

Un New Deal per l'Europa. Rilanciare le infrastrutture sociali

Romano Prodi e Edoardo Reviglio

RPS

La grande pressione esercitata dalla recente crisi e dalle nuove sfide del XXI secolo richiede un ampliamento e un ammodernamento delle politiche sociali su molti livelli. Le infrastrutture sociali sono fondamentali per il nostro futuro perché plasmano la natura della nostra società e rendono possibili servizi sociali e investimenti in capitale umano. L'articolo evidenzia la necessità di rilanciare le infrastrutture sociali in Europa e come le riforme dei sistemi di protezione sociale europei, in particolare sanità, cura degli anziani e dei minori, istruzione,

edilizia sociale, dovrebbero diventare i pilastri per affrontare le grandi trasformazioni che attendono l'Europa di domani. Ciò in virtù del fatto che infrastrutture sociali di alta qualità offrono benefici ai singoli cittadini ed alla collettività con ricadute positive sulla società e sull'attività economica aumentando la coesione sociale, l'occupazione e la crescita economica. Infine, vengono fatte alcune proposte innovative su come finanziarle, tra le quali la creazione di un nuovo Fondo europeo per le infrastrutture sociali che si finanzia tramite l'emissione di Euro Social Bond.

1. Introduzione

Dopo dieci anni di bassa crescita e recessione l'Europa vive una «crisi di identità». Le grandi trasformazioni della nuova rivoluzione industriale, insieme al nuovo contesto geo-politico, colpiscono l'occupazione, soprattutto quella giovanile. Le prospettive della demografia preoccupano il futuro delle famiglie. Finora lo stato sociale non ha ridotto le risorse a disposizione dei cittadini. Tuttavia i bisogni crescenti ne hanno accresciuto la domanda. Secondo i dati dell'Eurostat (2017) circa 145 milioni di persone, pari a quasi il 30% della popolazione dell'Unione, sono a rischio di povertà o di esclusione sociale. È aumentata la divergenza tra le regioni più ricche e quelle più povere dell'Unione. La classe media è riuscita, in parte, a sostenere la crisi facendo ricorso al risparmio accumulato negli anni, spesso nei decenni passati. Ora è in difficoltà e le aspettative sono tutt'altro che rassicuranti. Questo

incide sui consumi e sulla crescita. Incide anche sul benessere e la tranquillità dei cittadini. Per la prima volta, dal secondo dopoguerra, le nuove generazioni potrebbero essere più povere di quelle precedenti. Le difficoltà economiche alimentano i movimenti populistici e sovranisti. L'Europa deve reagire con coraggio.

Eppure l'Unione europea è ancora tra le aree più prospere del mondo. La coesione sociale è tra le più alte del pianeta. Forse mai nella storia dell'umanità si è riusciti a costruire un periodo di pace così lungo. La guerra tra gli Stati europei non è più un'opzione. Lo Stato di diritto, anche se sotto pressione in alcune nazioni, è una garanzia che diamo ormai per scontata. La creazione di un'unione di Stati della dimensione dell'Europa è una conquista che in molti ci invidiano. La Brexit ha dimostrato che è meglio stare nell'Unione che uscirne. Ha anche dimostrato che l'Europa è unita.

Bisogna quindi essere coraggiosi ed ottimisti. Bisogna gestire il presente, ma prepararsi per un futuro complesso e pieno di incognite. L'Europa nel mondo è ancora una «potenza tranquilla». Malgrado l'individualismo in questi decenni sia stata la cifra della nuova ideologia economica, solidarietà e senso della comunità sono ancora diffusi. Bisogna riportare l'Europa nei nostri cuori e, insieme, bisogna agire con l'ottimismo della ragione. L'Unione ha sempre dato il suo meglio quando le condizioni si facevano più difficili. Ci auguriamo che sia così anche questa volta. Certo, uno dei problemi che dovrebbe essere affrontato con una certa urgenza nel sistema di governance europea è l'eccessivo potere del Consiglio rispetto alla Commissione. Il primo, che raduna i capi di Stato e di governo, tende ad acuire le tensioni tra Stati nazionali. La seconda, che ha una conformazione molto più eterogenea, permette di affrontare i problemi dell'Europa nel suo insieme, attenuando, almeno in parte, le divergenze nazionali.

Una delle grandi priorità politiche è il rafforzamento e il rilancio dell'Europa sociale. E quando parliamo di Europa sociale non intendiamo solo gli investimenti sociali, ma anche le infrastrutture necessarie per gestire la domanda dei servizi sociali, che aumenta e cambia natura. Su questo tema, insieme alla Commissione europea e all'associazione delle banche promozionali e pubbliche europee, abbiamo lavorato lo scorso anno con una quarantina di esperti e prodotto un rapporto su come rilanciare le infrastrutture sociali in Europa¹. Il documento ha avuto

¹ Fransen L., del Bufalo G. e Reviglio E., 2018, *Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe. Report of the Hltf Force on Investing in Social Infrastructure in Europe Chaired by Romano Prodi and Christian Sautter*, Discussion Paper 074, gennaio.

una circolazione e un riconoscimento francamente inaspettato. Perché? Sicuramente perché, in generale, si parla molto di infrastrutture economiche e molto meno di infrastrutture sociali. Le cosiddette infrastrutture economiche (trasporti, energia, Tlc, ecc.) sono ancora al centro delle politiche di investimento della Ue. In parte perché producendo flussi di cassa tramite le tariffe si ripagano in gran parte da sé, e quindi pesano meno sulle finanze pubbliche. E in parte perché sono generalmente opere medio-grandi e quindi attirano costruttori, imprese e grandi investitori istituzionali e privati. Le infrastrutture sociali sono opere medio-piccole, granulari, sono finanziate per circa il 90 per cento da risorse pubbliche, richiedono una forte presenza sul territorio con la messa a punto di schemi finanziari innovativi, che spesso le amministrazioni locali non possiedono. Per parte sua la Banca europea degli investimenti (Bei) non ha risorse sufficienti per essere presente sul territorio di 28 Stati membri. Bisogna coinvolgere in modo più attivo le banche promozionali di sviluppo nazionali, che con la Bei possono creare una rete europea di assistenza tecnica per le amministrazioni locali. Inoltre, il consolidamento fiscale le ha penalizzate, tagliando i trasferimenti agli enti locali, riducendo così le risorse pubbliche a favore delle infrastrutture sul territorio. Questo lo consideriamo un errore politico molto grave perché è sul territorio che i cittadini percepiscono di più la presenza (o l'assenza) dello Stato (e dell'Europa) ed è sulle opere medio-piccole che si mobilita il maggior numero di maestranze locali, creando occupazione e crescita.

Il lavoro della Hltf (High-Level Task Force) era diviso in due gruppi di esperti. Il primo composto da scienziati sociali e il secondo da esperti di finanza. Due mondi che spesso parlano lingue diverse o non si parlano proprio. Questo è stato un elemento molto innovativo del nostro lavoro. Gli scienziati sociali avevano il compito di elaborare gli scenari futuri nei settori della sanità, dell'istruzione e dell'edilizia sociale. Avevano, inoltre, il compito di stimare la spesa in questi settori e il divario (gap) tra quello che si spende e quello che sarebbe necessario spendere nei prossimi anni. Gli esperti di finanza avevano invece il compito di studiare meccanismi innovativi per finanziare queste opere in modo da pesare il meno possibile sulle finanze pubbliche attraverso forme innovative di partenariati pubblico-istituzionali, pubblico-comunità, pubblico-terzo settore, ecc. Infine, era necessario dare raccomandazioni alla Commissione sul ruolo che l'Unione europea e il successore del cosiddetto piano Juncker per gli investimenti denominato InvestEU potesse aumentare le risorse a disposizione per le infrastrutture sociali attraverso una serie di nuove soluzioni.

RPS

Romano Prodi e Edoardo Reviglio

I risultati sono stati molto apprezzati dalla Commissione e dalla società civile e in larga parte utilizzati per costruire il nuovo piano per gli investimenti europeo e per accendere un faro politico sul tema dell'Europa sociale.

RPS

2. *Il futuro sociale dell'Europa*

Uno dei temi che preoccupano di più gli studiosi di politiche sociali nei prossimi decenni è la demografia europea. Se oggi gli over-65 sono circa il 18 per cento della popolazione, nel 2060 saranno circa il 30 per cento. Di questi, circa il 50 per cento sarà over-80 (e degli over-80 circa il 40 per cento, che cresce con il crescere degli anni, ha alta probabilità di soffrire di disturbi, soprattutto mentali, che richiedono cure costanti). La ragione è che la medicina ha fatto straordinari progressi nella cura del corpo, ma non altrettanti nella cura della mente. A meno di progressi importanti della scienza su questo fronte, che tutti ci auguriamo, l'invecchiamento della popolazione rappresenta un tema che va affrontato con urgenza. Bisogna prepararsi. Se oggi il rapporto tra chi lavora e chi non lavora, o perché in pensione o perché disoccupato, è pari a 1:4, nel 2060 potrebbe essere pari a 1:2. È dunque necessario fare politiche per la famiglia per incentivare le nascite (gli asili nido e gli alloggi con affitti sostenibili sono tra queste). Bisogna rendersi conto che se non si rinverdisce la popolazione europea, anche attraverso politiche mirate e socialmente sostenibili sul fronte dell'immigrazione, l'Europa rischia un lento declino.

Sul fronte dei giovani vanno studiati nuovi modelli educativi per prepararli a nuovi mestieri. Questo significa non solo ristrutturare le scuole, ma anche i software che gestiscono i nuovi programmi educativi e i sistemi di connessione. Le infrastrutture scolastiche devono quindi essere considerate come beni sia tangibili che intangibili. Abbiamo bisogno di raggiungere in tempi rapidi la piena copertura del fabbisogno prescolare (asili nido e scuole materne) in tutta Europa. Questo è un fattore decisivo, non solo per la formazione e socializzazione dei giovani, ma anche per l'occupazione femminile.

Infine, abbiamo un gran bisogno di alloggi per i giovani e per le nuove famiglie a costi sostenibili. Solo in Italia la domanda di nuovi alloggi è pari a circa 1,6 milioni di nuove unità. Inoltre è necessario fare in modo che i vecchi e i nuovi alloggi siano dotati di sistemi di efficienza energetica. Non solo per l'ambiente in generale, ma anche per il costo del riscaldamento, che rischia di diventare proibitivo per chi ha redditi medio-bassi.

Oggi in tutta Europa si sperimentano nuove forme di case-comunità, dove gli anziani sono dotati di un centro medico per i controlli e le emergenze, famiglie di giovani con bambini con asili nido e scuole pre-scolari ed elementari all'interno della comunità, con la possibilità per i piccoli di giocare con i più anziani e con gli studenti, e altri servizi di vario genere. Si parla di «commons urbani». Si tratta di casi di grande successo, che devono rappresentare i modelli del futuro. Un futuro che dobbiamo incominciare a sperimentare e costruire fin da ora.

Le riforme dei sistemi di protezione sociale europei, in particolare sanità, cura degli anziani e dei minori, istruzione, edilizia sociale, dovrebbero diventare i pilastri per affrontare le grandi trasformazioni che attendono l'Europa di domani. Infrastrutture sociali di alta qualità offrono benefici ai singoli cittadini ed alla collettività con ricadute positive sulla società e sull'attività economica aumentando la coesione sociale, l'occupazione e la crescita economica. Infrastrutture sociali di bassa qualità, al contrario, possono limitare opportunità sociali ed economiche, fanno sì che i mercati funzionino in modo meno efficiente marginalizzando alcuni gruppi, generando nuove disuguaglianze e perpetuando disuguaglianze già esistenti.

3. Quanto si investe e quanto si dovrebbe investire nelle infrastrutture sociali?

In Europa dal 2007 a oggi gli investimenti, sia pubblici che privati, sono diminuiti del 20 per cento. Nell'ambito degli investimenti pubblici ben il 75 per cento della riduzione è dovuto al crollo delle opere realizzate dalle amministrazioni locali che, nella media europea, rappresentano intorno ai 2/3 del totale degli investimenti pubblici.

Secondo recenti stime il fabbisogno italiano per le infrastrutture economiche (energia elettrica, strade, ferrovie, telecomunicazioni, acqua, porti e aeroporti) per il periodo 2016-2040 può essere stimato in 65-70 miliardi di dollari all'anno e per le infrastrutture sociali intorno ai 10-12 miliardi di dollari (Global Infrastructure Outlook, 2018). Ma, dall'inizio della crisi a oggi, la spesa per investimenti pubblici ha subito un vero e proprio tracollo: da 47 miliardi di euro del 2007 a 34 miliardi nel 2017, con una riduzione di circa il 27%. La caduta degli investimenti locali durante gli anni della crisi è stata ben più rilevante e drammatica, pari al 50%, con un con una riduzione ancora più intensa dell'84% dal 2012 al 2018, dovuta principalmente al taglio dei trasferimenti agli enti locali, seguito dall'inserimento del pareggio di bilancio in Costituzione.

Una riduzione degli investimenti sul territorio di tali proporzioni crea inevitabilmente disaffezione tra i cittadini verso lo Stato (e l'Europa). Impoverisce la struttura sociale e non aiuta a curare le vecchie e le nuove povertà. Toglie le speranze e riduce le aspettative. Riduce il lavoro per gli artigiani e per le imprese locali. Il trend va invertito subito, se non vogliamo che il rapporto tra politica e cittadini si deteriori ulteriormente. I nostri esperti hanno stimato che nella Ue-28 si spendono attualmente ogni anno circa 170 miliardi di euro in infrastrutture sociali nei settori della sanità, dell'istruzione e dell'edilizia sociale. Il gap infrastrutturale minimo è pari a circa 100-150 miliardi all'anno, che rappresenta un gap totale pari a 1,5 trilioni di euro nel periodo 2018-2030.

Secondo il rapporto la necessità di colmare un tale divario va di pari passo con quella di ridisegnare i sistemi di welfare nazionali. Su questo fronte non mancano idee e proposte. Considerando che i servizi sociali sono anche una economia con un alto moltiplicatore economico e fiscale, sarebbe il caso di invertire la rotta al più presto.

4. Come finanziare le infrastrutture sociali in Europa?

Come finanziare sanità, istruzione ed edilizia sociale a un costo sostenibile per le finanze pubbliche europee? Il rapporto propone una serie di soluzioni innovative.

Va premesso, come abbiamo già avuto modo di osservare, che le infrastrutture sociali – a differenza di quelle economiche e nei settori regolati che si possono in larga parte ripagare attraverso i flussi di cassa che provengono dalle tariffe – sono finanziate per oltre il 90% dai bilanci pubblici. Prevale l'appalto diretto finanziato con prestiti di lungo periodo a costi vicini al costo del debito sovrano. Grazie al quantitative easing lo spread tra paesi membri si è molto ridotto. Ma quanto durerà? Inoltre, il debito degli enti locali ha spazi molto ristretti.

Si pongono dunque due questioni. La prima riguarda la possibilità di realizzare investimenti che non pesino sui debiti pubblici. La seconda di fare in modo che i paesi più deboli e più bisognosi di infrastrutture sociali possano finanziarle a costi meno onerosi. Il rapporto propone alcune soluzioni per ovviare a questi due problemi.

Supponiamo che un comune o una regione debbano fare un investimento in una infrastruttura sociale ma non abbiano spazio sul debito. Possono decidere di realizzarlo tramite forme innovative di partenariati pubblico-privati. Se il rischio di costruzione viene trasferito al privato,

non peserà sul debito. Ma chi pagherà l'opera? L'amministrazione locale attraverso un «canone di disponibilità» che inciderà anno dopo anno sulla spesa corrente, ma non sul debito. Ma il «canone di disponibilità» non sarà più caro del servizio su un debito con tassi quasi «sovranici»? Se il «canone» è ridotto grazie a: (a) un «fondo perduto» nazionale e/o europeo (tramite i fondi strutturali o altri fondi europei); (b) delle garanzie pubbliche nazionali o europee; (c) degli incentivi fiscali; (d) un qualche «spazio fiscale» attraverso una «clausola per gli investimenti sociali»; (e) contributi in natura, utilizzando beni del patrimonio pubblico locale (terreni, edifici); e, infine, (f) se il progetto è ben costruito – grazie ad un sistema di «assistenza tecnica» istituzionale che garantisce all'amministrazione che rischi e profitti siano ben distribuiti tra il pubblico e il privato – allora il suo costo potrebbe non essere molto più caro del costo del debito, con due ulteriori vantaggi: (1) non crea nuovo debito pubblico (che peserebbe sulle generazioni future) e (2) si crea un incentivo per l'amministrazione pubblica a tagliare spesa corrente non produttiva ed eventuali sprechi a scapito del canone per gli investimenti che invece incide positivamente sulla crescita e produce esternalità positive per la comunità. Questa soluzione si chiama in gergo *blending* (ovvero mettere insieme risorse pubbliche europee e nazionali, contributi di associazioni del terzo settore, fondazioni bancarie, garanzie, incentivi fiscali e altri strumenti e risorse per ridurre il costo per il comune che deve realizzare l'opera). A sua volta, le varie opere di piccola e media dimensione vanno unite tra loro e questo si chiama in gergo il *bundling*. Questo per fare sufficiente «massa critica» per attirare gli investitori istituzionali di lungo periodo, come fondi pensione, che cercano strumenti finanziari a basso rischio per garantire il pagamento delle pensioni nel lungo periodo.

Ora, come facciamo ad assicurare che un paese membro con un rating particolarmente penalizzante ma molto bisognoso di infrastrutture e di crescita possa finanziarsi a tassi «sostenibili»? Attraverso la creazione di una grande Fondo europeo per le infrastrutture sociali – con azionariato pubblico-istituzionale – che emetta bond sociali europei con un alto rating capace di distribuire il rischio a valle – sui progetti – in modo da dare finanza a tutti i paesi membri superando, almeno in larga parte, il problema degli spread sovranici.

Il fondo sarebbe dotato di una rete di assistenza tecnica in grado di assistere le amministrazioni nella costruzione di piani economici e finanziari di qualità «europea». A sua volta il Fondo europeo godrebbe di una reputazione tale da attrarre gli investitori di lungo periodo. Sia

RPS

Romano Prodi e Edoardo Reviglio

sul fronte della loro partecipazione al capitale del fondo (tramite azioni) e sia attraverso l'investimento in bond sociali europei si realizzerebbe quell'«incontro» tra investitori di lungo periodo, come fondi pensioni e assicurazioni vita, e strumenti finanziari infrastrutturali su cui molto si è scritto e discusso, ma che ancora non si è realizzato nella dimensione che sia domanda sia offerta sembrano richiedere.

Le differenze tra gli Eurobond proposti dal piano Delors nel 1993 e gli Euro Social Bond proposti dal nostro piano nel 2018 sono essenzialmente due. La prima è che il fondo non richiede una garanzia degli Stati membri, ma solo la partecipazione al capitale tramite le banche promozionali di sviluppo e/o capitale degli Stati membri – è il fondo che gestisce il rischio a valle e quello a monte attraverso un cosiddetto *tranching* dei titoli secondo la loro rischiosità, senza nulla chiedere in più ai governi nazionali. Secondo, il fondo si «limiterebbe» alle infrastrutture sociali, attraverso una specializzazione dedicata a settori con delle caratteristiche specifiche molto particolari, lasciando al mercato (e alla Bei e alle banche promozionali nazionali) infrastrutture economiche che hanno strutture economico-finanziarie di altra natura.

5. Conclusioni

La lunga crisi economica e i grandi cambiamenti strutturali causati da una improvvisa accelerazione della velocità della storia hanno colpito duramente l'Europa e la sua gente. Di conseguenza una parte considerevole della popolazione europea vive in condizioni difficili e dolorose. Per reagire alla situazione attuale e alle sfide future vanno concepite e realizzate iniziative concrete ed innovative all'interno della sfera sociale. Mentre le politiche e i modelli sociali europei sono l'orgoglio del nostro continente, la grande pressione esercitata dalla recente crisi e dalle nuove sfide del XXI secolo richiede un ampliamento ed un ammodernamento delle politiche sociali su molti livelli. Le infrastrutture sociali sono fondamentali per il nostro futuro perché plasmano la natura della nostra società e rendono possibili servizi sociali e investimenti in capitale umano.

Il rapporto indica come la crescita dei debiti pubblici richiede la ricerca di soluzioni nuove che, senza indebolire lo stato sociale, non mettano a repentaglio la sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche e quindi delle generazioni future. Mentre infatti le infrastrutture sociali sono generalmente costruite e finanziate a livello nazionale, regionale e

locale, il divario esistente implica che né gli organismi nazionali né quelli sub-nazionali dispongono delle risorse finanziarie necessarie. Sebbene il principio di sussidiarietà debba essere rispettato, gli investimenti nelle infrastrutture sociali dovrebbero avere una dimensione continentale e dovrebbero essere pianificati in un'ottica di lungo termine. Il rapporto indica anche la strada per indirizzare con più efficacia le risorse pubbliche e istituzionali e private in questo settore.

Sebbene il volume degli investimenti in infrastrutture sociali richiesti costituisca probabilmente il maggiore investimento nell'area sociale mai intrapreso nella storia europea, non dobbiamo aver paura di sostenere questa iniziativa. Infatti, solo catalizzando vaste risorse finanziarie in modi innovativi l'Europa può mantenere la sua leadership globale nello stato sociale e nel benessere dei cittadini. In un momento di disaffezione e sfiducia politica nuovi ed importanti investimenti in infrastrutture sociali invierebbero anche ai cittadini un forte segnale che le istituzioni e i governi europei li vogliono riportare al centro del progetto europeo.

RPS

Romano Prodi e Edoardo Reviglio

