



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

---

## INVESTIRE NELLE INFRASTRUTTURE SOCIALI DELL'UE: PASSARE DAI PRINCIPI ALL'AZIONE

*Olimpia Fontana \**

---

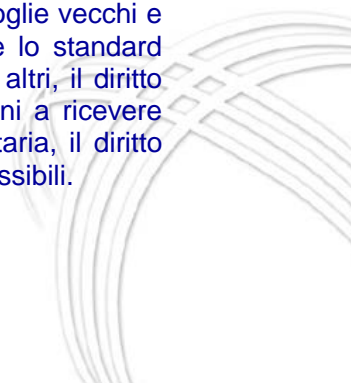
Dopo aver passato gli ultimi dieci anni alle prese con la grande recessione l'economia dell'Unione europea (Ue) è tornata a crescere, anche grazie alle varie misure di emergenza in ambito finanziario e di politica economica. La crisi ha però lasciato un'eredità pesante a carico della dimensione sociale dell'Ue: le politiche di contenimento del debito pubblico hanno esercitato una forte pressione sulle finanze pubbliche nazionali nel settore degli investimenti, penalizzando in particolar modo quelli in ambito sociale. In parte per effetto della crisi, in parte a causa di una tendenza strutturale verso il basso, l'investimento pubblico in infrastrutture sociali non risulta adeguato rispetto alle sfide presenti e future della società.

Nel 2060 gli over 65 saranno quasi il 30% della popolazione dell'Ue e per ciascun anziano in media ci saranno solo due lavoratori, rispetto agli attuali quattro, per cui saranno necessari ulteriori supporti all'assistenza e alla cura della persona. L'invecchiamento della popolazione va messo poi in relazione con un altro fenomeno, attuale, ma con oscure prospettive di lungo periodo: il rischio di finire in povertà in Europa sta aumentando in particolare per i giovanissimi (18-24 anni), anche a causa dell'elevata componente *Neet*: senza istruzione per una persona diventa sempre più difficile trovare un impiego e tanto meno sentirsi coinvolto nella società.

Con queste consapevolezza in mente, una "Task Force di alto livello sugli investimenti in infrastrutture sociali in Europa", presieduta da Romano Prodi e Christian Sautter, è stata incaricata di attirare l'attenzione sul ruolo cruciale delle infrastrutture sociali. Il rapporto della Task Force, *[Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe](#)*, oltre a invitare a riflettere sul fatto che esiste nell'Ue un reale fabbisogno di investimenti in infrastrutture sociali – istruzione, salute e assistenza alla persona, *housing* sociale – di circa 100/150 miliardi di euro all'anno, individua in un maggior coinvolgimento del capitale privato nel settore sociale la via per colmare il gap infrastrutturale. Il punto critico consiste nel fatto che "*There is an obvious asynchronicity between the financial industry's willingness to have infrastructure financing as a fully-fledge 'asset class' to invest in and the time needed to build all the missing parts of the underlying framework*".

L'auspicata unione tra infrastrutture sociali e finanza dovrebbe seguire una precisa strategia a livello comunitario: la *road map* prevede entro il 2022 il lancio di una *European Social Infrastructure Agenda*, cui farà seguito un nuovo *Public-Private Fund for Social Investment*. Il nuovo modello con cui finanziare infrastrutture pubbliche come scuole, ospedali e case a prezzi accessibili segue la pratica ormai avviata nell'Ue del *blending*, ovvero l'uso di strumenti finanziari (prestiti, garanzie, capitale proprio) in accostamento a limitate risorse pubbliche per mobilitare un volume di investimenti maggiore.

Un buon punto di partenza nel percorso verso il rafforzamento della dimensione sociale è lo *European Pillar of Social Rights*, presentato ad aprile 2017. Il documento, che raccoglie vecchi e nuovi diritti in ambito di mercato del lavoro e di sicurezza sociale, mira a fornire lo standard comunitario cui i paesi membri dovrebbero tendere. Così il *Pillar* stabilisce, tra gli altri, il diritto all'istruzione, alla formazione e all'apprendimento permanente, il diritto dei bambini a ricevere cure e istruzione durante la prima infanzia, il diritto per tutti a un'assistenza sanitaria, il diritto all'*housing* sociale. E in tutti i casi si auspicano servizi di buona qualità a prezzi accessibili.



Il *Pillar*, tuttavia, non è uno strumento legalmente vincolante per i paesi, essendo la politica sociale una competenza esclusiva nazionale. La concreta realizzazione dei diritti sociali è lasciata quindi all'effettiva volontà dei paesi membri, in base allo spazio che la politica sociale occupa all'interno della loro spesa pubblica, che resta in molti casi inadeguata alle necessità, perché sacrificata al contenimento della spesa pubblica.

Per sostenere gli investimenti in infrastrutture sociali il bilancio dell'Ue fornisce il suo contributo, soprattutto attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo, strumenti di bilancio che operano in gestione concorrente tra la Commissione e i paesi membri. Il dibattito sulla prossima programmazione finanziaria post-2020 sembra però guidato da una logica di razionalizzazione delle risorse in cui, per colmare il vuoto in bilancio causato dalla Brexit, saranno soprattutto i fondi strutturali (insieme alla Pac) a ricevere i maggiori tagli, rafforzando invece voci di spesa a più alto "valore aggiunto europeo", quali la difesa e la sicurezza e il ruolo globale dell'Ue.

Per questi motivi la strategia definita dalla task force prevede il coinvolgimento del risparmio privato, che è presente sul mercato in grandi quantità – si stima in 26.000 miliardi di euro il valore di mercato dei fondi gestiti dalle istituzioni finanziarie solo nell'Ue – e alla ricerca di impieghi sicuri di lungo termine. Il modello di finanziamento, il futuro *Fund for Social Investment*, sembra ricalcare quello dello *European Fund for Strategic Investment* (EFSI), il braccio finanziario del piano Juncker. Già con l'EFSI sono stati finanziati progetti in infrastrutture sociali, ma questi rappresentano solo il 4% dei progetti totali, essendo il piano Juncker maggiormente rivolto ai settori dell'energia, della ricerca e innovazione e alle piccole e medie imprese. Istituire, quindi, un fondo dedicato esclusivamente all'investimento sociale può servire a dare maggior copertura alle infrastrutture sociali.

Dall'altra parte, però, l'utilizzo degli strumenti finanziari in alcuni casi può non essere lo strumento più adatto. Se si ricorre al *blending* si fa ampio affidamento sugli investitori privati, che potrebbero non materializzarsi proprio nei paesi in cui il bisogno di infrastrutture sociali è più alto, ma dove la capacità di attirare investimenti è bassa, per motivi legati a scarse capacità di progettazione delle amministrazioni locali (i principali attori degli investimenti sociali) o alla presenza di mercati finanziari non sviluppati. In questi casi, la forma di supporto attraverso i contributi dei fondi strutturali sembra essere la più adatta rispetto a strumenti di mercato.

Il *Pillar* dei diritti sociali, oltre a ricevere sostegno da un Fondo dedicato, avrebbe bisogno di un riconoscimento esplicito nell'ambito del Semestre europeo, ad esempio all'interno delle raccomandazioni che la Commissione annualmente invia ai paesi membri (sempre che le raccomandazioni vengano poi rispettate). Oppure, garantendo agli investimenti sociali nazionali un trattamento più favorevole rispetto alla regola del bilancio in pareggio. Alla base di ogni discorso sul rafforzamento della dimensione sociale vi dovrebbe essere una riflessione adeguata sul peso che variabili come infrastrutture sociali, disoccupazione giovanile, rischio di povertà, hanno effettivamente all'interno del complesso sistema di *governance* economica dell'Ue, e dell'eurozona in particolare. In quest'ottica, il progetto di riforma dell'Ue dovrà avvenire assicurandosi che le innovazioni nell'architettura economico-finanziaria non procedano a (ulteriore) scapito di quella sociale.

\* Ricercatrice al Centro Studi sul Federalismo

(Le opinioni espresse non impegnano necessariamente il CSF)

