G., Cantillon, B., & Van Lancker, W. (2017). Social Investment and the Matthew Effect. In Hemerijck, A. (Ed), *The uses of Social Investment* (66-76).

Bouget, D., Frazer, H., Marlier, E., Sabato, S., & Vanhercke, B. (2015). Social Investment in Europe: A study of national policies. Brussels: European Commission.

Cerea, S. (2015). I servizi della prima infanzia nella prospettiva dell'investimento sociale. In Ascoli, U., Ranci, C., & Sgritta, G.B. (cur), *Investire nel sociale* (33-43). Bologna: Il Mulino.

Cerea, S., Giannone, M., Salvati, A. & Saruis, T. (2015). I dilemmi dell'investimento sociale nelle politiche locali per l'infanzia. In Ascoli, U., Ranci, C., & Sgritta, G.B. (cur), *Investire nel sociale* (75-99). Bologna: Il Mulino.

Clarke, B. & Younas, F. (2017). Helping Parents To Parent: 20 February 2017.

Commissione Europea (2013). Raccomandazione della Commissione Europea del 20 febbraio 2013. Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale. Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

Commissione europea, EACEA, Eurydice & Eurostat (2014). Cifre chiave sull'educazione e la cura della prima infanzia in Europa. Edizione 2014. Rapporto Eurydice ed Eurostat. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

Commissione Europea (2018). Proposta di Raccomandazione del Consiglio relativa a sistemi di educazione e cura della prima infanzia di alta qualità. Bruxelles, 22.5.2018.

Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (1989). New York.

Daly, M. (2013). Parenting Support Policies in Europe. Families, Relationships and Society, 2 (2), 159-174.

Daly, M. (2015). Introduction: Parenting Support in European Countries: A Complex Development in Social Policy. Social Policy and Society, 14(4), 593-595.

Daly, M. (2015). Parenting Support as Policy Field: An Analytic Framework. Social Policy and Society, 14(4), 597-608.

Daly, M., & Bray, R. (2015). Parenting Support in England: The Bedding Down of a New Policy. Social Policy and Society, 14 (4), 633-644.

Esping-Andersen, G. (2002). Why we need a New Welfare State? Oxford.

Esping-Andersen, G. (2008). Oltre lo Stato Assistenziale. Garzanti.

Esping-Andersen, G., & Wagner, S. (2012). Asymmetries in the Opportunity Structure. Intergenerational Mobility Trends in Europe. Research in Social Stratification and Mobility. 30(4), 473-487.

Eurodyce Italia (2015). Educazione e cura della prima infanzia. Una sintesi delle politiche e delle pratiche in Europa. Bollettino di informazione internazionale. Numero monografico. Dicembre 2015.

European Commissione (2013). Towards Social Investment for Growth and Cohesion. Brussels.

European Commission (2017). Taking stock of the 2013 Recommendation on "Investing in children: breaking the cycle of disadvantage". Brussels.

Gambardella, D., Pavolini, E., & Arlotti, M. (2015). L'investimento sociale alle prese con disuguaglianze sociali e territoriali. In Ascoli, U., Ranci, C., & Sgritta, G.B. (cur), *Investire nel sociale* (45-73). Bologna: Il Mulino.

Gillies, V. (2008). Perspectives on Parenting Responsibility: Contextualizing Values and Practices. Journal of Law and Society, 35: 95-112.

Heckman, J. (2011). The Economics of Inequality. The Value of Early Childhood Education. American Educator, 35(1), 31-35, 47.

Hemerijck, A. (2012). Two or three waves of welfare state transformation? In N. Morel, B. Palier and J. Palme (Eds.), *Toward a social investment welfare state?* (33-56).

Hemerijck, A. (2017). Social Investment and Its Critics. In Hemerijck, A. (Ed), *The uses of Social Investment* (3-39).

Hemerijck, A. (2018). Social Investment as a policy paradigm. Journal of European Public Policy, 25(6), 810-827.

Istat (2017). Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anno 2014/2015.

Janta, B., Van Belle, J., & Stewart, K. (2016). Quality and impact of Centre-based Early Childhood Education and Care. European Union.

Jenson, J., & Saint-Martin, D. (2003). New routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State. Canadian Journal of Sociology, 28(1), 77-99.

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). Redesigning citizenship regimes after neoliberalism: moving towards social investment. In N. Morel, B. Palier and J. Palme (Eds.), *Toward a social investment welfare state?* (61-82).

Kazepov, Y., & Ranci, C. (2015). Missione impossibile. L'impatto delle politiche di investimento scoiale sulla struttura socio-economica italiana. In Ascoli, U., Ranci, C., & Sgritta, G.B. (cur), *Investire nel sociale* (333-365). Bologna: Il Mulino.

Kazepov, Y., & Ranci, C. (2017a). Is every country fit for social investment? Italy as an adverse case. Journal of European Social Policy, 27(1), 90–104.

Kazepov, Y., & Ranci, C. (2017b). Why No Social Investment in Italy. Timing, Austerity, and Macro-Level Matthew Effects. In Hemerijck, A. (Ed), *The uses of Social Investment* (287-298).

León, M. (2017). Social Investment and Childcare Expansion. A Perfect Match? In Hemerijck, A. (Ed), *The uses of Social Investment* (118-127).

Lundvall, B., & Lorenz, E. (2012) From Lisbon Strategy to EUROPE 2020. In N. Morel, B. Palier and J. Palme (Eds.), *Toward a social investment welfare state?* (333-349).

Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (2012). Beyond the welfare state as we know it? In N. Morel, B. Palier and J. Palme (Eds.), *Toward a social investment welfare state?* (1-27).

Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (2012). Social investment: a paradigm in search of a new economic model and political mobilisation. In N. Morel, B. Palier and J. Palme (Eds.), *Toward a social investment welfare state?* (353-374).

Morgan, K. J., (2012). Promoting social investment through work-family policies: which nation do it and why? In N. Morel, B. Palier and J. Palme (Eds.), *Toward a social investment welfare state?* (153-173).

OECD (1997). Beyond 2000: The New Social Policy Agenda. Summary of the high-level conference. Paris.

OECD (2018). A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility? OECD Publishing, Paris.

Palier, B. (2006). The re-orientation of Europe Social Policies towards Social Investment. International Journal of Politics, Culture and Society, 105-116.

Van Lancker, W. (2013). Putting the Child-Centred Investment Startegy to the test: evidence for the EU27. European Journal of Social Security, 15(1), 4-27.

SITOGRAFIA

www.treccani.it
ec.europa.eu/
eur-lex.europa.eu/
www.oecd-ilibrary.org/
www.oecd.org