

Fair, Robust and Sustainable. A Recipe for Europe's Growth

Equa, robusta e sostenibile.

Una ricetta per la crescita dell'Europa

Edited by • A cura di

Claudio De Vincenti

Foreword • Prefazione

Massimo D'Alema



Fair, Robust and Sustainable. A Recipe for Europe's Growth

Equa, robusta e sostenibile.
Una ricetta per la crescita dell'Europa

Edited by • A cura di

Claudio De Vincenti

A cura di Claudio De Vincenti
Per Italianieuropei: Hedwig Giusto e Virginia Cavaliere
Grafica: Emanuele Ragnisco per
Mekkanografici Associati
Impaginazione e servizio editoriale:
Verba Volant, Torino

ISBN 978-88-89988-53-4

© 2011 Fondazione Italianieuropei,
in concessione per questa edizione a Solaris S.r.l.
Piazza Farnese, 101 - 00186 Roma

INDICE

197 Prefazione
Massimo D'Alema

202 Introduzione
Claudio De Vincenti

Ridisegnare l'Europa per tornare a crescere

219 Dalla Strategia di Lisbona
alla Strategia Europa 2020
Giuliano Amato

229 Il finanziamento delle infrastrutture in Europa
Andrea Goldstein, Céline Kauffmann

242 L'investimento sociale come strategia
socialmente utile per la crescita
**Nathalie Morel, Bruno Palier,
Joakim Palme**

Reti e infrastrutture: connettere l'Europa per uno sviluppo sostenibile

257 Un mercato unico dell'energia
Michele Grillo

268 Gli investimenti nelle reti di trasporto transeuropee
Chris Nash

282 Il contributo delle ICT alla coesione
e alla crescita: quali politiche pubbliche?
**Cosimo Dolente, Claudio Leporelli,
Pierfrancesco Reverberi**

301 La green economy: opportunità e limiti
Alfredo Macchiati

Equità e crescita: idee per un nuovo welfare

317 Reddito e disuguaglianze.
Un contributo a una strategia europea
a partire dalla teoria dell'uguaglianza delle opportunità
Vito Peragine

333 Lo sviluppo dei servizi alle famiglie:
una condizione per la crescita economica
e lo sviluppo sociale in Europa
Jeanne Fagnani

345 Sistema sanitario: sfide e strategie di crescita
Naomi Chambers

358 Flexicurity: promesse e risultati
Andranik Tangian

379 La flessibilità “buona” nella vita degli
individui: obiettivo raggiungibile o chimera?
Elsa Fornero

397 **References • Bibliografia**

Prefazione

Massimo D'Alema

Mentre scrivo queste righe, l'Europa sta attraversando il suo periodo più critico dall'elaborazione del sogno dell'integrazione europea da parte dei padri fondatori nei primi anni Cinquanta. Una crisi che nel peggiore dei casi potrebbe addirittura mettere in discussione l'esistenza stessa del progetto europeo.

In questo difficile scenario, le forze progressiste europee sono chiamate a fronteggiare la più impegnativa tra le sfide: ripensare e rinnovare i vecchi schemi, approcci e strumenti del centrosinistra, preservando e rafforzando allo stesso tempo i suoi valori tradizionali – come la giustizia sociale, l'uguaglianza e la solidarietà – per elaborare una strategia condivisa volta, da una parte, a superare la crisi finanziaria ed economica che ha colpito l'eurozona e, dall'altra, a rilanciare la crescita nel continente europeo. Si tratta di un compito senz'altro arduo, ma che offre grandi opportunità di rinnovamento sia per i partiti progressisti europei, sia per l'assetto istituzionale dell'Unione. Inoltre, è un dovere che non possiamo permetterci di rimandare oltre.

Nel corso del 2011 abbiamo assistito all'impotenza della leadership europea, che ha chiaramente mostrato i suoi limiti nell'affrontare la crisi del debito sovrano. I governi di centrodestra non solo hanno risposto in ritardo, ma non sono stati in grado di elaborare una strategia proattiva. Hanno colpevolmente trascurato per troppo tempo l'elaborazione di una politica del debito comune e di un piano per far ripartire la crescita. Perché è evidente che la crisi del debito – che oggi interessa alcuni Stati membri e implica seri rischi di contagio, minando quindi la

Massimo D'Alema, presidente del Consiglio dei ministri italiano (1998-2000), è presidente della Foundation for European Progressive Studies e della Fondazione Italianeuropei.

sopravvivenza stessa dell'euro – non può essere risolta se non con l'attuazione di un piano globale per stimolare l'economia. Di fatto, un'austerità fiscale eccessiva può innescare la recessione negli Stati membri; di conseguenza, è innegabile che il comportamento irresponsabile dei leader europei abbia determinato l'acuirsi della crisi.

Ora si stanno elaborando e applicando nuovi meccanismi europei condivisi con l'obiettivo di sanare la vecchia anomalia dell'Unione europea che l'attuale crisi ha portato alla luce una volta per tutte: l'asimmetria tra l'unione monetaria e i suoi vincoli finanziari da un lato, e, dall'altro, la virtuale assenza di una vera e propria unione economica e degli strumenti per perseguire il chiaro e comune obiettivo della crescita. Al pari della Strategia Europa 2020, elaborata dalla Commissione europea all'inizio del 2010 con l'obiettivo di sopperire ai limiti della Strategia di Lisbona, questi nuovi meccanismi devono ancora dimostrare la propria fattibilità ed efficacia.

Ma, come emergerà dalle pagine che seguono, essi non saranno sufficienti a far ripartire la crescita economica in Europa. A meno che non siano accompagnati e supportati da un pacchetto di misure ad ampio spettro in grado di porre fine alle speculazioni finanziarie e di ridurre i costi del debito sovrano attraverso l'emissione di eurobond e la tassazione delle rendite finanziarie – due azioni volte a sostenere un vasto programma di investimenti in infrastrutture strategiche, *green economy* e innovazione –, oltre all'introduzione di forme di liberalizzazione regolata che incentivino e attraggano capitali privati per la realizzazione o lo sviluppo di quelle reti di infrastrutture che sono essenziali per il rilancio della crescita degli Stati membri.

La redistribuzione della ricchezza è un altro fattore di crescita troppo spesso dimenticato o addirittura ritenuto paradossale da alcuni osservatori. La crisi finanziaria esplosa nel 2008 ha rivelato l'inconsistenza delle teorie, supportate e diffuse dal pensiero neoliberale, secondo le quali l'esistenza e la preservazione delle

disuguaglianze contribuirebbero in modo significativo alla crescita economica di un paese attraverso l'incentivo all'accumulo di capitale e di conseguenza agli investimenti. Come sottolineato in uno dei contributi di questa raccolta, simili teorie sono a dir poco fallaci. E, di fatto, una delle dirette conseguenze delle disuguaglianze nei paesi sviluppati è l'esclusione dal mercato del lavoro e dalle attività produttive di gruppi sociali fondamentali (donne, giovani, residenti delle zone arretrate e così via).

Dopotutto, negli ultimi trent'anni le economie occidentali sono state caratterizzate dalla crescente concentrazione di ricchezza nelle mani di pochi: i ricchi si sono ulteriormente arricchiti, mentre i poveri lo sono diventati ancora di più. In un contesto del genere, è fondamentale intervenire per ridurre il più possibile le disuguaglianze della nostra società – sostenendo l'istruzione, riformando il welfare e i sistemi pensionistici, contrastando le forme di lavoro precario – e allo stesso tempo considerare sempre più gli investimenti in capitale umano non come una spesa che non produce ricchezza, ma al contrario come un importante fattore di crescita.

Da questo punto di vista, il caso italiano è esemplare: l'80% degli introiti fiscali deriva da lavoro dipendente. Ma, a ben vedere, i lavoratori percepiscono solo il 40% del PIL. Inoltre, in Italia la crisi ha assunto tratti molto duri e negli ultimi mesi del 2011 è diventato evidente quanto il futuro di questo paese e il destino dell'Unione europea siano strettamente legati. La situazione italiana ha senz'altro le sue peculiarità. La retorica della destra si è nutrita del presupposto che attraverso la deregolamentazione il paese si sarebbe incamminato su un sentiero di forte crescita economica e ricchezza, e che lasciando liberi gli "spiriti animali" si sarebbe creato un contesto favorevole per l'imprenditoria e incoraggiato l'assunzione di rischi. Invece i risultati di anni di governi di destra sono stati la diffusione della corruzione e dell'abusivismo, il radicamento di atteggiamenti corporativi e il drammatico aumento della spesa pubblica. Si tratta di proble-

mi vecchi e ben noti, che tuttavia i partiti di destra, con il loro approccio populista, hanno pesantemente aggravato. A questo proposito, basta guardare a un semplice dato. All'inizio degli anni Duemila (al termine del ciclo di governi di centrosinistra) la spesa pubblica ammontava al 46,2% del PIL. Dieci anni dopo è aumentata di circa sette punti.

Oggi l'Italia necessita di una terapia radicale capace di agire sulla tradizionale struttura corporativa dell'economia italiana – un ostacolo all'innovazione e al dinamismo economico – e allo stesso tempo di promuovere il valore fondamentale della giustizia sociale.

La crisi del debito sovrano, in Italia come ovunque nell'Unione europea, ripropone tutti questi problemi con una nuova urgenza. L'insegnamento che dobbiamo trarre dalla recessione economica è che nessun paese è in grado di far fronte a queste nuove sfide da solo. Soltanto un rinnovato impegno nel processo di integrazione europea, istituzioni europee rafforzate e un nuovo governo economico europeo supportato da una *governance* politica più forte possono dare risposta a queste difficili prove che abbiamo di fronte.

Ciò di cui abbiamo bisogno è una nuova coesione politica. Ma questo compito non può essere affidato all'attuale asse conservatore francotedesco, se quest'ultimo mostra un'inclinazione tanto forte verso interessi puramente egoistici e nazionalisti e non è in grado di proporre e imporre altro che non responsabilità e sanzioni fiscali. L'Unione europea non può vivere di sola austerità.

L'Europa soffre di un vuoto di solidarietà. Come ha ricordato l'ex cancelliere tedesco Helmut Schmidt al Congresso dell'SPD del 2011, la Germania ha il dovere di colmare questo vuoto, dovere che Angela Merkel sembra trascurare.

I progressisti di tutta Europa devono unirsi adesso. Devono disegnare un nuovo piano per il rilancio del progetto europeo non fondato sul solito minimo comune denominatore, ma su

un'ampia visione comune, resistendo alla tentazione di innalzare trincee nazionalistiche.

L'intento di questo volume, che raccoglie i contributi di alcuni dei più qualificati studiosi in materia di sviluppo delle infrastrutture e di riforma del welfare, è quindi di analizzare la cruciale questione della crescita europea in una prospettiva transnazionale, proponendo politiche e soluzioni che – tenendo nella giusta considerazione le differenze tra culture, background ed esperienze – possano essere adottate dagli Stati membri per innescare quel salto di qualità che l'Europa sta aspettando.

Introduzione

Claudio De Vincenti

Con le drammatiche tensioni emerse sui mercati finanziari nel corso del 2011 riguardo ai debiti sovrani di alcuni paesi dell'area euro, sono giunti al pettine i nodi del processo di integrazione europea che erano andati aggrovigliandosi in seguito alla crisi economico-finanziaria esplosa nel 2008. Le diverse capacità di reazione alla crisi manifestate dai paesi membri hanno portato a una divaricazione che, per alcuni di essi, ha messo in evidenza le conseguenze negative di fragilità strutturali e/o elevati debiti pubblici cumulati in passato.

Oggi siamo di fronte a una sfida che mette a rischio non solo la tenuta della moneta unica ma anche il futuro della più complessiva costruzione europea: è giunta al suo termine una intera fase del processo di integrazione, quella in cui la costruzione, peraltro ancora incompleta, del Mercato unico non è stata accompagnata da un coordinamento adeguato delle politiche economiche in funzione della crescita complessiva del continente e della convergenza delle strutture economiche e sociali dei paesi membri. L'Unione europea ormai si trova perciò a dover fronteggiare l'esigenza ineludibile di un salto di qualità nel processo di integrazione, che affianchi alla moneta unica una capacità più generale di governo dell'economia e di progresso sociale. È un'esigenza che non riguarda solo la tenuta del disegno europeo ma anche il ruolo stesso dell'Europa nel contesto mondiale: è giunto il momento che l'Europa si assuma la responsabilità di essere uno dei motori della crescita internazionale, mettendo

Claudio De Vincenti, Sottosegretario al ministero dello Sviluppo economico italiano (dal novembre 2011), ha scritto il presente saggio nel mese di settembre 2011 in qualità di docente di Economia politica all'Università di Roma "La Sapienza".

il suo potenziale economico e il suo patrimonio di cultura e di diritti civili e sociali al servizio di un disegno più ampio di sviluppo per sé e per gli altri.

Alcuni primi passi in avanti sono stati fatti negli ultimi mesi, dal maggior coordinamento delle politiche economiche disegnato dal Patto europlus alla costituzione del Fondo di stabilità (EFSF, European Financial Stability Facility) per fronteggiare la crisi dei debiti sovrani. Ed è in questo quadro, che comincia a prefigurare una *governance* europea più robusta e più solidale, che va collocata anche la Strategia Europa 2020, «per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» se, come chiarisce Giuliano Amato nel saggio che apre questo volume, la si vuole dotare di strumenti efficaci. La Strategia propone obiettivi ambiziosi all'Unione e ai paesi membri, in termini di aumento del tasso di occupazione, investimenti in ricerca e sviluppo, istruzione, lotta al cambiamento climatico e alla povertà. Ma per realizzarli, occorre andare al di là dell'*open method of coordination* (OMC) – analisi della situazione di ciascun paese membro, *benchmarking*, raccomandazioni prive di forza e sanzione giuridica – che ha segnato il limite di fondo della Strategia di Lisbona, rispetto alla quale Europa 2020 vuole essere una revisione e un aggiornamento più incisivi. Il nodo da sciogliere – solo accennato ma non risolto nel documento della Commissione – è quello del passaggio dal mero coordinamento intergovernativo di una pluralità di politiche nazionali a una iniziativa collettiva europea affidata all'Europa integrata delle istituzioni comunitarie (Commissione, Consiglio, Parlamento): una più forte *governance* europea che introduca pilastri normativi, laddove oggi ci sono soltanto *guidelines*, e faccia leva su risorse comunitarie dedicate.

Le politiche necessarie a dare concretezza agli obiettivi generali della Strategia 2020 dovranno misurarsi su diversi terreni di intervento. Su due di essi, di particolare rilievo, si concentra questo volume: lo sviluppo delle reti infrastrutturali transeuropee e le politiche di welfare. In ambedue i casi ci scontriamo con due

ostacoli rilevanti: i vincoli di bilancio pubblico, resi oggi particolarmente stringenti dall'esigenza di rientro dalle politiche fiscali espansive che sono state necessarie per contenere gli effetti della crisi economico-finanziaria del 2008; i condizionamenti culturali esercitati ancora dalla "saggezza convenzionale", che tende a fare esclusivo affidamento sulle virtù autoregolatorie del mercato e a considerare le attuali dimensioni dei *welfare State* europei un peso – in termini fiscali e regolamentari – che frena la crescita economica.

È con questi due ostacoli che si misurano i saggi raccolti in questo volume, fornendo analisi e indicazioni di *policy* che delineano una strategia che valorizza il ruolo di un intervento pubblico attivo di governo e regolazione dei mercati, facendo delle risorse di bilancio pubbliche – limitate dall'esigenza di rientro del debito – la leva per promuovere una ampia riallocazione delle risorse complessive dell'economia, pubbliche e private, che, attraverso il mercato, sviluppi servizi decisivi per la qualità della vita e la competitività di sistema dell'area europea.

Il tema è tracciato nelle sue linee generali nei due saggi introduttivi alle tematiche di intervento al centro del volume, il saggio di Andrea Goldstein e Céline Kauffmann sul finanziamento delle infrastrutture e quello di Nathalie Morel, Bruno Palier e Joakim Palme sull'investimento sociale.

Partendo da una ricognizione dei massicci fabbisogni di investimento necessari a rinnovare e completare le reti infrastrutturali dei paesi dell'Unione, il primo saggio sottolinea l'esigenza di mobilitare capacità imprenditoriali e di attrarre capitali privati, convogliando verso il potenziamento e lo sviluppo delle reti risparmio interno ed esterno all'area. Inoltre chiarisce le condizioni essenziali affinché tale coinvolgimento possa realizzarsi, condizioni che passano per un salto di qualità nella capacità dell'Unione e dei singoli paesi membri di costruire una *governance* multilivello razionale e disegnare un quadro di regola-

zione forte e coerente dei mercati che, attraverso un sistema di regole chiare e stabili, assicuri la sostenibilità economico-finanziaria dei progetti. In questo quadro, c'è bisogno sia di una migliore programmazione dei progetti che ne riduca i costi, sia di metodologie tariffarie adeguate, sia del ricorso a strumenti fiscali in funzione del contenimento delle esternalità negative e della promozione di quelle positive.

Il secondo saggio evidenzia il ruolo dell'investimento sociale come fattore di crescita di una economia basata sulla conoscenza, dove produttività e sviluppo dipendono dalla qualità del capitale umano e dalla sua utilizzazione efficiente. In questa prospettiva, l'Unione europea e i paesi membri sono chiamati a potenziare l'investimento in capitale umano, sia attraverso il sistema dell'istruzione e della formazione nel corso della vita, sia attraverso gli istituti della sicurezza sociale, sia attraverso la rete di servizi alle persone, in modo da promuovere quell'insieme di esternalità positive che sono essenziali dal punto di vista della coesione sociale come da quello delle potenzialità di crescita economica. L'impostazione è quella di un sistema di welfare che punti a promuovere *ex ante* le capacità e non solo a risarcire *ex post* dagli eventi avversi, a mettere ognuno in grado di procurarsi reddito sul mercato e a migliorare la qualità del proprio lavoro, a ridurre la trasmissione intergenerazionale della povertà e a potenziare quella della conoscenza.

I temi così tratteggiati vengono poi approfonditi problematicamente e sviluppati in specifiche indicazioni di *policy* nei contributi sui singoli settori che compongono i due focus – infrastrutture e welfare – in cui è articolato il volume.

“Reti e infrastrutture: connettere l'Europa per uno sviluppo sostenibile” ruota intorno alla questione dello sviluppo delle reti – energetiche, di trasporto, di telecomunicazione – che costituiscono la cornice infrastrutturale essenziale per completare il Mercato unico e liberarne le potenzialità espansive. Da questo

punto di vista, come sottolinea Michele Grillo nel suo intervento, i settori dell'energia – elettricità e gas – sono per molti versi emblematici del progetto di costituzione del Mercato unico europeo e delle difficoltà della sua attuazione. La rilevanza delle infrastrutture di interconnessione, anche ai fini della liberalizzazione del mercato, è rimasta a lungo sottovalutata nell'impostazione comunitaria, concentratasi con le prime (1996-98) e seconde direttive (2003) sulla questione del *level playing field* e del *Third Party Access* alle reti. È solo con il recente Terzo pacchetto che viene affrontata la necessità di superare le strozzature nelle interconnessioni di rete, proponendo di rafforzare la separazione tra operatori della rete e operatori dei servizi e il coordinamento tra i regolatori. Secondo Grillo, però, questo passaggio è condizione necessaria ma non ancora sufficiente per realizzare strategie di investimento nelle reti coerenti con un assetto integrato e concorrenziale del Mercato unico: la presenza di esternalità positive non facilmente internalizzabili e l'esigenza di disporre, a fini concorrenziali, di un eccesso di capacità infrastrutturale rispetto alla domanda propongono il tema del controllo pubblico sulle imprese di rete e, in prospettiva, di una impresa di rete che abbia *intrinsecamente* la natura di una "impresa pubblica europea".

Nell'ottica della costruzione del Mercato unico, la Commissione europea ha puntato fin dalle origini a promuovere il sistema di trasporti transeuropeo, in particolare l'alta velocità ferroviaria, nella consapevolezza che i singoli Stati membri non hanno incentivi sufficienti per investire in una rete di trasporti internazionale, i cui benefici si realizzano solo in parte entro i confini nazionali. La ricognizione della letteratura sulle ricadute economiche e ambientali dell'alta velocità, proposta da Chris Nash nel suo saggio, suggerisce però di non indulgere troppo alla retorica in materia e di combinare piuttosto una maggiore selettività dei progetti di interesse transeuropeo con investimenti nazionali volti a costruire una rete inter-

na di trasporti e logistica diffusa, priva di “colli di bottiglia”. I finanziamenti europei si giustificano (ad eccezione delle aree da sostenere con i Fondi strutturali e i Fondi di coesione) solo per opere che abbiano un traffico transfrontaliero rilevante ed economie di scala significative. Per quanto riguarda l’alta velocità ferroviaria, l’impegno europeo va concentrato sulle tratte caratterizzate da ampi volumi di passeggeri, le uniche che presentano una adeguata sostenibilità economico-finanziaria. Per le altre, il contributo dell’Unione europea va orientato verso l’*upgrading* delle linee esistenti e il potenziamento di altre modalità di trasporto.

Le tecnologie dell’informazione e della comunicazione (ICT, Information and Communication Technology) hanno avuto negli scorsi decenni un forte impatto sulla produttività e sulla crescita delle principali economie sviluppate. Si tratta, come chiariscono Cosimo Dolente, Claudio Leporelli e Pierfrancesco Reverberi nel loro contributo, di una *general purpose technology*, il cui apporto per un verso è destinato a proseguire a lungo e per altro verso non è pienamente internalizzato dagli attori privati. Ciò fornisce all’intervento pubblico una solida base teorica, rafforzata dalla necessità di evitare il *digital divide* e i suoi effetti sulla disuguaglianza sociale. Dalla loro analisi gli autori derivano una serie di proposte di *policy*: lo sviluppo di reti NGN (Next Generation Network), che rende centrale il problema della promozione degli investimenti, richiede un forte ruolo di *governance* delle autorità di regolamentazione; tenendo conto degli attuali vincoli di bilancio, l’apporto di risorse pubbliche deve concentrarsi nelle aree a bassa densità residenziale e a basso reddito, con politiche di sostegno della domanda pubblica e di quella privata (per coloro che potrebbero essere esclusi dal servizio per insufficiente potere di acquisto) e di sostegno dell’offerta (sviluppo delle reti nelle aree ad alto costo); nelle altre aree, l’apporto di risorse pubbliche, sotto forma di partecipazione o finanziamento a progetti di soggetti privati, ha senso

solo se essi tardano ad attuare indipendentemente programmi adeguati.

Un tema trasversale ai settori trattati – e ad altri, come l'idrico e quello dei rifiuti, che non sono stati affrontati in questo volume perché esulano dal tema delle reti transeuropee – è quello della sostenibilità ambientale. La definizione offerta dal programma ambientale delle Nazioni Unite esprime bene finalità e strumenti dell'approccio della *green economy*: in termini di obiettivi di riduzione dell'impatto ambientale e di equità, anche tra paesi, di sviluppo del reddito e dell'occupazione, di centralità del ruolo del decisore pubblico. Ma, come osserva subito Alfredo Macchiati nel suo saggio, i nodi da sciogliere per la riconversione ambientale sono molto intricati. Emblematica al riguardo è la distanza tra gli obiettivi ambiziosi stabiliti dall'Unione europea e la limitatezza delle risorse messe in campo. Il fatto è che, al di là della retorica, la *green economy* non è una *win-win solution*: occorre essere consapevoli che nessuna *green economy* si può costruire se non mettendo un prezzo sull'inquinamento o sull'eccesso di sfruttamento delle risorse naturali, con sistemi quali l'imposizione fiscale o i permessi negoziabili; e che il ricorso a sussidi va limitato alle sole tecnologie innovative, escludendo quelle mature, se non si vogliono avere effetti distorsivi sui mercati e spreco di risorse rispetto agli obiettivi. Insomma, l'obiettivo della riconversione verde dell'economia pone all'Unione e ai paesi membri un problema generale di riallocazione delle risorse.

“Equità e crescita: idee per un nuovo welfare” prende le mosse da un'analisi dei rischi connessi all'ampliamento delle disuguaglianze nei paesi avanzati e in Europa per poi affrontare quattro tematiche di grande rilievo per incidere alla radice sulle disuguaglianze e rafforzare la coesione sociale: lo sviluppo di un sistema di servizi alle persone e alle famiglie, le sfide di fronte a cui si trovano i sistemi sanitari, le contraddizioni presenti nei processi di deregolazione del mercato del lavoro, la costruzio-

ne di un sistema di sicurezza pensionistica nell'epoca dell'invecchiamento della popolazione.

Partendo dall'ampliamento delle disuguaglianze nei redditi registrato negli ultimi venticinque anni, Vito Peragine propone un'analisi delle sue implicazioni per la coesione sociale e la crescita economica basata sull'approccio dell'uguaglianza delle opportunità (EOp). L'approccio distingue tra disuguaglianze dovute a circostanze esogene, al di fuori del controllo individuale (quali ad esempio il genere, la famiglia di appartenenza o la razza) e disuguaglianze dovute a fattori di responsabilità individuali, cioè sotto il controllo dell'individuo. Le prime (che spiegano fino al 50% delle disuguaglianze presenti oggi nei paesi europei) sono eticamente inaccettabili e l'intervento pubblico deve proporsi di evitarle *ex ante* o almeno di compensarle *ex post*. Non solo, esse tendono ad accumularsi nel tempo minando la coesione sociale e ostacolando la crescita, in quanto producono trappole della disuguaglianza che mantengono quote significative di popolazione ai margini del mercato e della produzione. È questo quindi un terreno su cui la Strategia 2020 deve misurarsi, sollecitando interventi redistributivi di tipo selettivo sulle determinanti delle disuguaglianze esogene: educazione, servizi, sanità, sicurezza sociale.

La diffusione di rapporti di lavoro precari, i cambiamenti nell'organizzazione del lavoro che accentuano il conflitto tra vita lavorativa e compiti familiari, l'incremento della quota di popolazione dipendente in età anziana, i cambiamenti nella struttura e nella composizione dei nuclei familiari sono tutti fattori che incidono sulla vita delle famiglie e delle persone e determinano una domanda crescente di servizi. In altri termini, argomenta Jeanne Fagnani nel suo intervento, è in atto uno spostamento della frontiera tra servizi cui la famiglia provvede al suo interno e servizi per i quali ricorre alla fornitura esterna, pubblica o di mercato. Cosicché il tema della costruzione di una rete diffusa di servizi efficiente, sostenibile e adegua-

ta ai nuovi bisogni occuperà un posto sempre più rilevante nell'agenda della politica economica e sociale. Le esperienze più avanzate di servizi integrati e flessibili, che sono state realizzate in alcuni dei paesi europei, mostrano la strada da seguire: un nuovo rapporto tra intervento pubblico (che organizza la rete di servizi) e soggetti pubblici e privati (*non-profit* e *for-profit*), che forniscono i servizi entro un contesto di mercato che deve essere però regolato dall'autorità pubblica sia per assicurare servizi adeguati e a prezzo accessibile alle famiglie sostenute nel loro potere d'acquisto (voucher differenziati in funzione delle condizioni economiche), sia per qualificare e tutelare i lavoratori coinvolti.

Anche i sistemi sanitari fronteggiano oggi in Europa nuove sfide: le domande di salute più avanzate che provengono dai cittadini, il crescente stress finanziario che richiede un aumento dell'efficienza nel disegno della rete e nell'organizzazione dei servizi, e quindi una *governance* più efficace e complessa, l'interdipendenza che va emergendo tra i sistemi nazionali. Nel suo saggio, Naomi Chambers mette a confronto queste sfide con i due principali modelli presenti in Europa, quello bismarckiano e quello Beveridge: il primo offre più possibilità di scelta ma il secondo è maggiormente in grado di offrire cure integrate e coordinate, specie per i pazienti con patologie di lungo periodo. In ogni caso, ambedue i modelli stanno sperimentando riforme che puntano su modelli di concorrenza amministrata tra gli erogatori in un contesto di quasi-mercati regolati dall'autorità pubblica, mantenendo (a differenza di quello statunitense) la copertura universale della popolazione. Rimane peraltro problematico costruire gli incentivi giusti e garantire la *governance* multilivello. Al di là del modello utilizzato, permangono tuttora disparità rilevanti tra i paesi europei riguardo all'efficienza e all'efficacia dei sistemi sanitari nel rispondere alle sfide indicate: serve quindi una strategia europea che spinga verso una convergenza con le *best practices*.

Le contraddizioni presenti nei processi di deregolazione del mercato del lavoro sono al centro dell'analisi sviluppata nel contributo di Andranik Tangian. Lo stesso approccio della flexicurity – maggiore flessibilità dei rapporti di lavoro accompagnata da maggiore sicurezza sociale – viene da lui ricondotto a una variante interna all'approccio di tipo neoliberale e viene sottoposto a una severa disamina critica: il principale argomento normativo – che la flessibilità migliori la performance dell'economia – non sembra ancora supportato da riscontri empirici convincenti e si dubita che la flessibilità possa essere resa realmente compatibile con la sicurezza. L'autore, peraltro, ricostruisce con attenzione l'evoluzione del dibattito europeo sul tema, a partire dalla metà degli anni Novanta fino alla sua inclusione come elemento portante della Strategia 2020, e riconosce che le esperienze olandese e danese – passaggio dalla sicurezza del posto di lavoro alla sicurezza dell'occupazione tramite una minor protezione del posto, una rete di ammortizzatori completa e robusta, politiche attive di riqualificazione e reinserimento – hanno dato risultati importanti. Ma rileva anche che tra i partner europei non vi è ancora un consenso che non sia meramente retorico ma operativo, ossia che riguardi gli strumenti con cui realmente conciliare flessibilità e sicurezza. Considerazioni più positive sulla flexicurity sono contenute nel saggio di Elsa Fornero, che collega le riforme del mercato del lavoro a quelle del sistema pensionistico: la maggior flessibilità nei rapporti di lavoro e il più stretto collegamento tra prestazione pensionistica e contributi versati sono condizione necessaria ma non sufficiente per innalzare i tassi di occupazione e di attività, specie per giovani, donne e anziani. La precarietà dei rapporti di lavoro e il rischio di trattamenti inadeguati in età anziana sono dovuti non solo a difetti nel disegno e nell'implementazione delle riforme, ma soprattutto alla stagnazione in cui si trovano da tempo le economie europee. Il saggio si sofferma sui raffinamenti da apportare alle riforme dei sistemi pensionistici pubblici, fermo restando il giudizio positivo – dal punto di vista degli incentivi

individuali e della sostenibilità finanziaria del sistema – circa il passaggio da sistemi a beneficio definito (DB, Defined Benefit) a sistemi a contribuzione definita (DC, Defined Contribution), in particolare nei paesi che hanno adottato il sistema NDC (Notional Defined Contribution) con equivalenza attuariale tra contributi e prestazioni. La sicurezza di reddito nell'età anziana dipende principalmente dalla lunghezza della vita lavorativa e, al suo interno, dal profilo e dalla continuità dei redditi guadagnati. Di qui l'importanza di definire obblighi e incentivi corretti all'allungamento della vita lavorativa, di introdurre schemi di pensionamento graduale, di migliorare l'occupabilità dei lavoratori anziani. Ma anche l'opportunità di integrare i sistemi a contributo definito con schemi di protezione sociale finanziati attraverso la fiscalità generale: contribuzione figurativa per i periodi di disoccupazione e di maternità, garanzia di un livello base di pensione.

Dall'insieme dei saggi raccolti in questo volume emerge, pur con le diversità dovute alla varietà dei temi affrontati e dei punti di vista degli autori, una impostazione di politica economica e sociale che, in contrasto con la "saggezza convenzionale", vede nell'intervento pubblico il catalizzatore di uno sviluppo dei mercati in funzione di obiettivi condivisi di progresso civile: capacità pubbliche di *governance*, programmazione e regolazione sono condizioni imprescindibili per lo sviluppo delle reti infrastrutturali di cui l'Europa ha bisogno e di reti di servizi sociali di prossimità che rispondano ai bisogni di una società avanzata. Sul fronte degli investimenti infrastrutturali, disegno delle regole e promozione della concorrenza sono essenziali per creare un ambiente di mercato stabile, in cui possano esprimersi le capacità imprenditoriali e possano essere coinvolte ampie risorse finanziarie private. Ma non solo: le rilevanti esternalità connesse allo sviluppo delle infrastrutture richiedono una politica di programmazione che le traduca in incentivi che le internalizzino nel sistema di convenienze degli operatori pri-

vati e in strategie di investimento di operatori pubblici di rete *market-oriented*. Sul fronte delle politiche di welfare, si tratta di sviluppare il Modello sociale europeo combinando i diritti sociali con sistemi di incentivo dei comportamenti individuali e con meccanismi di mercato regolati che conferiscano un maggior potere di scelta responsabile ai cittadini: una rete di sicurezza sociale che sostenga la flessibilità del lavoro e l'autodeterminazione dei cittadini circa i propri piani di vita (lavoro, maternità, pensionamento); una rete di servizi alle persone e alle famiglie che si confronti con la domanda da loro espressa e sostenuta nel potere d'acquisto con risorse pubbliche; una organizzazione del sistema sanitario basata su una copertura universale della popolazione e su una competizione nei risultati tra *providers* sottoposta alla valutazione e alla regolazione pubbliche.

In ambedue i campi, infrastrutture e welfare, le risorse di bilancio pubblico – limitate dalle esigenze di consolidamento fiscale – sono chiamate a svolgere il ruolo di “leva” per la mobilitazione delle risorse private, con effetti moltiplicatori sul finanziamento degli investimenti e sulla domanda di servizi. Resta naturalmente l'esigenza di un diverso orientamento della politica macroeconomica europea, volto a riassorbire gli squilibri commerciali – espansione della domanda interna nei paesi in surplus commerciale e consolidamento dei bilanci pubblici nei paesi in deficit – in modo da sfruttare le potenzialità espansive dell'area monetaria unificata. Ma è anche chiaro che l'effetto “leva” di cui abbiamo parlato avrebbe esso stesso un impatto espansivo e, soprattutto, rimuovendo le strozzature infrastrutturali e potenziando il capitale umano, creerebbe le condizioni dal lato dell'offerta per una crescita economica di lungo periodo stabile e sostenuta. Per aprire questa prospettiva è necessaria – torniamo così alla questione da cui eravamo partiti all'inizio di queste note – una più forte e coerente *governance* europea della politica economica e sociale. Solo un disegno di programmazione e regolazione europeo può sbloccare, nel quadro di un Mercato unico aperto e concorren-

ziale, lo sviluppo infrastrutturale dell'area nel suo insieme, cogliendone le esternalità e potenziandone il finanziamento. Su quest'ultimo tema, due sono i nodi principali da sciogliere: la raccolta di fondi sui mercati internazionali tramite l'emissione di bond comunitari finalizzati al finanziamento delle reti transeuropee, secondo l'impostazione originariamente proposta da Jacques Delors; il potenziamento del ruolo che possono svolgere le istituzioni finanziarie con missione pubblica – Banca europea degli investimenti, Caisse des dépôts et consignations, Cassa depositi e prestiti, KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) – nel creare (sia tramite finanziamento in *equity* sia tramite finanziamento a debito a condizioni che facilitino il coinvolgimento di risorse finanziarie private) i presupposti per il decollo degli investimenti infrastrutturali.

Sul versante delle politiche di welfare è ora di andare al di là dell'*open method of coordination*, affiancando all'azione di *benchmarking* riferita a indicatori generali di performance un intervento di co-finanziamento calibrato su specifici obiettivi intermedi, che l'Unione giudichi prioritari per promuovere una convergenza nella dotazione di servizi alla popolazione. Si tratta di costituire nell'ambito del bilancio europeo un fondo dedicato alle politiche sociali e finalizzato a co-finanziare programmi nazionali e locali secondo un meccanismo di incentivo simile a quello già utilizzato per gli investimenti finanziati dai Fondi strutturali. I programmi finanziabili devono presentare specifici obiettivi osservabili e misurabili in materia di servizi di welfare, la cui realizzazione sia univocamente riconducibile ai governi interessati, in modo che l'erogazione del co-finanziamento europeo possa essere rigorosamente condizionata al raggiungimento effettivo dei risultati.¹

In conclusione, l'Europa integrata delle istituzioni comunitarie è chiamata a disegnare e promuovere una strategia di governo pubblico dei mercati che apra nuove prospettive di crescita economica e di progresso civile per i cittadini europei.

NOTE

¹ Qualche esempio di target adatti allo scopo: numero incrementale di bambini che frequentano asili nido e rapporto bambini/assistenti; analogamente, numero di anziani non autosufficienti in assistenza domiciliare integrata; acquisizione di alte tecnologie sanitarie e *start-up* dei corrispondenti reparti ospedalieri in grado di utilizzarle.

Ridisegnare l'Europa per tornare a crescere

Giuliano Amato

Dalla Strategia di Lisbona alla Strategia Europa 2020

La Strategia di Lisbona è stata vittima sin dal suo inizio di un ostinato fraintendimento, che da solo è bastato a inficiarne il successo. Si è sempre e regolarmente scritto che il suo obiettivo era quello di fare diventare in un decennio (tra il 2001 e il 2010) l'Unione europea «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo». E siccome questo primato non è stato mai neppure sfiorato, se ne è desunto che la Strategia era comunque destinata al fallimento. In realtà non era questo l'obiettivo consacrato dal Consiglio europeo riunitosi a Lisbona nel marzo 2000. Quelle parole erano state scritte, ma non da sole, giacché il testo completo era: «(...) 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 sfida a cui veniva candidata l'economia europea non era perciò di farla diventare la più competitiva in assoluto, ma di farla diventare quella più competitiva senza mettere per questo a repentaglio la coesione sociale e riuscendo anzi a rafforzarla. Una sfida schiettamente europea che, se si vuole, è ancora più ambiziosa, ma che certo si misura su un insieme di parametri non esauriti dai soli dati sui tassi di competitività e di innovazione.

È una precisazione, questa, che dobbiamo agli autori della Strategia di Lisbona e alla qualità del loro impegno. Essa tuttavia non cancella il fatto che, a distanza di dieci anni, fosse più che

Giuliano Amato, presidente del Consiglio dei ministri italiano (1992-93, 2000-01), è presidente dell'Advisory Board della Fondazione Italianeuropei.

giusto prendere atto dei limiti dei risultati raggiunti, dei difetti e degli ostacoli che sono emersi, degli obiettivi infine che il passare del tempo ha portato in primo piano. Di qui la Strategia Europa 2020 lanciata dalla Commissione e successivamente approvata dal Consiglio europeo. Di essa nessuno mette in discussione l'utilità e ci si chiede caso mai se il modo in cui provvede a tale revisione-aggiornamento sia adeguato e sufficiente.

Sul piano della messa a fuoco degli obiettivi la risposta è senz'altro positiva ed è una risposta che non stupisce, perché tra le specialità nelle quali la Commissione eccelle c'è proprio quella di saper dipingere sfide e desiderabili scenari futuri (altro discorso, e lo vedremo fra poco, riguarda i modi per arrivarci). Su questo terreno, gli obiettivi di Lisbona non vengono abbandonati, ma per un verso sono specificati, per l'altro sono arricchiti e integrati attraverso l'indicazione di *flagship initiatives*, che fanno ben capire le urgenze alle quali si ritiene essenziale rispondere oggi, in vista di una crescita che sia insieme «smart, sustainable and inclusive» (maestria degli aggettivi...).

Fra tali iniziative ci sono quelle ancora rivolte al perseguimento della *knowledge economy*, attraverso la creazione delle condizioni più favorevoli per l'accesso di ricerca e innovazione alle risorse finanziarie di cui hanno bisogno, attraverso il miglioramento della qualità dell'istruzione e dell'apertura ai giovani del mercato del lavoro, attraverso infine la ripresa dell'agenda digitale per l'Europa. Ma c'è anche l'iniziativa sull'efficienza europea in materia energetica, da realizzare in primo luogo attraverso il ricorso alle energie rinnovabili e la modernizzazione dei sistemi di trasporto. C'è la promessa di una consapevole e articolata politica industriale, che operi insieme alla sostenibilità ambientale dell'industria e al rafforzamento della capacità delle nostre imprese piccole e medie di essere competitive sul mercato globale. Così come ci sono le iniziative rivolte al mondo del lavoro, pensando alla formazione permanente e alla mobilità, e quelle contro la povertà e l'esclusione sociale.

Sappiamo quanti sono, e quanti possono essere, gli obiettivi e i progetti più specifici riconducibili a ciascuna di queste iniziative, ivi compresi quelli riguardanti le infrastrutture comuni, a cominciare dalla rete elettrica europea, frutto da tempo auspicato della interconnessione delle reti nazionali. Ma mi fermo qui e non entro nei dettagli dei profili programmatici, sui quali del resto si soffermano altri scritti in questa stessa pubblicazione. Di maggiore interesse è aver chiare le ragioni che hanno ostacolato la realizzazione degli obiettivi di Lisbona per valutare se e quanto l'Unione europea sia in grado di superarle nella attuazione di questa sua aggiornata strategia.

Degli ostacoli abbiamo oggi una visione diversa da quella che già andava formandosi prima del 2008; a partire da quell'anno, infatti, è entrata pesantemente in gioco la crisi economico-finanziaria a troncane le gambe alla crescita europea e alla capacità dei nostri paesi di innovare le attività economiche e di far aumentare i posti di lavoro. Sarebbe però un errore da parte nostra cancellare, in ragione di quel sopravvenuto terremoto, i fattori di debolezza che già avevamo riscontrato e che si riconducono fondamentalmente a insufficienze di *governance*. Ci si era affidati all'*open method of coordination* (OMC), lo si era anche dotato di una formale procedura per dare non solo un ordine, ma anche un peso specifico ai singoli passaggi. Ciò non è bastato a rimuovere il difetto di fondo, vale a dire la intrinseca e irrimediabile asimmetria fra la definizione di taluni fini o interessi pubblici come beni comuni europei e l'affidamento delle politiche per realizzarli alla sola responsabilità degli Stati nazionali. Un coordinamento costituito da analisi della situazione di ciascuno, da *benchmarking*, da raccomandazioni prive di qualsiasi forza e sanzione giuridica non colmava l'asimmetria, finiva anzi per ribadirla.

Insomma, da alcuni anni (probabilmente fu il Trattato di Maastricht nel 1992 il vero *turning point* a questo riguardo) avevamo affidato una serie di missioni comuni non più all'Europa

integrata delle istituzioni comunitarie, ma all'Europa cooperativa delle sedi e delle procedure intergovernative. La Strategia di Lisbona, riguardando politiche e scelte che erano largamente rimaste di responsabilità nazionale (in materia economica e industriale, di istruzione e lavoro, di istituzioni e servizi sociali), non poteva non ricadere da questa parte e non risentire conseguentemente della sua debolezza.

Oggi, pur essendoci dotati di una nuova strategia e pur trovandoci alle prese con una crisi di finanza pubblica che minaccia da sola di farla saltare, facciamo ancora i conti con questa debolezza. Se infatti analizziamo la crisi generale che ci aveva colpito e la crisi finanziaria nella quale essa si è poi trasformata in diversi dei nostri paesi, ci accorgiamo che entrambe sono state, se non determinate, di sicuro accentuate dall'assenza di efficaci risposte collettive europee, riguardanti non le sole divergenze finanziarie, ma le stesse divergenze sul terreno economico. Come è stato notato (ad esempio da Jean Pisani-Ferry), l'assunto «It's all fiscal» non sta scritto da nessuna parte e una situazione nella quale si intrecciano la capacità di crescere e quella di pagare il debito pubblico esige che entrambe queste capacità siano corroborate e sostenute da una *governance* europea migliore di quella in cui si era impantanata la Strategia di Lisbona. Ne è consapevole la Strategia Europa 2020? E siamo comunque pronti a dotarcene?

Fin dai primi paragrafi del documento che la contiene, la Strategia Europa 2020 afferma che «per ottenere risultati occorrerà una *governance* economica più forte». E qualcosa di più in effetti c'è, non tanto in quel documento, quanto nelle decisioni successivamente adottate dal Consiglio europeo (specie nella riunione del 24-25 marzo 2011) sotto l'incalzare della crisi. Pensiamo al Semestre europeo, nel quale abbiamo già iniziato a realizzare un coordinamento preventivo delle politiche di bilancio che prima non c'era. E pensiamo che i documenti sottoposti ai più severi fra i vagli comuni oggi esistenti, quelli previsti dal Patto di

stabilità, devono contenere ora non solo gli impegni finanziari, ma anche gli impegni di riforma. Mentre le raccomandazioni da indirizzare ai singoli Stati membri potranno riguardare, oltre che i rimedi da adottare per gli squilibri di bilancio, anche quelli relativi agli squilibri macroeconomici.

È tuttavia, se guardiamo realisticamente alla situazione in cui si trova l'Unione europea in questi mesi, essa non è molto migliore rispetto a quella di tre anni fa, quando alle difficoltà già incontrate nel realizzare la Strategia di Lisbona si sommarono quelle, travolgenti, della crisi economico-finanziaria, che fece piombare verso il basso il PIL e i posti di lavoro. Questa volta rischiano di essere abbattute, ancora più gravemente, le economie degli Stati membri più deboli e si lotta contro il riaffacciarsi di una crisi generale, che metterebbe addirittura a repentaglio non solo la nuova strategia, ma la stabilità stessa dell'euro. Ebbene, domandiamoci perché. Per effetto di una crescita abnorme di debiti pubblici inizialmente contenuti che una più tempestiva e più forte *governance* europea avrebbe potuto prevenire e per il timore di possibili contagi, che, in questo momento, i primi cenni di una *governance* europea più robusta e più solide stanno forse riuscendo a contrastare.

È bene dunque appassionarsi ai singoli capitoli della Strategia Europa 2020, esaminare le diverse iniziative che essa propone, fornire elementi per integrare i suoi contenuti e migliorare le sue stesse prospettive. Ma ancora più della Strategia di Lisbona, essa può rischiare il fallimento se non riusciremo ad affidarla a istituzioni e a procedure di governo più efficaci di quelle di cui disponiamo. E la strada per farlo è quella su cui l'Unione europea sembra finalmente incamminarsi per fronteggiare intanto la crisi dei debiti sovrani.

Il tema chiave, per quanto riguarda la Strategia Europa 2020, è quello che è già stato messo in luce parlando dell'*open method of coordination*. Credo non si possa fare meglio di quello che si è fatto nel cercare di rafforzarlo, sino a prevedere delle san-

zioni per gli Stati membri che non ottemperano alle raccomandazioni loro rivolte e quindi agli impegni che hanno assunto. Ma rimane una differenza incolmabile fra il coordinamento di una pluralità di politiche nazionali e l'adozione di una singola politica davvero comune. È una differenza di attori, di forza giuridica e politica degli atti che essi adottano, di chiarezza delle conseguenze che si producono per i terzi a cui quegli atti sono indirizzati.

L'esempio più macroscopico e più facile da capire è proprio quello della crisi dei debiti sovrani, segnata dalle sfuriate del mercato contro i titoli pubblici degli Stati membri più deboli. A causa di queste sfuriate quei titoli hanno perso valore, per finanziarsi gli Stati presi di mira devono pagare interessi sempre più alti e il loro debito finisce per diventare non più ripagabile con i mezzi di cui potranno disporre, sino ad aprire la delicata questione di un loro possibile fallimento. Eppure si tratta di debiti che rispetto all'intera Unione o anche alla sola eurozona risultano, almeno per i casi più gravi, di entità assai modesta. Il debito consolidato di Grecia, Portogallo e Irlanda rappresenta meno del 7% del PIL dell'eurozona e meno del 9% del suo debito totale. Certo, dopo di loro nella zona a rischio è entrata anche l'Italia, paese ben più pesante, con un debito ben più pesante. Eppure si continua a parlare di rischio per l'intera eurozona in ragione delle difficoltà della sola Grecia a ripagare il suo debito. Ha senso una cosa del genere?

No, non ha senso, ma il rischio continuerà a esserci fino a quando la difesa di beni che sono comuni rimane affidata alla capacità di resistenza dei singoli Stati e non a quella dell'Unione. Perché è proprio questo il punto, l'*hic Rhodus* della nostra *governance*, davanti al quale abbiamo assistito e assistiamo a tante esitazioni. Dopo il Consiglio europeo del 21 luglio 2011 né Grecia, né Portogallo, né Irlanda sono stati lasciati soli e la già esistente *facility* finanziaria creata proprio per i paesi in difficoltà è stata abilitata a intervenire a loro favore con l'erogazione di

prestiti e l'emissione di titoli garantiti dagli stessi Stati più forti. Non è la garanzia collettiva che in tanti avevano proposto, quella realizzabile sostituendo i titoli nazionali con eurobond (destinati a essere ripagati – sia chiaro – dagli Stati membri per il cui debito vengono emessi). Si è fatto in modo tuttavia che gli Stati deboli non appaiano più come unici debitori davanti al mercato. E questo potrà contribuire a ridare fiducia allo stesso mercato. Siamo insomma su un percorso che ci ha portato ad allontanarci dagli scogli, anche se ancora non siamo riusciti ad approdare dove dovremmo, e cioè al passaggio dalle garanzie separate, quelle che ciascuno dà per la quota di aiuto che fornisce, alla garanzia collettiva di tutti. È il passaggio dai plures all'unum, che avrebbe una forza di gran lunga superiore a quella sommata dei plures e che, proprio per questo, costerebbe fra l'altro assai meno a tutti e a ciascuno. Ma ciascuno ha paura di perdere il controllo di sé. E sino a quando questa paura prevale, si rinuncia paradossalmente a ciò che si vorrebbe.

Non sono così imperiose le esigenze a cui corrispondere per attuare la Strategia Europa 2020, e sarebbe sbagliato pensare che, per rimediare ai difetti dell'*open method of coordination*, si debbano trasferire tutti i poteri necessari a livello europeo. Non si tratta di questo, ma di fare in modo più sistematico ciò che si è preso a fare proprio in materia finanziaria, allorché si è voluto rafforzare, nel maggio scorso, il Patto di stabilità: tale patto rientrava tipicamente nel coordinamento intergovernativo, nella cornice di regole e di sanzioni previste direttamente ed esclusivamente dal Trattato e da un protocollo annesso. Quando i governi hanno deciso di dotarlo di nuove regole e hanno concordato su di esse in sede intergovernativa, hanno anche convenuto che il modo migliore e più rapido per dare alle nuove regole la forza che serviva era quello di farne oggetto di un regolamento comunitario. È accaduto così che i bilanci statali siano (giustamente) rimasti di responsabilità statale, ma alcune regole chiave a cui per il futuro li si voleva assoggettare

(sul volume delle spese, l'equilibrio fra spese ed entrate, l'assorbimento annuale del debito totale) non sono state rimesse a singoli provvedimenti di attuazione statale di un mero indirizzo comune, ma sono state imposte, con forza immediata e diretta, attraverso un regolamento europeo.

La Strategia 2020 e le sue *flagship initiatives* vanno lette e analizzate alla luce di questo esempio per capire quanto esso sia trasferibile al loro interno e per quali aspetti. In essa, quando si afferma la necessità di una *stronger economic governance*, non sembra che si intenda andare molto oltre il tradizionale *open method of coordination*. Si parla di «priorities» e di «headline targets», di «integrated guidelines», di «country reporting» e di «country-specific recommendations». Tutti strumenti già noti. Anche nel definire i ruoli delle varie istituzioni si conferma che il Consiglio europeo «costituirà l'elemento centrale» della nuova strategia e si conferma il compito della Commissione che «valuterà i progressi verso il conseguimento degli obiettivi, agevolerà gli scambi politici e presenterà le proposte necessarie per orientare gli interventi e far progredire le iniziative faro dell'UE». Si aggiunge tuttavia anche che il Parlamento europeo dovrà essere una «driving force», sia nel mobilitare i cittadini, sia nell'agire come co-legislatore in «key initiatives». Ecco, questo apre uno spazio importante allo scopo di creare solidi architravi comunitari a sostegno e vincolo insieme del coordinamento fra le politiche nazionali.

Introdurre pilastri normativi laddove oggi ci sono soltanto *guidelines* significa collocare le prospettive e le azioni di coordinamento su un tessuto, sia pure leggero, di armonizzazione che le può rendere molto più forti ed efficaci. Né vi sono ostacoli legali a farlo in materie tradizionalmente rientranti nella giurisdizione degli Stati, come l'istruzione, la politica industriale e larga parte delle politiche sociali. Così come è accaduto a proposito del rafforzamento del Patto di stabilità, le basi legali offerte dal Trattato ai fini della integrazione del mercato possono bastare

da sole a fornire un'ampia copertura, anche in assenza di basi legali più specifiche. E si potrà comunque far leva su di esse per dare forza a diverse delle azioni che la Strategia prevede per il livello europeo. A titolo di puro esempio ricordo qui l'azione per integrare e rafforzare programmi di mobilità e di ricerca universitaria come Erasmus e altri; quella per modernizzare e "decarbonizzare" i trasporti con misure sia incentivanti che cogenti relative ai mezzi terrestri, aerei e marittimi ammessi alla circolazione; quella infine che intende creare un *business environment* il più possibile uniforme per le piccole e medie imprese, soprattutto con la definizione dei «transaction costs of doing business in Europe».

Ovviamente non è solo questione di *guidelines* rese più o meno forti e quindi capaci di condurre verso i propri obiettivi i diversi contesti statali. È anche questione di risorse finanziarie, un tema sul quale la sovranità degli Stati membri è rimasta quasi intatta, almeno per quanto riguarda la quantità e la qualità delle dotazioni da conferire all'Unione. Fermo restando, su una tale premessa, il vistoso *mismatch* fra gli obiettivi che l'Unione vorrebbe far penetrare negli Stati e la modestia delle risorse finanziarie di cui dispone a tal fine, ciò che almeno servirebbe è la sintonia fra la destinazione delle risorse disponibili e quegli obiettivi. Mentre potrà ancora capitare, come tutti sanno, che sintonia vi sia (almeno per buona parte di quelle risorse) con gli obiettivi dei primi anni della Comunità europea. Il che sarebbe ancora una volta dovuto al prevalere di radicati e sempre meno centrali interessi nazionali sugli interessi comuni del nostro futuro.

In conclusione, anche a prescindere dagli scogli su cui la Strategia di Lisbona si era in parte arenata, era giusto sostituirla con una nuova strategia, che ne aggiornasse e ne integrasse le finalità e le azioni. Detto questo, qualunque giudizio si esprima su di essa, il tema della *governance* assume una ineludibile valenza pregiudiziale, non solo perché è inerente alla sua attuazione (così come lo era, inadeguatamente risolto, per la Strategia di

Lisbona), ma perché riguarda anche e in primo luogo la minaccia che viene dalla crisi dei debiti sovrani e che da sola potrebbe mandare a carte quarantotto qualunque strategia.

Sono legati da un unico filo ciò che ha reso largamente velleitaria la Strategia di Lisbona, ciò che è necessario per rendere più credibile ed efficace la Strategia Europa 2020 e ciò su cui rischiano di infrangersi i nostri attuali tentativi di contrastare la crisi dei debiti sovrani. In tutti e tre i casi il discrimine fra successo e insuccesso nel realizzare ciò che vorremmo è la nostra disponibilità, o meno, a non rimanere inchiodati al solo coordinamento intergovernativo, quando è necessario passare, non per tutto, ma per uno o più punti chiave, dallo stesso coordinamento all'integrazione, dai *plures* all'*unum*. È una disponibilità che l'intelligenza del presidente del Consiglio europeo Van Rompuy ha già permesso di far emergere in tema di Patto di stabilità. Possiamo solo augurarci che sappia ripetere quel precedente. Senza retorica e senza esagerazioni, ne va davvero del nostro futuro.

Andrea Goldstein · Céline Kauffmann

Il finanziamento delle infrastrutture in Europa

Nelle società e nelle economie moderne il ruolo delle infrastrutture è fondamentale: in futuro, infatti, energia, trasporti, acqua e telecomunicazioni continueranno a essere essenziali per la crescita e lo sviluppo. In Europa, come nel resto del mondo, la realizzazione di interventi infrastrutturali è imprescindibile per promuovere ricchezza e crescita economica, creare opportunità di lavoro per tutti, mobilitare risorse che sostengano l'innovazione e la tutela dell'ambiente, nonché intrecciare il tessuto di una società moderna e inclusiva.

Nei prossimi decenni la realizzazione di infrastrutture globali richiederà investimenti massicci, nell'ordine delle migliaia di miliardi di dollari. La maggior parte di questi sarà concentrata nei paesi in via di sviluppo, in particolare nelle principali economie emergenti, come Cina, India e Brasile; tuttavia anche in Europa la domanda di infrastrutture sarà enorme: nei paesi occidentali sarà necessario rinnovare o sostituire le vecchie infrastrutture, mentre nei paesi orientali bisognerà migliorare le opere fatiscenti. Ovunque, le nuove sfide globali poste dalla crescita economica e demografica, dalla globalizzazione, dall'urbanizzazione, dai cambiamenti climatici e dalla vulnerabilità di fronte alle catastrofi naturali, unite alle sempre più severe regolamentazioni ambientali, non potranno che acuire ulteriormente l'urgenza di investimenti in infrastrutture.

Andrea Goldstein è senior economist all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

Céline Kauffmann è water investment project manager alla Divisione investimenti dell'OCSE.

In una recente pubblicazione dal titolo “Infrastructure to 2030: Telecom, Land Transport, Water and Electricity”,¹ l’OCSE sottolinea il divario crescente tra la necessità di infrastrutture prevista in tutto il mondo e la capacità di finanziarle da parte dei governi. Tale disparità può essere attribuita in buona parte alle maggiori spese sociali associate alla sanità pubblica e alle pensioni. Già oggi è possibile constatare come i vincoli posti alla finanza pubblica abbiano inciso negativamente, aumentando i ritardi nei tempi di realizzazione e causando sforamenti dei costi e rinvii degli interventi di manutenzione.

Come è possibile per i governi ridurre il crescente divario tra necessità di investimento e risorse finanziarie? Le opzioni principali consistono nell’utilizzare in maniera più accorta gli introiti derivanti dalle tariffe pagate dagli utenti e dalle tasse per sviluppare e mantenere le infrastrutture e introdurre strumenti di gestione della domanda più efficaci, così da ridurre in primo luogo le necessità di investimento. Migliori partnership tra pubblico e privato possono aiutare i paesi ad affrontare gli enormi costi iniziali e a potenziare l’efficienza tecnico-commerciale dei servizi; tuttavia, gli investimenti privati non si concretizzeranno finché finanziatori e investitori non riterranno adeguato il rapporto tra rischi e rendimenti. Inoltre, la finanza privata non è a fondo perduto, e deve essere ripagata dalle tariffe degli utenti e dal gettito fiscale. La riforma del sistema pensionistico pubblico e l’introduzione delle pensioni private sono state considerate buone opportunità per raccogliere i capitali necessari a sostenere investimenti ingenti e duraturi. La quantità crescente di risparmio pensionistico (28.000 miliardi di dollari è il valore stimato degli *assets* detenuti dai fondi pensione privati nei paesi OCSE) deve essere allocata e gli investimenti in infrastrutture potrebbero essere una buona occasione per bilanciare passività e attività di lungo periodo. Tuttavia, ad oggi non sembra che i fondi pensione siano molto interessati a questo tipo di investimenti, per diverse ragioni, tra cui le barriere innalzate dai meccanismi di regolamentazione.²

La domanda di infrastrutture in Europa

La necessità di investimenti nel settore delle infrastrutture è molto diversa a seconda dei criteri di valutazione applicati, ma tutte le fonti concordano nel ritenerla considerevole.

Nel settore dell'acqua, i paesi europei, che ormai da tempo hanno garantito a tutti i cittadini l'accesso alle risorse idriche e ai servizi igienico-sanitari, devono affrontare il problema della sostituzione delle vecchie infrastrutture e dell'adeguamento alle regolamentazioni ambientali, sempre più severe. Tra le normative più stringenti si contano gli elevati standard in materia di qualità dell'acqua introdotti dall'Unione europea nella direttiva concernente le acque destinate al consumo umano,³ nella direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane⁴ e nella direttiva che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.⁵ I settori delle acque e del trattamento delle acque reflue hanno risentito anche delle regolamentazioni più severe nel campo dell'efficienza energetica e delle emissioni di gas serra, dal momento che si tratta di attività ad alto consumo di energia. Secondo Lloyd Owen, in Europa i costi operativi del settore delle acque nel periodo 2010-29 saranno di 2100 miliardi di dollari (1500 miliardi di euro) e gli investimenti, nello stesso arco di tempo, saranno compresi tra 642 e 990 miliardi di dollari (tra 440 e 680 miliardi di euro). Queste cifre sono le più elevate fra quelle emerse nelle regioni del mondo coperte dall'analisi di Lloyd Owen.⁶ Nel 2007, l'OCSE ha stimato che, per mantenere gli attuali livelli di servizio, Francia e Regno Unito avrebbero dovuto incrementare del 20% le spese nel settore dell'acqua.⁷ Secondo il "World Energy Outlook" del 2010, nel periodo 2010-35 le infrastrutture del settore dell'energia richiederanno investimenti complessivi pari a 33.000 miliardi di dollari statunitensi nel mondo. La stima dell'Agenzia internazionale dell'energia (AIE) è basata sulle previsioni di crescita demografica ed economica e sulle politiche energetiche che i paesi dovranno adottare

per affrontare il problema del cambiamento climatico. Il 64% circa degli investimenti sarà sostenuto in paesi che non fanno parte dell'OCSE, dove produzione e domanda di energia cresceranno in misura maggiore; in Europa, l'investimento atteso è di 4000 miliardi di dollari (2800 miliardi di euro).

La Commissione europea stima che il traffico di merci e passeggeri tra i paesi membri raddoppierà entro il 2020 e ritiene che nel periodo 2010-30⁸ saranno necessari investimenti per 1500 miliardi di euro per completare e modernizzare le reti transeuropee. Solo nel Regno Unito, McKinsey stima che nei prossimi venti anni saranno necessari 350 miliardi di sterline per mantenere, rinnovare e migliorare la rete dei trasporti, il che significa un incremento del 45% rispetto alla spesa media annua di inizio secolo.⁹

L'Europa è pronta alla sfida? Il ruolo delle Partnership pubblico-privato e la lezione del Regno Unito

Quale ruolo possono giocare le Partnership pubblico-privato (PPP) in un contesto caratterizzato da un disperato bisogno di investimenti nelle infrastrutture e al contempo da rigorosi vincoli di bilancio? Non esiste una definizione condivisa delle PPP e nemmeno della conseguente ripartizione delle responsabilità; le PPP possono essere genericamente definite come accordi contrattuali di lungo termine tra un ente pubblico e un partner privato, oppure un consorzio di aziende private, aventi per oggetto la costruzione e gestione di infrastrutture. Anche in mancanza di rilevazioni sistematiche, nei paesi OCSE la percentuale di investimenti in opere pubbliche che avvengono in forma di PPP è limitata: secondo l'OCSE è compresa tra lo 0 e il 10% in quasi tutti i paesi europei.¹⁰ Tuttavia l'Europa occupa il primo posto in termini di valore delle PPP, che ammonta a circa la metà del valore mondiale dal 1985 (303 miliardi di dollari), e il terzo posto in quanto a numero di PPP sottoscritte (642).

Al secondo posto della classifica per valore troviamo Asia ed Estremo Oriente, con circa un quarto del valore globale di tutte le PPP del mondo. In termini generali, le PPP per progetti di infrastrutture stradali rappresentano circa la metà del valore di tutte le PPP dal 1985 (307 miliardi di dollari su un totale di 645 miliardi), ma una percentuale minore in quantità (567 su 1747); le infrastrutture stradali sono seguite da quelle ferroviarie e idriche.

Tra i paesi europei, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovacchia, Grecia, Italia e Irlanda sono quelli in cui la percentuale di opere pubbliche infrastrutturali realizzata con PPP varia tra il 5 e il 10%; il valore è inferiore a quello dei paesi OCSE latinoamericani (Messico e Cile), dove supera il 20%, ma è superiore al resto d'Europa.

Il Regno Unito, in particolare, rappresenta l'esempio più noto di applicazione diffusa delle PPP nel settore delle infrastrutture. Sebbene la PFI (Private Finance Initiative) abbia incontrato alcune difficoltà al momento dell'introduzione, da parte del governo Major, è rimasta un caposaldo nei programmi dei successivi governi, sia laburisti che conservatori. Secondo Partnerships UK, dal 1992 sono stati realizzati più di novecento progetti di PFI per un valore totale di oltre 70 miliardi di sterline.

Nonostante la scarsità dei dati disponibili,¹¹ esiste un'ampia letteratura che analizza le potenzialità e le insidie delle PPP; quasi tutti gli analisti concordano nel ritenere che il coinvolgimento di operatori privati abbia permesso di finanziare progetti remunerativi e di realizzarne altri che non avrebbero mai visto la luce, soprattutto nel settore della scuola e della sanità. Gli aspetti formali delle PPP sono piuttosto complessi e i governi dovrebbero sviluppare unità specializzate per catalizzare le competenze e per standardizzare la documentazione (contratti, offerte, prospetti informativi ecc.).¹²

Un'importante lezione riguarda la necessità di avere una chiara comprensione del servizio richiesto, delle necessità finanzia-

rie e del trasferimento di rischio. Dal momento che le conseguenze politiche del fallimento di un progetto PFI sono di solito enormi,¹³ il pericolo di azzardo morale è sempre presente, come dimostra il caso del National Physical Laboratory (NPL), la cui realizzazione è slittata di tre anni con un conseguente sfioramento dei costi;¹⁴ alla fine il contratto è stato rescisso e il governo ha nominato un altro appaltatore.

Nel primo decennio del XXI secolo, le banche, avendo grande disponibilità di liquidi, si sono dimostrate molto generose nel finanziare PPP, creando di conseguenza enormi quantità di debito.¹⁵ Altro esempio inglese è la linea tramviaria di Croydon, il cui numero di passeggeri si è rivelato molto inferiore alle previsioni: il debito è stato ristrutturato e la concessione allungata a 99 anni.¹⁶ Questo tipo di problemi si è acuito in seguito alla crisi economico-finanziaria mondiale che ha costretto le banche a una maggior cautela nel concedere prestiti e ha reso più difficile per le aziende il rispetto delle obbligazioni contrattuali assunte.

I principi OCSE per la partecipazione del settore privato nelle infrastrutture

Come anticipato nei paragrafi precedenti, la scarsità degli investimenti privati nelle infrastrutture e le controversie del passato sono quasi sempre imputabili alla limitata comprensione dei rischi associati all'operare in settori complessi e alla mancanza di un adeguato quadro istituzionale. Gli investimenti nel settore delle infrastrutture (soprattutto acqua, energia e trasporti) presentano alcune caratteristiche adatte ad attrarre investitori, quali fondi pensione e investitori istituzionali; in particolare, le opere sono soggette a un lento cambio tecnologico, hanno durata molto lunga e generano un flusso stabile di ricavi, eppure ci sono alcuni aspetti che disincentivano i finanziatori privati:

a) i progetti infrastrutturali necessitano di ingenti capitali, con elevati investimenti iniziali, lunghi periodi di *payback* e tassi di

redditività diversi nei vari settori. Inoltre, l'infrastruttura è specifica, non può essere destinata ad altri usi e tantomeno trasportata fuori dal paese nel quale è stata realizzata;

b) i ricavi derivano principalmente dalle tariffe pagate dagli utenti o dagli incentivi governativi erogati in valuta locale, il che espone investitori e finanziatori al rischio di cambio, nel caso in cui il finanziamento venisse erogato in valuta estera. Questo rappresenta un vero vincolo per gli investitori internazionali che intendano operare in paesi con moneta debole e volatile, ma anche per gli operatori domestici, se il mercato finanziario locale non è molto sviluppato. Oltre al rischio di cambio, la situazione può essere ancora più complicata nell'eventualità che sia politicamente difficile imporre un aumento delle tariffe, come nel caso dell'acqua;

c) la gestione e la supervisione degli accordi contrattuali possono essere assegnate a operatori locali, esponendo gli investitori al rischio di una gestione poco professionale e alle deboli capacità finanziarie degli enti locali, ma più in generale alle carenze e mancanze che caratterizzano una *governance* a più livelli;

d) i servizi infrastrutturali sono responsabili di importanti ripercussioni sociali e politiche; da una parte, questo aspetto giustifica la regolamentazione pubblica volta a proteggere gli utenti dal rischio di abuso di posizione dominante, ma dall'altra parte il coinvolgimento pubblico può anche diventare una forma di interferenza politica.

A questo proposito, nel marzo 2007, il Consiglio dell'OCSE ha pubblicato i "Principles for Private Sector Participation in Infrastructure",¹⁷ che offrono un catalogo ben strutturato di indirizzi politici e pratiche da seguire per aiutare i governi a valutare correttamente e a gestire le implicazioni del coinvolgimento di attori privati nello sviluppo di infrastrutture, nonché a sfruttare al meglio le capacità di tutti gli stakeholder. I "Principi" e la loro applicazione al settore dell'acqua¹⁸ evidenziano le seguenti considerazioni per i governi.

Allocare il rischio in maniera adeguata Un'allocazione adeguata del rischio tra i vari partner è un elemento fondamentale per il successo dell'iniziativa. A tale fine è necessario valutare quale sia il partner più adatto a gestire il rischio, in modo da garantire il ritorno dell'investimento e la durata nel tempo della partnership.¹⁹

A seconda del tipo di rischio, sono possibili diversi accordi: si va dai casi in cui il settore pubblico se ne assume la maggior parte, ai casi in cui il rischio è totalmente trasferito al settore privato.

TABELLA 1. TIPOLOGIA DI ACCORDI CONTRATTUALI TRA GOVERNO (G) E SETTORE PRIVATO (P).						
	Proprietà dell'opera	Investimento	Rischio commerciale	Gestione/Manutenzione	Durata contrattuale	Remunerazione dell'operatore
Contratto di servizio	G	G	G	G/P	1-2 anni	Ente locale
Contratto di gestione	G	G	G	P	3-5 anni	Ente locale: tariffa fissa o legata ai risultati
<i>Affermage/Lease</i>	G	G	Condiviso	P	8-15 anni	L'operatore riscuote le tariffe dagli utenti <i>Affermage</i> : ripartizione dei ricavi <i>Lease</i> : tariffa pagata dall'ente locale
Concessione	G	P	P	P	25-30 anni	Utenti
BOT (Build Operate Transfer)	P/G	P	P	P	20-30 anni	Ente locale
Joint venture	G/P	G/P	G/P	G/P	Infinita	Utenti
Dismissione	P	P	P	P	Infinita	Utenti

Assicurare la sostenibilità finanziaria La sostenibilità finanziaria della partnership deve essere assicurata da un adeguato schema tariffario e/o da meccanismi di finanziamento che permettano la corretta gestione e manutenzione dell'infrastruttura e garantiscano diversi livelli di accessibilità. I sussidi pubblici possono rimanere necessari, soprattutto per assicurare l'accesso alle fasce più povere della popolazione; tuttavia devono essere ben indirizzati, definiti in maniera chiara nelle previsioni di spesa e sostenibili per la finanza pubblica. Inoltre si deve garantire la sostenibilità per i governi, considerando l'impatto sul bilancio dei sussidi e delle spese correnti; a tal fine, è necessario introdurre meccanismi informativi che permettano di salvaguardare la trasparenza e la disciplina fiscale.

Migliorare i processi autorizzativi Il ruolo dei governi è fondamentale per stabilire le politiche adatte, un quadro di regole e accordi contrattuali, oltre che per quel che concerne la responsabilità ultima di soddisfare i bisogni essenziali dei cittadini. Questo comporta che siano presenti le istituzioni adeguate, inclusi gli enti preposti alle autorizzazioni. I settori delle infrastrutture, in particolare acqua e trasporti, sono frammentati e spesso le funzioni di controllo sono ripartite tra svariati enti a livello locale, regionale e nazionale. Questo aspetto fa emergere notevoli difficoltà di realizzazione e genera problemi di coerenza tra i vari livelli dell'amministrazione, riconducibili a lacune nelle capacità degli enti preposti e a problemi di allocazione delle risorse.

Stabilire meccanismi di responsabilità Di solito nel settore delle infrastrutture gli accordi contrattuali con i privati sono di lungo termine e non sempre riescono a coprire tutti gli aspetti di una relazione tanto complessa come quella che si viene a creare tra settore pubblico e privato. Peraltro esistono meccanismi che permettono di ridurre l'incertezza generata da contratti di

lungo termine incompleti oppure di affrontarne le conseguenze. Tra gli altri: rinforzare la pressione competitiva e promuovere la condivisione delle informazioni, introdurre accordi contrattuali basati sui risultati, definire clausole e meccanismi per la discussione dei problemi futuri e per la risoluzione delle dispute formali.

Consultare gli utenti finali e gli altri stakeholder Il coinvolgimento e l'informazione di attori quali le comunità locali e i partner regionali possono rivelarsi fondamentali nell'individuare le priorità del progetto e nell'agevolare la manutenzione e il monitoraggio dei risultati. Tuttavia, la consultazione dovrebbe essere sviluppata applicando principi di chiarezza, rappresentazione e trasparenza, e dovrebbe essere organizzata strategicamente nelle fasi più importanti dell'attività politica.

Conclusioni

Non esiste una struttura finanziaria ideale, ma ciascun progetto deve essere valutato singolarmente. Le PPP e le PFI sono adatte a progetti economicamente non sostenibili, mentre i meccanismi di concessione sono più consoni a progetti economicamente sostenibili; i progetti di natura monopolistica richiedono regolamentazioni più complesse. Tuttavia, per qualunque tipo di progetto la partnership deve essere solida, trasparente e coerente con le leggi vigenti, al fine di assicurare la profittabilità dell'investimento e attenuare le comprensibili riserve dell'opinione pubblica circa il coinvolgimento di operatori privati nei settori infrastrutturali più importanti.

Oltre al finanziamento, un altro grave problema dei progetti infrastrutturali su larga scala è la "sindrome NIMBY" (Not In My Back Yard), che si verifica quando le comunità locali si oppongono (anche per decenni) ai progetti, impedendo che si realizzi quanto previsto nella pianificazione di lungo termi-

ne. Dalla sindrome NIMBY si può facilmente sconfinare nella “sindrome BANANA”, che sta per Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything (or Anyone).²⁰ Per costruire un consenso generale, a livello nazionale, su obiettivi di lungo termine, gli stakeholder più importanti (come il governo, il mondo imprenditoriale, le autorità locali, i consumatori e le ONG) devono confrontarsi sull’argomento. In particolare, i governi sono chiamati a preparare analisi sistematiche per la previsione del rischio di mercato e a predisporre soluzioni adeguate. Se non lo faranno, l’Europa non potrà evitare il declino, privando così i propri cittadini dei benefici che derivano da una globalizzazione realmente inclusiva.

NOTE

¹ Disponibile su www.oecd.org/document/60/0,3746,en_2649_36240452_36964924_1_1_1_1,00.html.

² Su fondi pensione e infrastrutture si veda: G. Inderst, *Pension Fund Investment in Infrastructure*, OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, 32/2009, disponibile su www.oecd.org/dataoecd/41/9/42052208.pdf; R. Della Croce, C. Kaminker, F. Stewart, *The Role of Pension Funds in Financing Green Growth Initiatives*, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, 3/2011, disponibile su www.oecd.org/dataoecd/47/6/47637014.pdf.

³ Si veda la direttiva 98/83/CE, disponibile su ec.europa.eu/environment/water/water-drink.

⁴ Si veda la direttiva 91/271/CEE, disponibile su ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste.

⁵ Si veda la direttiva 2000/60/CE, disponibile su ec.europa.eu/environment/water/water-framework.

⁶ Si veda il rapporto delle analisi di mercato del Project Finance International (PFI): D. Lloyd Owen, *Tapping Liquidity: Financing Water and Wastewater to 2029*, Thomson Reuters, Londra 2009.

⁷ OECD, *Infrastructure to 2030 (Volume 2): Mapping Policy for Electricity, Water and Transport*, OECD, Parigi 2007, disponibile su www.oecd.org/document/49/0,3746,en_2649_36240452_38429809_1_1_1_1,00.html.

⁸ Dati disponibili sul sito ec.europa.eu/transport/infrastructure/index_en.htm.

⁹ McKinsey&Company, *Keeping Britain Moving: The United Kingdom's Transport Infrastructure Needs*, McKinsey&Company, Londra 2011, disponibile su www.mckinsey.com.

¹⁰ OECD, *From Lessons to Principles for the Use of Public-Private Partnership*, OECD, Parigi 2011, disponibile su www.oecd.org/dataoecd/31/9/48144872.pdf.

¹¹ *Singing the Blues*, in "The Economist", 2 luglio 2009, disponibile su www.economist.com/node/13962464?story_id=E1_TPJGNQGQ.

¹² Per uno studio comparativo sulle PPP in alcuni paesi dell'OCSE si veda OECD, *Dedicated Public-Private Partnership Units. A Survey of Institutional and Governance Structures*, OECD, Parigi 2010.

¹³ UNISON, *Reclaiming the Initiative: Putting the Public Back into*

PFI, UNISON, Londra 2009, disponibile su www.unison.org.uk/acrobat/18461.pdf.

¹⁴ R. Boden, D. Cox, *Science, Standards and Infrastructure Provision through the PFI – A Case Study of the National Physical Laboratory*, Manchester Business School Working Paper, 575/2009.

¹⁵ P. Raisbeck, *PPPs and the Global Credit Crunch: What Next for the PPP Financial Model and Global Governance?*, in S. T. Ng, J. M. W. Wong, M. Kumaraswamy (a cura di), *Revamping PPPs*, Centre for Infrastructure and Construction Industry Development, University of Hong Kong, Hong Kong 2009.

¹⁶ Standard & Poor's, *Fare's Fair? Why Tram Projects Are on a Bumpy Road*, luglio 2003.

¹⁷ Disponibili sul sito www.oecd.org/daf/investment/ppp.

¹⁸ Dati disponibili sul sito www.oecd.org/daf/investment/water.

¹⁹ OECD, *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, OECD, Parigi 2008.

²⁰ R. Occhilupo, G. Palumbo, P. Sestito, *Le scelte di localizzazione delle opere pubbliche: il fenomeno Nimby*, in "Questioni di Economia e Finanza", Banca d'Italia, 91/2011.

Nathalie Morel · Bruno Palier · Joakim Palme

L'investimento sociale come strategia socialmente utile per la crescita

Fin dalla fine degli anni Novanta, molti esperti hanno contribuito a ridefinire i principi, gli obiettivi e gli strumenti dello Stato sociale per adattarlo al mutato contesto socio-economico del periodo post industriale.¹ Nel nuovo scenario che si è venuto a delineare, l'enfasi posta sullo sviluppo di politiche che mirino a "preparare" piuttosto che a "riparare" riveste un ruolo di primo piano; infatti, sebbene siano stati utilizzati termini diversi, tutte le analisi si rifanno alla stessa logica politica basata su quello che possiamo chiamare "investimento sociale".

La prospettiva dell'investimento sociale intende sostenere un'economia diversa da quella del periodo post bellico, puntando su un'economia basata sulla conoscenza, in cui quest'ultima costituisce un fattore chiave per la produttività e la crescita. Tale tipo di economia si basa quindi su una forza lavoro qualificata e flessibile, che è in grado non solo di adattarsi facilmente ai bisogni sempre in evoluzione dell'economia, ma anche di esserne il motore di cambiamento. Inoltre la prospettiva dell'investimento sociale si pone l'obiettivo di modernizzare lo Stato sociale post bellico per meglio affrontare i nuovi rischi sociali e i diversi bisogni della società contemporanea, come quelli delle

Nathalie Morel è ricercatrice presso il Centro di studi europei di "Sciences Po", Parigi.

Bruno Palier è CNRS Research Professor presso il Centro di studi europei di "Sciences Po" e coordinatore scientifico del network europeo di eccellenza RECOWE (Reconciling Work and Welfare in Europe).

Joakim Palme è direttore dell'Institute for Future Studies (IFS) di Stoccolma e insegna Scienze politiche all'Università di Uppsala.

famiglie monoparentali, la necessità di conciliare vita lavorativa e vita familiare, la mancanza di continuità nelle carriere lavorative, le tipologie di contratto sempre più precarie, le qualifiche lavorative carenti o obsolete.²

Di conseguenza, un approccio di questo tipo implica politiche che investono nello sviluppo di capitale umano (educazione e assistenza alla prima infanzia, istruzione e formazione in tutte le fasi della vita) e che aiutano a impiegarlo in maniera efficace (attraverso il supporto all'occupazione femminile e dei genitori single, politiche attive del mercato del lavoro, nonché forme specifiche di regolamentazione di quest'ultimo e istituzioni di protezione sociale che promuovano sicurezza e flessibilità), sostenendo al contempo una società più inclusiva (principalmente facilitando l'accesso al mercato del lavoro di quei gruppi che ne erano stati tradizionalmente esclusi).

La politica sociale come fattore produttivo

In questa nuova prospettiva, le politiche sociali sono viste come fattore produttivo, fondamentale per lo sviluppo economico e la crescita dell'occupazione. Le forme tradizionali di intervento "passivo" di politica sociale, tipiche del periodo post bellico, non sono più sufficienti per affrontare le esigenze della *knowledge economy*: essa richiede una forza lavoro altamente qualificata e istruita, in grado di adattarsi rapidamente ai bisogni sempre in evoluzione dell'economia e di essere il motore di questo cambiamento grazie al proprio potenziale creativo e innovativo. Al giorno d'oggi, la disoccupazione è sempre più riconducibile alla mancanza di qualifiche adeguate a soddisfare i lavori offerti; in futuro, tale carenza potrà ostacolare la crescita economica e la creazione di posti di lavoro, a meno che non siano sostenuti gli investimenti necessari a promuovere lo sviluppo del capitale umano.

I sistemi di welfare dovrebbero quindi promuovere e favorire l'occupazione e la crescita economica. L'idea centrale del nuovo

orientamento degli Stati sociali è che le politiche sociali debbano “preparare” la popolazione a evitare i rischi sociali ed economici associati al cambiamento delle condizioni lavorative e dei modelli familiari, riducendo al minimo il trasferimento di povertà da una generazione alla successiva, invece di “riparare” i danni attraverso schemi passivi di mantenimento del reddito dopo che i rischi si sono verificati.

La spesa sociale, quindi, dovrebbe essere dirottata da politiche passive a politiche attive: essa dovrebbe incoraggiare le persone affinché famiglie e individui continuino a essere responsabili del proprio benessere percependo redditi da lavoro, piuttosto che limitarsi a erogare sussidi volti al mantenimento del reddito. Tuttavia, questo non significa che qualunque occupazione vada bene, né che gli incentivi sociali debbano essere progressivamente diminuiti per far sì che il lavoro sia sempre più remunerativo, secondo il principio del “making work pay”. Al contrario, la politica sociale dovrebbe aiutare a rendere il lavoro più remunerativo con incentivi economici positivi (ad esempio migliorando il salario netto dei lavoratori, soprattutto di quelli meno pagati) e la promozione di “lavori di qualità”.

In questa prospettiva, lo Stato gioca un ruolo chiave nell’incoraggiare lo sviluppo del capitale umano, attraverso investimenti in istruzione e formazione, e nel fornire i servizi e le misure di sostegno necessari a promuoverne un efficace utilizzo (politiche che supportano la partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto per categorie come genitori single e famiglie giovani, quali i servizi di assistenza all’infanzia durante il giorno) e a evitarne lo sfruttamento (*in-work benefits* al posto dell’assistenza sociale o dei sussidi, così come supporto alla formazione e alla ricerca di lavoro in aggiunta ai sussidi per la disoccupazione).

Uno degli obiettivi principali dell’approccio basato sull’investimento sociale è ridurre al minimo il trasferimento di povertà da una generazione alla successiva, ma anche incoraggiare la trasmissione di conoscenza tra le generazioni. Mentre le politi-

che proposte si concentrano sulla promozione di pari opportunità nel presente (facilitando l'accesso a istruzione, formazione e mercato del lavoro), ci si aspetta che esse producano benefici futuri in termini di riduzione del trasferimento di povertà e diseguaglianze da una generazione alla successiva, ma anche in termini di crescita economica e occupazionale. Per meglio dire, non solo politica sociale e crescita economica sono considerate in grado di rafforzarsi reciprocamente, ma in effetti la politica sociale è vista come un *prerequisito* della crescita economica.

Tre settori fondamentali per la politica

Tre ambiti di intervento risultano di particolare importanza per le politiche pubbliche: il miglioramento del capitale umano, la relazione tra la sfera produttiva dell'economia e la sfera riproduttiva della famiglia e le tipologie occupazionali. In tutte e tre le aree, i servizi pubblici spiccano come componenti determinanti di una strategia che intende preparare la popolazione ai particolari rischi sociali causati dai cambiamenti che si possono verificare nel corso della vita.

Le politiche che investono in capitale umano sono di importanza fondamentale. Istruzione e formazione rappresentano lo strumento più evidente per migliorare le competenze, soprattutto quelle cognitive e sociali, tanto importanti nell'economia basata su servizi e conoscenza. L'acquisizione di competenze nelle istituzioni formali inizia con l'educazione e l'assistenza alla prima infanzia, per continuare con i cicli di istruzione primaria, secondaria e superiore. L'obiettivo è raggiunto attraverso politiche che promuovono elevate iscrizioni e qualità dell'insegnamento.

Vi sono anche altre misure volte a proteggere il valore delle qualifiche individuali, ad esempio l'assenza retribuita per malattia o i generosi benefit per disoccupati, così come programmi di riabilitazione adeguati e politiche attive del mercato del lavoro.

Quindi le politiche del capitale umano che sostengono la crescita di posti di lavoro altamente qualificati includono sia quelle che promuovono l'acquisizione di qualifiche, sia quelle che proteggono il valore delle qualifiche già ottenute. I meccanismi di protezione del reddito per i disoccupati, se ben strutturati, possono anche migliorare il processo di incontro tra domanda e offerta sul mercato del lavoro, operando come supporto alla ricerca di nuova occupazione.

L'attenzione alla relazione tra sfera produttiva e sfera riproduttiva dipende da politiche che aiutano i genitori a conciliare lavoro e vita familiare. L'obiettivo è duplice: da un lato aumentare l'offerta di lavoro sostenendo le madri lavoratrici in modo da promuovere la crescita economica e assicurare la sostenibilità fiscale del sistema assistenziale nel lungo periodo, dall'altro ridurre l'esposizione delle famiglie al rischio di povertà. Un obiettivo implicito è mettere le famiglie in condizione di avere il numero di figli che desiderano. Di solito le politiche proposte includono servizi di assistenza all'infanzia di alta qualità e accessibili a tutti, nonché schemi di congedi parentali strutturati in modo tale da permettere a entrambi i genitori di occuparsi dei figli (congedi di durata relativamente breve, ben remunerati e con un bonus per la famiglia nel caso in cui il congedo sia suddiviso fra i genitori). In questo contesto sono fondamentali la qualità dell'assistenza all'infanzia e la struttura e la generosità del congedo parentale, che offrono ai bambini pari opportunità fin dalla più tenera età sia per quanto concerne il loro sviluppo cognitivo sia per promuovere l'eguaglianza tra i sessi.

La terza area di interesse, quella delle tipologie occupazionali, intende affrontare la questione della crescente differenziazione delle modalità di impiego nel corso della vita, al fine di ridurre la probabilità che l'individuo rimanga intrappolato in una situazione di inoccupazione e dipendenza dallo Stato sociale. Günther Schmid³ sostiene che gli individui necessitano del sostegno di politiche adeguate per affrontare con successo le con-

tinue transizioni che sperimentano sul mercato del lavoro, non solo dall'occupazione alla disoccupazione, ma anche attraverso una più ampia gamma di eventi e opportunità, che vanno dal lavoro full time al part time, dal lavoro autonomo alla formazione, dall'assistenza familiare al congedo parentale, dalla cura dei figli al prepensionamento; tali politiche, per quanto possibile, devono essere compatibili con livelli di flessibilità volti a migliorare la produttività e con il mantenimento di alti tassi di occupazione. La questione non è massimizzare la flessibilità del mercato del lavoro e nemmeno il mantra neoliberale “making work pay”, ma piuttosto l'imperativo della politica deve essere “making transition pay”, ovvero rendere remunerativa la transizione (lungo l'intero ciclo vitale) attraverso l'offerta di “coperture attive” oppure di “ponti sociali” i quali assicurino che le relazioni di lavoro non standard diventino trampolini di lancio per carriere sostenibili. In questo senso diventa fondamentale la nozione di flexicurity.

Promuovere la crescita combattendo i nuovi problemi del mercato del lavoro

Nell'economia odierna, le qualifiche sono sempre più importanti, soprattutto in vista dei bisogni crescenti nei nuovi settori occupazionali, come i “green job”, le tecnologie avanzate e l'economia digitale che occupano un posto centrale nell'economia moderna. Nel nuovo contesto economico, la mancanza di qualifiche adeguate diventa un rischio sociale. In effetti, i rischi e il tasso di disoccupazione per gli individui non qualificati sono molto più alti oggi di quanto non lo fossero venti anni fa e molto più elevati di quanto non lo siano per gli individui con educazione superiore. Come sottolinea il report “New Skills for New Jobs”⁴ della Commissione europea, i tassi di occupazione variano molto a seconda del livello di studio: nel 2008, il tasso di occupazione medio in Europa per gli individui altamente quali-

ficati era pari all'83,9%, per gli individui mediamente qualificati era pari al 70,6% e per gli individui poco qualificati era solo del 48,1%. Anche le retribuzioni dei lavoratori poco qualificati sono diminuite, in proporzione, rispetto a quelle dei lavoratori maggiormente qualificati e questo nonostante il fatto che nelle economie avanzate il numero dei lavoratori scarsamente qualificati si sia ridotto; ciò lascia supporre un calo della domanda di forza lavoro poco qualificata. In effetti, tra il 2007 e il 2010 in Europa è aumentato il numero di lavori che necessitano di personale altamente qualificato, mentre sono diminuite le occupazioni che richiedono personale poco qualificato.⁵

Il fatto che i disoccupati siano in prevalenza poco o per nulla qualificati e che i posti di lavoro vacanti richiedano qualifiche elevate suggerisce nuovamente la necessità di sottolineare l'importanza di istruzione, formazione, nonché creazione, mantenimento e aggiornamento delle qualifiche, come politiche volte a preparare gli individui ad affrontare l'economia di oggi e del futuro.

L'aumento dell'istruzione e dei livelli di specializzazione ha un effetto positivo sull'occupazione, sia in termini di incremento dei livelli occupazionali, sia in termini di creazione di "good jobs". Quindi, se vogliamo ridurre la disoccupazione e al tempo stesso promuovere la crescita occupazionale (soprattutto attraverso "good jobs") e la coesione sociale anziché la polarizzazione, è fondamentale che le politiche keynesiane, orientate alla domanda, siano integrate da strumenti orientati all'offerta che si spingano oltre la deregolamentazione neoliberale del mercato del lavoro. Mentre questa punta alla riduzione del costo del lavoro e prevede incentivi ai disoccupati perché accettino lavori malpagati, sarebbe invece opportuno innalzare le qualifiche dei disoccupati fornendo loro le necessarie capacità di apprendimento e proteggendo le generazioni più giovani dalla mancanza di qualifiche. Il modo migliore per farlo è attraverso politiche a base molto ampia, egualitarie e di alta qualità, che si

dispieghino lungo l'intero ciclo di vita dell'individuo, a partire da assistenza e istruzione per la prima infanzia.

Investimento sociale ed eguaglianza

Sebbene occorranno politiche specifiche per supportare i meno qualificati sul mercato del lavoro, la strategia di investimento sociale non può essere basata solo su programmi mirati unicamente ai “non qualificati” o ad altri gruppi svantaggiati, ma deve fondarsi innanzitutto sull'offerta di istruzione di qualità, rivolta a tutti, e di programmi formativi che durino per tutta la vita. Al centro dell'approccio basato sull'investimento sociale vanno posti i concetti di eguaglianza e qualità: solo così i programmi potranno dare buoni risultati.

L'eguaglianza è un requisito necessario per promuovere crescita e occupazione, soprattutto attraverso la creazione di impieghi di qualità. La posta in gioco è duplice: l'eguaglianza dell'accesso (all'assistenza all'infanzia, all'istruzione, alla formazione continua, a servizi di assistenza e sanità di alto livello) e l'eguaglianza del reddito. Le società egualitarie funzionano meglio.⁶ Come dimostra il caso dei paesi scandinavi, i paesi egualitari riescono a realizzare con maggiore successo le politiche di investimento sociale e a raggiungere molti dei risultati desiderati da questo tipo di approccio.

L'esperienza dei paesi scandinavi suggerisce che le politiche di investimento sociale possono essere applicate con successo per conciliare obiettivi sociali ed economici. Questi paesi mostrano livelli di istruzione elevati e generalizzati, che sembrano tradursi in alti livelli di capitale sociale e di coesione sociale, in una maggiore capacità di apprendimento e di innovazione al lavoro (collocandoli tra le economie più competitive del mondo), in una maggiore flessibilità del mercato del lavoro e in una solida crescita economica che permette la creazione di posti di lavoro di buona qualità. Inoltre i paesi scandinavi mostrano i più alti

tassi di occupazione femminile e i più bassi tassi di povertà e di trasmissione di povertà alle generazioni successive. Essi poi hanno affrontato con successo le questioni demografiche, sia fornendo servizi di assistenza agli anziani, sia mantenendo alti livelli di fertilità. La chiave del successo sembra essere il fatto che i paesi scandinavi non abbiano attuato una semplice strategia di reindirizzamento dei propri sistemi di welfare verso una maggiore attivazione, ma abbiano invece coniugato una forte protezione e un pesante investimento sociale, con l'obiettivo di promuovere l'eguaglianza sociale e tra i sessi.

Quindi non è solo l'eguaglianza di opportunità (la "giustizia sociale") che conta, ma anche l'eguaglianza dei redditi. Il fatto che l'eguaglianza sembri essere un requisito essenziale per una strategia di investimento sociale di successo ci invita a ricordare i meriti dei programmi tradizionali di protezione sociale per combattere la povertà e suggerisce che la riduzione delle sperequazioni debba rimanere un punto importante nell'agenda dell'investimento sociale.

Tra le priorità nell'agenda dell'investimento sociale vi è anche l'eguaglianza tra i sessi; non è sufficiente aumentare il tasso di occupazione femminile, ma bisogna affrontare anche altri problemi, quali la divisione tra assistenza non retribuita e lavoro casalingo, il divario retributivo tra i generi, la segregazione del mercato del lavoro e il "glass ceiling effect" per le donne.⁷ Questo significa porre attenzione alla realizzazione di politiche specifiche che promuovano l'occupazione femminile e la conciliazione tra vita lavorativa e familiare.

Allo stesso modo, occorre concentrarsi maggiormente sui fattori strutturali e politici che contribuiscono a creare le disegualianze etniche che caratterizzano le società europee contemporanee e che in futuro rischiano di diventare ancora più pesanti se non vengono affrontate nel modo giusto. Inoltre appare di fondamentale importanza l'attenzione al miglioramento delle qualifiche degli immigrati, a partire dalle abilità linguistiche.

Investimento sociale e qualità

La qualità deve essere un altro ingrediente imprescindibile di una strategia dell'investimento sociale. Per qualità si intende sia quella del lavoro che quella dei servizi. Solamente un'assistenza all'infanzia di elevata qualità può promuovere l'acquisizione di buone capacità cognitive in tutti i bambini e quindi aiutare a ridurre le diseguaglianze sociali. La partecipazione a un corso di studio non si traduce direttamente nel conseguimento di buoni risultati: è più importante la qualità dell'istruzione che non la semplice partecipazione per accumulare qualifiche, soprattutto per coloro i quali hanno capacità meno sviluppate.

Le politiche attive del mercato del lavoro, ovvero quelle politiche che, in un'ottica neoliberale, spingono gli individui a rientrare nel mercato del lavoro accettando qualunque tipo di offerta, non hanno prodotto buoni risultati. Sebbene i tassi di occupazione siano cresciuti dovunque negli anni Duemila, spesso i posti di lavoro creati sono stati di bassa qualità, ovvero lavori atipici, contratti a tempo determinato, lavoro interinale, part time e così via, che hanno incrementato la *in-work poverty*. Le politiche attive del mercato del lavoro possono rientrare nella strategia di investimento sociale, a patto che siano interpretate come strumento di promozione sociale e non si limitino a incrementare i tassi di occupazione a qualunque costo. L'attivazione da sola non basta: tra le varie politiche attive del mercato del lavoro, solo quelle che puntano a innalzare le qualifiche dei lavoratori sembrano rientrare nell'approccio dell'investimento sociale.

Se la qualità del lavoro è trascurata, la semplice attivazione porta gli individui a passare dall'inattività alla povertà lavorativa, che non aiuta a raggiungere l'obiettivo economico di accrescere i tassi di occupazione per aumentare la base fiscale e sostenere le pensioni e i costi della sanità in futuro. Inoltre, date le sfide poste dalla globalizzazione economica, un modo per rimanere

competitivi consiste nell'innovare e produrre beni e servizi di elevata qualità.

È necessario investire in servizi di qualità e quindi nelle qualifiche e nelle condizioni lavorative in settori quali trasporto, edilizia, sanità, istruzione e servizi alla persona. Queste aree sono spesso considerate estranee all'economia di qualità, a causa di inadeguati livelli di produttività (basati sul numero di unità prodotte per ora e sul livello di istruzione). Il servizio e la sua utilità per la collettività dovrebbero essere promossi come criteri per valutare la "produttività" o l'"utilità" del lavoro.⁸

NOTE

¹ Si veda in particolare OECD, *Beyond 2000: The New Social Policy Agenda*, OECD, Parigi 1996; A. Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge 1998; G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, J. Myles, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 2002; M. J. Rodrigues (a cura di), *The New Knowledge Economy in Europe. A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*, Edward Elgar, Northampton 2001. La nascita di queste nuove idee è stata analizzata da J. Jenson, D. Saint-Martin, *Building Blocks for a New Social Architecture: The LEGO™ Paradigm of an Active Society*, in “Policy & Politics”, 3/2006, pp. 429-51.

² G. Bonoli, *The Politics of the New Social Policies. Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States*, in “Policy & Politics”, 3/2005, pp. 431-49.

³ G. Schmid, *Full Employment in Europe: Managing Labour Market Transitions and Risks*, Edward Elgar, Cheltenham 2008.

⁴ Commissione europea, *New Skills for New Jobs. Anticipating and Matching Labour Market and Skills Needs*, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo 2009.

⁵ *Ibid.*

⁶ R. Wilkinson, K. Pickett, *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Allen Lane, Londra 2009.

⁷ L'espressione “glass ceiling effect” si riferisce alle difficoltà da parte delle donne – e per estensione di minoranze disagiate – a fare carriera a dispetto di meriti e qualifiche.

⁸ Il presente articolo è basato sui risultati di N. Morel, B. Palier, J. Palme (a cura di), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Policy Press, Bristol 2011.

**Reti e infrastrutture:
connettere l'Europa
per uno sviluppo sostenibile**

Michele Grillo

Un mercato unico dell'energia

A quindici anni dall'avvio della liberalizzazione dei servizi a rete di pubblica utilità, i settori dell'energia appaiono sempre più emblematici del progetto di costituzione del Mercato unico europeo e delle difficoltà della sua attuazione. Con la crisi iniziata nel 2008 tali difficoltà si sono anche intrecciate all'esigenza di disegnare appropriate strategie di ripresa economica per il complesso dei paesi dell'Unione. Così, il presidente della Commissione Barroso, nel discorso sullo stato dell'Unione al Parlamento di Strasburgo il 7 settembre 2010, individuava nell'energia «il principale motore della crescita e una priorità d'azione fondamentale» e sottolineava la necessità di «completare il mercato interno dell'energia [e] realizzare e interconnettere le reti energetiche».

Uno dei tasselli più importanti di una strategia di ripresa economica in Europa è lo sviluppo di ampi programmi di investimenti infrastrutturali. Elettricità e gas sono cruciali in questa prospettiva, a causa di una storica e persistente inadeguatezza delle infrastrutture transfrontaliere di interconnessione. Fino all'avvio del Mercato unico, infatti, i mercati dell'energia erano rimasti nazionali e segmentati; le interconnessioni erano limitate alla misura necessaria a che gli Stati potessero garantirsi assistenza reciproca nei casi di *shortage* temporanei. Con la liberalizzazione, il fabbisogno di interconnessione è cresciuto enormemente: in un mercato integrato, gli scambi transfrontalieri devono essere visti non come fatto eccezionale, ma come l'esito normale del meccanismo concorrenziale. Se quest'ultimo dovesse restare co-

Michele Grillo insegna Economia politica all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

stretto all'interno dei singoli mercati nazionali, i suoi effetti non potrebbero che essere limitati, come d'altronde sono stati finora. Alla luce di queste considerazioni, colpisce che il progetto di un mercato europeo integrato dell'energia sia stato perseguito con modalità che hanno sottostimato la rilevanza delle infrastrutture di interconnessione. Soprattutto nelle fasi iniziali, la liberalizzazione ha affrontato il problema delle reti in una prevalente prospettiva di diritto antitrust. Le prime direttive adottate nel biennio 1996-98 (la direttiva 96/92 per il settore elettrico e la direttiva 98/30 per il gas) hanno cercato innanzitutto di assicurare condizioni di *level playing field* tra operatori che avevano il controllo delle infrastrutture e operatori che usavano le infrastrutture dei concorrenti. La principale preoccupazione era che gli *incumbents* (gli ex monopolisti che mantenevano il controllo delle infrastrutture) non ricorressero a forme di sussidio incrociato, imputando alla rete i costi comuni dell'impresa verticalmente integrata per farli gravare su tutti gli utilizzatori e avvantaggiarsene nel confronto competitivo sui mercati operati in concorrenza. Per evitare questo, le prime direttive hanno affermato il principio dell'accesso a terzi (*Third Party Access*) e hanno imposto agli operatori integrati obblighi di separazione *funzionale*, cioè contabile e amministrativo-manageriale, per rendere possibile la verifica delle condizioni economiche di accesso alla rete praticate ai concorrenti. Con le seconde direttive (2003/54 e 2003/55) la Commissione ha continuato a seguire questo approccio. Alla preoccupazione specifica di vietare i sussidi incrociati si è sovrapposta quella più generale di impedire agli operatori verticalmente integrati di porre in atto pratiche di esclusione, ostacolando in qualsivoglia modo l'uso della rete da parte dei concorrenti. A tal fine, le seconde direttive hanno imposto agli operatori integrati di separare *legalmente*, o societariamente, l'impresa che gestisce la rete mantenendo così disgiunti (in quanto posti in capo a soggetti diversi) gli obiettivi della gestione della rete da quelli della gestione del servizio.

Il dibattito sulla riforma si è ampiamente focalizzato sulle forme alternative di separazione verticale. Il commento principale è stato che le forme di separazione, *funzionale* e *legale*, tra rete e servizio, in quanto differenti da una chiara separazione proprietaria, sono troppo blande e inadeguate ad assicurare condizioni di *level playing field*. Taluni però mettevano in evidenza che le direttive si muovevano in una prospettiva statica, nel senso che trascuravano il fatto che l'operatore verticalmente integrato trae vantaggio dal controllo dell'infrastruttura non solo per quanto concerne le condizioni alle quali infrastrutture *date* sono messe a disposizione dei concorrenti ma, anche e soprattutto, perché sono lasciate alla sua discrezione le scelte in merito alla manutenzione e allo sviluppo della rete, cioè decisioni che in una prospettiva intertemporale assumono una valenza strategica ben più ampia.

La preoccupazione che gli operatori verticalmente integrati perseguano strategie di investimento nelle infrastrutture non coerenti con gli obiettivi del Mercato unico si fa strada con l'indagine settoriale sull'energia della Commissione europea che, avviata nel 2005 e conclusa nel 2007, ha fornito la base analitica del recente Terzo pacchetto. L'indagine mostra che, a dieci anni dall'avvio delle liberalizzazioni, i mercati restano sostanzialmente nazionali, segmentati e caratterizzati da concentrazioni elevate. Gli operatori che hanno perseguito strategie di ingresso in mercati diversi da quelli di origine lo hanno fatto acquisendo partecipazioni in imprese operanti in quei mercati, traendo in definitiva vantaggio dalla stessa segmentazione. L'indagine attribuisce la mancata integrazione dei mercati a una insufficiente capacità di scambi transfrontalieri e riconduce quest'ultima a due cause: una inadeguatezza in senso "fisico" delle reti transnazionali di interconnessione e una inadeguatezza delle infrastrutture "istituzionali" di organizzazione degli scambi all'ingrosso – che non sono uniformi tra i diversi paesi, soprattutto per quanto riguarda l'allocazione della limitata capacità di

interconnessione transfrontaliera. Entrambi questi fattori ostacolano gli scambi di energia dai paesi a prezzi più bassi verso i paesi a prezzi più alti.

Se si guarda alle infrastrutture “istituzionali”, nell’ultimo decennio sono stati fatti sforzi notevoli per istituire e potenziare i mercati all’ingrosso e per integrarli a livello europeo. Il processo, molto più avanzato nel settore dell’elettricità che in quello del gas, ha cercato di incidere sulla struttura e sulle condizioni concorrenziali dei mercati dell’energia riducendo il ricorso ai contratti bilaterali e favorendo le contrattazioni di borsa, per attenuare le asimmetrie informative negli scambi, limitare i costi di negoziazione e accrescere la trasparenza e la liquidità del mercato. In questo quadro, la Commissione e le Agenzie nazionali di regolazione hanno anche avviato la formazione di mercati “regionali” dai contorni sovranazionali, sebbene non ancora europei.

Benché inadeguati a rimediare appieno alle insufficienze nelle infrastrutture “fisiche” delle reti, i mercati regionali si presentano come un approccio pragmatico, che segue un processo per tappe lungo una linea di minore resistenza verso l’obiettivo del Mercato unico. Il programma di iniziative regionali di elettricità lanciato dal Gruppo dei regolatori europei prevede la costituzione di sette mercati regionali, e la modifica all’interno di ciascuno di essi delle modalità con cui avvengono normalmente gli scambi tra i paesi dell’Unione. Finora le interconnessioni sono stabilite a partire da mercati bilaterali separati, su ciascuno dei quali il *clearing* viene realizzato singolarmente, e da un’allocazione dell’uso della capacità transfrontaliera basata su un’asta distinta. L’integrazione regionale permette di accorpare le offerte e le domande (in particolare quelle che si determinano sul cosiddetto “mercato del giorno prima”) di due o più mercati nazionali, consentendo in tal modo di trarre beneficio non solo dall’allargamento del mercato ma anche da una più efficiente allocazione della capacità transfrontaliera; giacché quest’ultima, invece che sulla base di un’asta distinta, risulta implicitamente

determinata sulla base di un unico meccanismo di asta accorpato. Le integrazioni regionali sono già in atto da alcuni anni, sia pure con intensità differente. Tra queste, Nord Pool – che include Norvegia, Svezia, Danimarca, Finlandia e, in parte, la Germania – costituisce l’esperienza più avanzata e si presenta oggi come una borsa unica nella quale è possibile calcolare sia un “prezzo di sistema” (quando non sono operativi i vincoli di capacità) sia i “prezzi zonali” (quando i flussi contrattuali risultano vincolati da insufficiente capacità di trasmissione). Il mercato dell’Europa centroccidentale è invece un accordo tra borse separate che realizza un mercato integrato trilaterale che comprende Francia, Belgio e Paesi Bassi al quale partecipano anche Germania e Lussemburgo. Caratteristiche analoghe presenta il mercato iberico, del quale fanno parte la Spagna e il Portogallo. L’Italia non partecipa ad alcun mercato regionale e, anzi, in taluni esercizi per disegnare l’assetto potenziale dei mercati regionali europei, compare come l’unico paese il cui mercato regionale coincide con i suoi confini politici.

Nel gas il percorso è a uno stadio più arretrato, perché le transazioni all’ingrosso avvengono pressoché integralmente attraverso scambi bilaterali; e per quanto questi ultimi possano essere facilitati dalla concentrazione in punti di scambio virtuali, quello che manca al disegno è un sistema stabile di borse del gas, oggi ancora in graduale avvio nei diversi paesi, come premessa per l’integrazione degli scambi transfrontalieri.

È indubbio che i mercati regionali abbiano rappresentato un passo importante nel cammino verso un mercato europeo integrato. L’aumento della liquidità del mercato e la maggiore efficienza nell’uso della capacità transfrontaliera hanno generato significativi effetti di riduzione dei prezzi. Inoltre, i processi messi in atto hanno rivelato un notevole potere di attrazione, incentivando la partecipazione dei singoli sistemi nazionali. Nel complesso, tuttavia, i benefici ottenibili restano limitati. Per un verso, le infrastrutture “istituzionali” non riescono a rimuovere

radicalmente le conflittualità latenti tra gli operatori di rete, che restano in bilico tra interessi nazionali e regionali. Per altro verso, e soprattutto, la stessa integrazione dei mercati all'ingrosso incontra una barriera insormontabile nelle strozzature fisiche dell'interconnessione. Il problema, in ultima analisi, investe non solo l'uso inefficiente delle infrastrutture esistenti (una inefficienza da correggere attraverso meccanismi di coordinamento e di regolazione), ma la stessa inadeguatezza dell'assetto di rete. Il Terzo pacchetto – con il quale la Commissione ha emendato le seconde direttive e i regolamenti che le affiancavano e ha proposto, con un nuovo regolamento, l'istituzione di una Agenzia europea proprio per la cooperazione dei regolatori dell'energia – si confronta proprio con la necessità di superare le strozzature fisiche delle interconnessioni di rete. Tale pacchetto mira a incidere sulle scelte “dinamiche” degli operatori, sia per evitare che quelli verticalmente integrati pongano in atto strategie di investimento funzionali al mantenimento del proprio potere di mercato, sia per incentivare tutti gli operatori a realizzare gli investimenti strutturali necessari al processo di integrazione. Nel perseguire questi obiettivi, il Terzo pacchetto si muove essenzialmente in due direzioni: rafforzare la separazione tra operatori della rete e operatori dei servizi, e incentivare il coordinamento tra i regolatori.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la Commissione era inizialmente orientata a imporre una cesura completa dei processi decisionali, introducendo un obbligo di separazione proprietaria tra operatori di rete e operatori di servizi. La misura ha incontrato l'opposizione dei produttori verticalmente integrati, nonostante la Commissione sostenesse che la consultazione pubblica, svolta nel corso dell'indagine, aveva evidenziato l'assenza di significative sinergie verticali e anzi mostrato come, nei casi di operatori separati, sia l'attività di rete sia l'offerta dei servizi traessero beneficio economico (in questo senso, un argomento frequentemente addotto è che il

più grande mercato del gas, quello statunitense, è organizzato su reti indipendenti e aperte). L'orientamento della Commissione non ha trovato, in ogni caso, il sostegno politico di importanti paesi membri (quali Francia e Germania) e non è stato recepito come forma obbligata di separazione. All'impresa verticalmente integrata sono state invece prospettate altre due possibilità: a) il conferimento della sola gestione della rete a un operatore indipendente di sistema (ISO, Independent System Operator) – una figura introdotta dall'Italia, in attuazione della prima direttiva elettrica, con il GRTN (Gestore della rete di trasmissione nazionale) ma poi abbandonata; b) il mantenimento, al proprio interno, di un operatore indipendente di trasporto (ITO, Independent Transport Operator), al quale però devono essere offerte definite prerogative di indipendenza operativa. A complemento di questo menu, la Commissione ha stabilito di affiancare, a una scelta di impresa verso forme più deboli di separazione verticale, una maggiore intensità dell'intervento di regolazione, prospettandolo meno invasivo per gli operatori per i quali la proprietà della rete è separata dal servizio, ma più pervasivo quando ciò non si verifica.

In questo secondo caso si pone però un compito difficile per i regolatori, che consiste nel contemperare l'obiettivo pubblico a un uso proconcorrenziale delle infrastrutture di rete con gli incentivi privati degli operatori verticalmente integrati. Emerge infatti una tensione tra le scelte di regolazione proconcorrenziale di breve periodo, che vorrebbero la difesa del principio del *Third Party Access*, e le scelte di regolazione proconcorrenziale di lungo periodo le quali, per incentivare gli operatori integrati a investire in nuova capacità, suggeriscono di derogare a quel principio sulle linee di nuova costruzione. Il Terzo pacchetto affida la soluzione efficiente di questo *trade-off* all'Agenzia europea per la cooperazione dei regolatori dell'energia, attribuendole il compito di risolvere le controversie tra regolatori nazionali, di definire le regole per il commercio transfrontaliero di

energia e di stabilire attentamente le eccezioni al *Third Party Access* nei casi in cui queste possono essere giustificate dalla necessità di realizzare investimenti infrastrutturali in una prospettiva di interesse generale.

Riconducendo il controllo delle decisioni dinamiche sulle infrastrutture, da parte degli operatori verticalmente integrati, all'interno del modello di regolazione, il Terzo pacchetto compie però soltanto parte del cammino necessario in vista della realizzazione di un mercato europeo integrato. La preoccupazione di evitare che il *Third Party Access* disincentivi gli operatori verticalmente integrati dal realizzare investimenti che essi avrebbero altrimenti posto in atto, infatti, non basta a garantire che quegli stessi operatori siano adeguatamente incentivati a realizzare tutti gli investimenti necessari per superare le strozzature nelle interconnessioni che oggi ostacolano il mercato europeo integrato. Le modifiche al modello di regolazione basato sul *Third Party Access* fanno necessariamente leva sugli incentivi di soggetti privati, di cui si presuppone in qualche modo l'interesse ad adeguare la capacità delle infrastrutture alla crescita auspicata della domanda di energia. Invece il punto cruciale è che, nella prospettiva del mercato europeo, l'offerta di una capacità adeguata di infrastrutture transfrontaliere è ricca di esternalità positive che non è facile internalizzare in modo efficace quando quell'offerta è delegata a operatori di mercato verticalmente integrati, quantunque regolati.

Un possibile strumento di regolazione per indurre un soggetto privato proprietario della rete a mimare le decisioni di investimento necessarie a un assetto concorrenziale del Mercato unico (cioè le decisioni che prenderebbe un soggetto che si muova in un'ottica di interesse pubblico europeo) è quello delle tariffe di accesso. Queste però dovrebbero essere determinate in modo da garantire all'investitore non solo profitti normali nel caso di pieno utilizzo della capacità, ma anche un "premio al rischio" nei casi in cui, per ragioni congiunturali o per altre ragioni di mercato, parte della capacità restasse inutilizzata. Per fare

ciò, il regolatore dovrebbe essere in grado di stimare adeguatamente questo rischio e di includerlo nella definizione delle tariffe, nonché di vincolarsi *ex ante* a non espropriare gli extra profitti di cui il regolato potrebbe venire a disporre *ex post*, una volta effettuati gli investimenti. Per le difficoltà di un simile disegno di regolazione tariffaria il Terzo pacchetto, in presenza di integrazione verticale, si è orientato a incentivare l'operatore delle reti facendo leva sulla deroga al principio del *Third Party Access*. In una direzione analoga si era mossa, alcuni anni fa, l'Autorità di regolazione italiana che, con un'idea in principio promettente, aveva predisposto una regolazione incentivante degli investimenti in nuove infrastrutture sospendendo per una parte significativa (l'80%) l'obbligo di offrire i servizi di rete. Sulla base dei risultati ad oggi osservabili, tuttavia, quell'idea non ha avuto il successo auspicato.

La difficoltà di incentivare soggetti privati a effettuare investimenti compatibili con un assetto concorrenziale del Mercato unico si ripropone anche riguardo a un'altra questione, oggi molto dibattuta, che si focalizza sul finanziamento dei progetti infrastrutturali e si interroga su come coinvolgere la partecipazione finanziaria dei *long-term investors*. La crisi in corso dà naturalmente molto rilievo a questa preoccupazione. Tuttavia, prima ancora di un problema di offerta finanziaria, si pone un problema di domanda di investimenti "reali", presumibilmente inadeguata se non formulata come soluzione di un problema di scelta collettiva a livello europeo.

C'è una ragione cruciale, a mio avviso non sufficientemente considerata, la quale suggerisce che gli incentivi appropriati a decisioni di investimento compatibili con un mercato europeo integrato e concorrenziale non possano essere garantiti non solo dalla regolazione, ma neppure dalla separazione proprietaria; e che, di conseguenza, non sia possibile eludere la questione del controllo dell'impresa di rete. La tesi che intendo sostenere in ultima analisi è che, in un disegno razionale ed efficace allo sco-

po, l'impresa di rete dovrebbe avere *intrinsecamente* la natura di una "impresa pubblica europea". Se si vuole un mercato europeo dell'energia integrato e concorrenziale, è necessario infatti disporre di una capacità infrastrutturale più grande di quella che corrisponde alla domanda di servizi di rete che può emergere dalla configurazione attuale dei mercati europei, di fatto oligopolistici e segmentati. È difficile però delegare al mercato – sia pure entro i vincoli di un disegno di regolazione – le decisioni di investimento relative a questa maggiore capacità infrastrutturale. Finché restano decentrate, le decisioni infrastrutturali sono infatti condizionate dall'assetto corrente del mercato; e, soprattutto, quando il mercato non è concorrenziale le stesse decisioni relative alle infrastrutture rappresentano il principale strumento per consolidare e confermare quell'assetto.

Nel caso di un produttore che mantiene il controllo dell'infrastruttura, le modifiche del modello di regolazione basato sul *Third Party Access* previste dal Terzo pacchetto possono evitare che un tale soggetto sia disincentivato dal realizzare investimenti che avrebbe realizzato in assenza dell'originario intervento regolativo. Ma non si vede in che modo quelle modifiche possano incidere sul forte incentivo dello stesso soggetto a mantenere la capacità della rete entro i confini che gli consentono di confermare l'assetto, corrente e monopolistico, del mercato. Le resistenze opposte in questi anni dai grandi operatori verticalmente integrati – i quali ripetutamente, di fronte alle sollecitazioni ad adeguare le infrastrutture, hanno paventato il timore di un "eccesso di offerta" – confermano ampiamente questa preoccupazione. Una reale concorrenza nell'offerta del servizio in un mercato integrato richiede, pertanto, un "eccesso di capacità" delle infrastrutture di rete rispetto al fabbisogno infrastrutturale che può essere espresso negli attuali equilibri non concorrenziali.

Per un verso, in questa prospettiva, le ragioni a favore della separazione proprietaria della rete appaiono ancora più cogenti di quanto non lo siano ai fini dell'implementazione ottimale del

Third Party Access. Per altro verso, tuttavia, ragioni analoghe suggeriscono che la stessa separazione proprietaria possa non dare incentivi sufficienti per decisioni di investimento compatibili con il necessario eccesso di capacità infrastrutturale. Anche un operatore di rete separato, che agisca rispondendo ai “segnali” che riceve dal mercato, sarebbe infatti indotto a confermare, con le proprie decisioni, una capacità insufficiente, finché la concorrenza nei mercati a valle rimane imperfetta e, a maggior ragione, nel caso in cui i segnali riflettessero equilibri collusivi tra gli operatori a valle della rete. Per rompere quegli equilibri, sarebbe necessaria la presenza di una domanda proveniente da nuovi operatori. Tuttavia la domanda di costoro resterebbe allo stadio di domanda potenziale, senza mai trasformarsi in domanda effettiva, fino a quando, a causa del vincolo strutturale, quei soggetti non potranno essere messi in condizione di operare effettivamente nel mercato.

In conclusione, anche la separazione dell'operatore di rete non è sufficiente a finalizzarne le decisioni all'obiettivo di investimenti infrastrutturali compatibili con un mercato integrato e concorrenziale. Per dare effettiva espressione al maggior fabbisogno infrastrutturale è allora inevitabile l'emergere di una domanda intrinsecamente pubblica, che a sua volta non può che nascere da un più avanzato progetto politico. Il contenuto di tale progetto potrebbe consistere, ad esempio, nella realizzazione di una “impresa pubblica europea” delle reti che, partecipata da tutti gli Stati membri, sia in grado di prendere le decisioni infrastrutturali – soprattutto, ma non solo, quelle relative alle interconnessioni transfrontaliere – in una prospettiva europea unitaria. Le forme in cui sviluppare nello specifico tale progetto richiedono necessariamente, per la complessità del disegno, un approfondimento che va ben al di là degli scopi di questo contributo. Ma il suo perseguimento sembra essere una condizione dirimente per la effettiva realizzazione di un mercato unico dell'energia in Europa.

Chris Nash

Gli investimenti nelle reti di trasporto transeuropee

Da tempo la Commissione europea ha rilevato che i singoli Stati membri non hanno ricevuto incentivi sufficienti a investire nel miglioramento delle reti di trasporto internazionale all'interno dell'Unione europea, e fin dai primi anni Novanta ha cercato di promuovere gli investimenti nelle reti transeuropee, sia attraverso meccanismi di coordinamento, sia attraverso l'erogazione di finanziamenti (seppure di entità limitata, tranne che per i paesi che hanno beneficiato di finanziamenti regionali e del Fondo di coesione). Nonostante gli sforzi, i miglioramenti sono stati più lenti del previsto, e di recente la Commissione ha rivisto la propria politica relativa alla rete transeuropea per concentrarsi su una "rete essenziale".

Nel Libro Bianco pubblicato nel marzo 2011,¹ la Commissione ha stabilito che entro il 2050 quello ferroviario dovrà diventare il principale mezzo di trasporto (sia per i passeggeri, sia per le merci) sulle distanze intermedie. I finanziamenti per la costruzione di una rete transeuropea hanno sempre privilegiato il trasporto ferroviario, e in particolare le linee ad alta velocità; coerentemente con questa politica, la Commissione prevede che la lunghezza delle nuove linee ad alta velocità sia triplicata entro il 2030.

In questo articolo si intende ripercorrere la storia delle reti transeuropee, e in particolare degli investimenti per l'alta velocità, e analizzarne il ruolo nel raggiungimento degli obiettivi della Commissione in materia di economia e ambiente. Si

Chris Nash è Research Professor all'Institute for Transport Studies dell'Università di Leeds.

proporrà in primo luogo un breve excursus sullo sviluppo del Trans-European Transport Network, per poi passare in rassegna i progetti della rete transeuropea, in particolare delle linee ferroviarie ad alta velocità. Infine, sarà preso in esame il contributo che gli investimenti nelle reti transeuropee possono dare al raggiungimento degli obiettivi economici e ambientali della Commissione europea e sarà avanzata una proposta ritenuta più adeguata.

Lo sviluppo del Trans-European Transport Network

Come anticipato, da tempo la Commissione europea ritiene inadeguati gli incentivi previsti a livello nazionale per sostenere gli investimenti dei singoli governi nel miglioramento dei collegamenti transfrontalieri. Il motivo principale è che la maggior parte dei benefici dell'investimento ricade su paesi diversi da quello che ha sostenuto la spesa, sebbene nel caso dei corridoi di transito strategici tutti i paesi ne traggano benefici, non soltanto quelli direttamente collegati. Di conseguenza, la Commissione ha chiesto agli Stati membri di individuare delle reti transeuropee di tutte le modalità di trasporto e di sviluppare progetti che ne riducano gli ostacoli e le strozzature.

Nel 1994 il Consiglio europeo ha avviato il programma TEN-T, che prevedeva un elenco di quattordici progetti di interesse prioritario selezionati dal Gruppo Christophersen e da allora denominati "progetti di Essen"; nel 2004 l'elenco si era allungato fino a comprendere trenta progetti. Tuttavia, i progressi furono più lenti del previsto, principalmente per la mancanza di risorse.

Nella maggior parte dei casi, l'Unione europea finanzia solo il 50% dei costi relativi allo studio e fino al 10% (in casi eccezionali fino al 20%) dei costi di costruzione; nei paesi che ne hanno i requisiti, tuttavia, i fondi regionali e i fondi di coesione arrivano a coprire fino all'80% dei costi; inoltre, i progetti

TEN-T possono accedere a finanziamenti agevolati da parte della Banca europea per gli investimenti. Sebbene questi progetti comprendano tutte le modalità di trasporto, la maggior parte riguarda il trasporto ferroviario, e in particolare le linee ad alta velocità per il trasporto passeggeri: diciotto progetti su trenta sono ferroviari, e altri tre prevedono una combinazione di trasporto ferroviario e stradale.

Nel 2009 la Commissione ha avviato un'analisi approfondita del programma TEN-T (e nel 2011 è prevista la pubblicazione delle nuove linee guida). Dopo questo studio, la Commissione ha concluso che, nonostante il completamento di molti collegamenti singoli, rimanevano troppe lacune nei collegamenti transfrontalieri e che l'interoperabilità restava non adeguata. È stata riformulata la definizione della rete come strumento multimodale esteso in tutto il continente europeo e capace di innescare ulteriore crescita economica e concorrenza mitigando l'impatto ambientale, ma per accelerare l'implementazione dei progetti più importanti l'attenzione si è spostata sulla creazione di un'unica rete multimodale di corridoi di trasporto.²

Più di recente, la Commissione europea ha pubblicato un nuovo Libro Bianco sulla politica europea dei trasporti nel quale si sottolinea ulteriormente il ruolo fondamentale del trasporto ferroviario come strumento in grado di conciliare la crescita economica e l'aumento della domanda di trasporto con i vincoli ambientali, in particolare con la necessità di ridurre le emissioni di gas serra. Nel documento la Commissione sostiene che entro il 2030 almeno il 30% del trasporto merci attualmente effettuato su strada dovrà essere operato su rotaia o con altre modalità più sostenibili per l'ambiente, e che entro il 2050 il treno dovrà diventare il principale mezzo di trasporto sulle medie distanze, sia per le merci, sia per i passeggeri. Per raggiungere questi risultati, le linee ad alta velocità dovranno triplicare entro il 2030. Si analizzerà ora la valutazione dei progetti della rete transeuropea, in particolare dell'alta velocità.

Valutazione dei progetti della rete transeuropea

La più recente valutazione indipendente dei progetti della rete transeuropea è avvenuta nell'ambito del progetto FUNDING. Dieci dei ventidue progetti presi in esame sono stati giudicati non interessanti.³ Si è concluso che le attuali procedure per identificare i progetti TEN-T non incentivano abbastanza gli Stati membri a elaborare proposte efficaci, se ritengono di poter ottenere il finanziamento indipendentemente dai risultati economici dei progetti stessi. Lo studio ha rilevato lo scarso interesse da parte della Commissione a finanziare i progetti con bassa quota di traffico transfrontaliero (in nove dei progetti esaminati, questa quota era inferiore al 10% del traffico totale) e ha concluso che il finanziamento europeo debba limitarsi ai casi nei quali, sebbene ci siano buone ragioni per la realizzazione del progetto, le tariffe pagate dagli utilizzatori (basate sul costo marginale) non siano sufficienti a recuperare l'intero costo dell'intervento, ferma restando la presenza di una quota significativa di traffico transfrontaliero.⁴ Il livello adeguato di finanziamento da parte dell'Unione europea sarebbe determinato da uno meno l'elasticità di costo dell'intervento moltiplicato per la quota di traffico transfrontaliero.

Regole di questo tipo tenderebbero a favorire i progetti ferroviari transfrontalieri, caratterizzati da forti economie di scala e da basse quote di traffico locale. In realtà, altre valutazioni suggerivano che, mentre la maggior parte degli investimenti nell'alta velocità era da ritenersi giustificata, il tentativo di recuperare i costi della realizzazione di nuove linee ad alta velocità attraverso alte tariffe di utilizzo delle linee avrebbe annullato i benefici derivanti dalla realizzazione della linea stessa, a causa della riduzione del livello di servizio che gli operatori sono disposti a offrire.⁵

Le ragioni per investire nelle linee ad alta velocità in quanto modalità di trasporto che promuovono la crescita economica

mitigando le conseguenze ambientali si fondano su due assunti. Il primo è che le linee ad alta velocità esercitano un impatto diretto sulla crescita economica attraverso il risparmio di costi e l'aumento della concorrenza nell'economia europea. Il secondo è che sottraggono traffico ad altre modalità di trasporto più dannose per l'ambiente. Passeremo ora a esaminare entrambi questi punti.

Rete ferroviaria ad alta velocità e crescita economica

Di norma, nella valutazione di un sistema di trasporto il principale beneficio è rappresentato dal risparmio di tempo. Mentre nel caso del tempo libero il valore del tempo risparmiato è puramente soggettivo, il risparmio di tempo negli spostamenti lavorativi ha un effetto diretto sulla crescita economica. Tipicamente, il tempo risparmiato è calcolato sulla base della tariffa oraria del personale coinvolto, più un *mark-up* per i costi di struttura, nell'ipotesi che il tempo risparmiato liberi forza lavoro che può essere impiegata in maniera produttiva per incrementare la produzione. In generale, il risparmio così valutato ammonta a circa la metà dell'intero beneficio delle linee ferroviarie ad alta velocità.⁶ Tuttavia è stato evidenziato che una valutazione approssimativa come questa ignora il fatto che, grazie alla diffusione di computer portatili, telefoni cellulari e collegamenti wi-fi sui treni, anche il tempo di viaggio può essere impiegato in maniera produttiva.⁷ Hensher⁸ fu il primo a proporre, nel 1977, strategie per valorizzare i risparmi di tempo tenendo conto anche di questi aspetti, ma i suoi studi hanno avuto finora scarsa applicazione pratica. D'altra parte, alcune ricerche⁹ dimostrano che i datori di lavoro sono disponibili a spendere ingenti somme per ridurre i tempi di spostamento dei propri dipendenti per altre ragioni, tra le quali permettere loro di dedicare più tempo al lavoro una volta giunti a destinazione e, di conseguenza, evitare di ripetere il viaggio o di trascorrere la notte in trasferta,

oppure per assicurarsi che arrivino freschi e riposati, in modo da adempiere al meglio ai loro compiti. Le nuove linee ad alta velocità possono stimolare la crescita economica anche attraverso la riduzione del costo del trasporto di merci. La maggior parte delle linee ad alta velocità non trasporta direttamente merci, fatta eccezione per alcuni servizi di spedizione di pacchi celeri, ma libera capacità di trasporto nelle reti esistenti a favore di servizi di trasporto merci più veloci a basso costo.

Ad oggi sono state prodotte poche analisi costi-benefici a consuntivo relative a specifici progetti di linee ad alta velocità. Uno dei pochi studi pubblicati riguarda la tratta Madrid-Siviglia, che al momento dell'apertura contava meno di tre milioni di viaggiatori all'anno e ancora oggi arriva soltanto a circa cinque milioni; la conclusione dell'analisi è che il progetto non sia giustificato.¹⁰ Una recente analisi condotta sulla tratta Madrid-Barcellona è giunta alla stessa conclusione.¹¹ L'esperienza francese si è dimostrata invece più incoraggiante. La Francia è uno degli Stati con più esperienza in materia di linee ad alta velocità, oltre a essere un paese nel quale si effettuano sistematicamente delle analisi costi-benefici di tutti i progetti di trasporto. La legge impone inoltre di realizzare una valutazione *ex post* indipendente dei principali progetti finanziati con fondi pubblici. Tutte le linee finora valutate hanno dimostrato di avere tassi di rendimento sociale accettabili, anche se quello del TGV Nord sfiorava appena il 5%. La differenza fondamentale rispetto alla Spagna è che le linee francesi trasportano almeno quindici milioni di passeggeri all'anno fin dall'apertura.¹² È stato dimostrato che i fattori principali che rendono una linea ad alta velocità sostenibile dal punto di vista sociale sono i costi di costruzione, la riduzione dei tempi di percorrenza e il volume del traffico.¹³ In pratica, è necessario un volume di passeggeri compreso tra i nove e i quindici milioni di persone all'anno sin dall'apertura della linea per garantire la sostenibilità sociale dell'investimento.

È possibile che le linee ad alta velocità e altri progetti di trasporto producano benefici economici maggiori rispetto a quelli di solito misurati in una valutazione tradizionale? La domanda è stata oggetto di un ampio dibattito, ma è difficile ottenere prove empiriche al riguardo. Molti studi hanno riscontrato un aumento del prezzo delle proprietà¹⁴ o del PIL¹⁵ nelle zone in prossimità di una linea ad alta velocità di recente costruzione. Alain Bonnafous ha dimostrato come il ruolo della città di Lione nel settore dei servizi si sia rafforzato a seguito della realizzazione del TGV Sud-Est,¹⁶ mentre Reg Harman fornisce le prove di come il TGV abbia favorito la rinascita di Lione e di Lille da un punto di vista qualitativo.¹⁷ Tuttavia, di solito si ritiene che tali effetti siano più che altro il risultato di “trasferimenti”, di attività economiche prima situate in altre località da un lato e del risparmio di tempo nel valore delle proprietà dall’altro.

Più di recente si è stabilito che esistono concreti benefici economici addizionali derivanti dall’agglomerazione, da maggiori entrate fiscali dovute all’aumento dell’offerta di lavoro e dalla maggiore produzione in condizioni di concorrenza imperfetta.¹⁸ Gli effetti dell’agglomerazione si traducono in benefici indiretti aggiuntivi rispetto a quelli diretti per le aziende che utilizzano le infrastrutture, rendendole più accessibili da parte dei clienti, dei fornitori e della forza lavoro. Mentre i benefici dell’aumento dell’offerta di lavoro per i lavoratori coinvolti dovrebbero essere considerati, in una valutazione tradizionale, in termini di disponibilità a pagare gli spostamenti, c’è anche un beneficio per il contribuente derivante dal maggiore ritorno fiscale. Tuttavia, si ritiene che entrambi questi effetti si manifestino soprattutto nelle conurbazioni.¹⁹ Nel caso della linea ad alta velocità britannica (HS2, High Speed 2), ad esempio, si stima che essi potranno rappresentare una parte modesta dei benefici, imputabili principalmente al fatto che la nuova linea contribuirà a migliorare i servizi di trasporto dei pendolari nelle principali città.²⁰ Nella misura in cui la concorrenza imperfetta farà salire

i prezzi al di sopra del costo marginale nell'economia generale, i benefici di qualunque incremento di produzione derivato dall'abbattimento dei costi, in conseguenza della riduzione dei tempi necessari per gli spostamenti di lavoro e della spesa per il trasporto delle merci, aumenteranno ben oltre il valore del risparmio in sé. Questo costituirà un ulteriore e più ampio beneficio della rete ferroviaria ad alta velocità, data l'importanza del risparmio di tempo negli spostamenti in ambito lavorativo nella valutazione delle linee ad alta velocità.

I benefici ambientali dell'alta velocità

La costruzione e la gestione di una linea ad alta velocità sono causa di inquinamento acustico, disagi e deturpazione del paesaggio. D'altra parte, nella misura in cui la nuova linea sottrae traffico ad altre modalità di trasporto più inquinanti, essa genera dei benefici che ne compensano gli effetti negativi. Quindi la prima domanda fondamentale da porsi è: quanto traffico una linea ad alta velocità è in grado di sottrarre alle altre modalità di trasporto? E poi: qual è il costo ambientale della ferrovia rispetto alle altre modalità di trasporto?

Secondo de Rus e altri,²¹ le prime linee ad alta velocità costruite in Francia e Spagna (Parigi-Lione e Madrid-Siviglia) hanno portato a una riduzione di oltre due terzi della quota di mercato del traffico aereo. Bisogna però sottolineare che i dati rilevati dopo la costruzione delle linee includono una quantità non indifferente di nuovo traffico generato dalle stesse linee ad alta velocità. Wilken²² sostiene che i sondaggi condotti sui passeggeri della linea Madrid-Siviglia dimostrano come il 15% del traffico ferroviario addizionale sia stato generato *ex novo*, mentre Bonnafous²³ ritiene che lo stesso si possa dire per almeno il 49% del traffico addizionale sulla Parigi-Lione nei primi quattro anni di esercizio della linea. In altre parole, mentre un trasferimento di passeggeri dal traffico aereo a quello ferroviario è

effettivamente riscontrabile, la riduzione del traffico su strada è riconducibile in gran parte alla generazione di nuovo traffico ferroviario e non al diretto trasferimento di passeggeri dalla strada alla rotaia. Altre ricerche dimostrano che il trasporto ferroviario domina il mercato quando dalla stazione di partenza alla stazione di arrivo il tempo di percorrenza è inferiore alle due ore e mezza e resta competitivo quando esso raggiunge le quattro ore: superato questo tempo, la sua quota di mercato crolla drasticamente.²⁴

Molti studi evidenziano che il trasporto su rotaia è meno dannoso per l'ambiente rispetto al trasporto su strada o a quello aereo.²⁵ Una delle ricerche che ha tentato di quantificare i benefici ambientali di uno specifico progetto di rete ad alta velocità è quella relativa alla linea britannica HS2.²⁶ La ricerca ha evidenziato che i benefici ambientali, inclusa la riduzione dei gas serra, sono limitati. Mentre la nuova linea ferroviaria sottrarrebbe traffico al trasporto su strada e a quello aereo, riducendo i costi ambientali associati a tali modalità di trasporto, essa genererebbe a sua volta altri costi ambientali in termini di inquinamento acustico e visivo. Inoltre, la maggior parte del traffico ferroviario dell'alta velocità sarebbe sottratto alla ferrovia tradizionale o generato *ex novo*. Dal momento che l'alta velocità consuma più energia della ferrovia tradizionale, e che nel Regno Unito l'utilizzo di combustibili fossili per la produzione di energia elettrica è elevato, questo compenserebbe buona parte dei vantaggi, nonostante il fatto che la linea ad alta velocità, con lunghe tratte senza fermate intermedie, di solito presenti fattori di carico più elevati rispetto alla ferrovia tradizionale (Eurostar e la rete TGV francese, grazie ai loro sistemi di prenotazione obbligatoria del posto e tariffazione in tempo reale, hanno in media un fattore di carico del 70%, mentre quello della rete tedesca ICE, con più fermate intermedie e prenotazione non obbligatoria, raggiunge al massimo il 50%). Occorre anche considerare la questione delle emissioni di CO₂ insita nella realizzazione di una nuova infra-

struttura: se per le linee a elevato utilizzo, come la HS2, questo non sembra rappresentare un problema grave, può esserlo per le linee meno sfruttate. Tuttavia bisogna rilevare che la HS2 copre un percorso dove la ferrovia ha già una consistente quota di mercato, con l'eccezione di un limitato numero di tragitti di lunghissima distanza. I benefici ambientali, in particolare la riduzione dei gas serra, potrebbero essere più rilevanti in zone dove il traffico aereo è predominante. È possibile che un futuro aumento del prezzo del carbone, insieme ad altri fattori come il valore del tempo, possano incrementare la portata dei benefici dell'alta velocità nel corso del tempo. Ma, se così fosse, nessun beneficio che sia legato al carbone costituirebbe un reale vantaggio dell'alta velocità in termini ambientali.

Conclusioni

La Commissione europea conferma il proprio impegno a sostenere una rete di collegamenti transeuropei di interesse prioritario che ritiene possa favorire la crescita economica in modo sostenibile per l'ambiente. Essa ha ribadito che le nuove linee ad alta velocità dovranno avere un ruolo dominante in questa strategia. Tuttavia, i risultati di alcune ricerche mettono in dubbio queste affermazioni. In primo luogo, sembra che almeno alcuni dei progetti ritenuti di interesse prioritario non siano stati selezionati in modo appropriato. In secondo luogo, se è vero che molti progetti favoriranno le attività economiche riducendo i tempi di percorrenza e, in misura minore, migliorando il trasporto merci e gli spostamenti dei pendolari, non è dimostrato se essi siano in grado di produrre benefici economici più ampi e sostanziali. Infine, i reali vantaggi delle nuove linee ad alta velocità a livello ambientale sembrano marginali.

D'altra parte, è evidente che i collegamenti ferroviari transfrontalieri presentano caratteristiche, economie di scala e una porzione di traffico transfrontaliero tali da giustificare i finan-

ziamenti europei volti a incoraggiarne la costruzione. Sembra che esistano buoni motivi per investire in nuove linee ad alta velocità in casi in cui il volume di passeggeri sia elevato. Tuttavia, laddove il volume di passeggeri non è così elevato, le linee ad alta velocità rappresentano una soluzione piuttosto costosa ai problemi di trasporto rispetto ai benefici apportati, e in questi casi è preferibile cercare soluzioni meno onerose, che contemplino il miglioramento delle linee esistenti e l'utilizzo di treni pendolanti o di modalità di trasporto alternative.

In conclusione, gli investimenti nella rete transeuropea devono diventare più selettivi per assicurare *good value for money*. Sono indispensabili regole più severe per la valutazione dei progetti e per l'assegnazione dei contributi europei.

NOTE

¹ Il 28 marzo 2011 la Commissione europea ha adottato la *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, quaranta iniziative volte a costruire «un sistema dei trasporti competitivo e sostenibile» – che dia «sostegno alla mobilità», rimuova i principali ostacoli nelle aree strategiche e sia funzionale «alla crescita economica e dell’occupazione» –, a ridurre «la dipendenza del sistema dei trasporti dal petrolio» e a «ridurre come minimo del 60% le emissioni di gas serra del settore dei trasporti entro il 2050».

² Commission Staff Working Document, *The New Trans-European Transport Network Policy. Planning and Implementation Issues*, 19 gennaio 2011.

³ S. Proost, F. Dunkerley, S. Van der Loo, N. Adler, J. Bröcker, A. Korzhenevych, *Do the Selected Trans European Transport Investments Pass the Cost Benefit Test?*, Center for Economic Studies, Discussion Paper Series, 10.02, gennaio 2010, disponibile su www.econ.kuleuven.be/ces/discussionpapers/default.htm. Al contrario, Frontier Economics ha dichiarato interessanti quasi tutti i progetti finanziati dal Fondo di coesione: si veda Frontier Economics et al., *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Interventions 2000-2006 Financed by the Cohesion Fund. Work Package B: Cost-Benefit Analysis of Selected Transport Projects*, Inception Report, 15 febbraio 2010, disponibile su www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wpb_inception_report.pdf.

⁴ S. Proost, F. Dunkerley, B. De Borger, A. Gühneman, P. Koskenoja, P. Mackie, S. Van der Loo, *When Are Subsidies to Trans-European Network Projects Justified?*, in “Transportation Research. Part A: Policy and Practice”, 3/2011.

⁵ Adler et al., *High-Speed Rail and Air Transport Competition: Game Engineering as Tool for Cost-Benefit Analysis*, in “Transportation Research. Part B: Methodological”, 7/2010, pp. 812-33.

⁶ Si veda, ad esempio, Department for Transport, *Economic Case for HS2. The Y Network and London – West Midlands*, DfT, Londra 2011, disponibile su www.highspeedrail.dft.gov.uk.

⁷ G. Lyons, J. Jain, D. Holley, *The Use of Travel Time by Rail Passengers in Great Britain*, in “Transportation Research. Part A: Policy and Practice”, 1/2007, pp. 107-20.

⁸ D. A. Hensher, *Value of Business Travel Time*, Pergamon Press, Oxford 1977.

⁹ Si veda, ad esempio, P. Marks, A. S. Fowkes, C. A. Nash, *Valuing Long Distance Business Travel Time Savings for Evaluation: A Methodological Review and Application*, Planning and Transportation Research and Computation Summer Annual Meeting, Seminar M 87-98, 1986.

¹⁰ G. de Rus, V. Inglada, *Cost-Benefit Analysis of the High-Speed Train in Spain*, in "The Annals of Regional Science", 2/1997, pp. 175-88.

¹¹ Frontier Economics et al., *op. cit.*

¹² J. F. Paix, *Feedback on High Speed Rail in France. Proceedings of the 7th World Congress on High Speed Rail*, Pechino 7-9 dicembre 2010.

¹³ De Rus, Nash, *In What Circumstances Is Investment in HSR Worthwhile?*, in de Rus (a cura di), *Economic Analysis of High Speed Rail in Europe*, Fundación BBVA, Bilbao 2009, disponibile su www.fbbva.es/TLFU/dat/inf_web_economic_analysis.pdf.

¹⁴ Si veda, ad esempio: E. Cascetta, F. Pagliara, V. Brancaccio, J. Preston, *Evaluating Regeneration Impact Test of the Channel Tunnel Rail Link*, 12th World Conference on Transport Research, Lisbona 11-15 luglio 2010; F. Pagliara, C. Barrasso, J. Preston, *High Speed Rail Accessibility Impact on Property Prices: Evidence from St Pancras International Station in London*, 16th Panamerican Congress of Traffic, Transport and Logistics, Lisbona 15-18 luglio 2010; J. Preston, G. Wall, *The Ex-Ante and Ex-Post Economic and Social Impacts of the Introduction of High Speed Trains in South East England*, in "Planning, Practice and Research", 3/2008, pp. 403-22.

¹⁵ G. Ahlfeldt, A. Feddersen, *From Periphery to Core: Economic Adjustments to High Speed Rail*, MPRA Paper 25106, Munich University Library, Monaco 2009.

¹⁶ A. Bonnafous, *The Regional Impact of the TGV*, in "Transportation", 2/1987, pp. 127-37.

¹⁷ R. Harman, *High Speed Trains and the Development and Regeneration of Cities*, Greengauge 21, giugno 2006, disponibile su www.greengauge21.net/wp-content/uploads/hsr-regeneration-of-cities.pdf.

¹⁸ A. J. Venables, *Evaluating Urban Transport Improvements: Cost-Benefit Analysis in the Presence of Agglomeration and Income Taxation*, in "Journal of Transport Economics and Policy", 2/2007, pp. 173-88.

¹⁹ D. J. Graham, *Wider Economic Benefits of Transport Improvements: Link Between Agglomeration and Productivity*, Department for Transport, Londra 2005.

²⁰ Department for Transport, *op. cit.*

²¹ De Rus (a cura di), *op. cit.*

²² D. Wilken, *Areas and Limits of Competition Between High-Speed Rail and Air*, Think-Up Project Workshop, Dresda, dicembre 2000.

²³ Bonnafous, *op. cit.*

²⁴ De Rus (a cura di), *op. cit.*; Steer Davies Gleave, *Air and Rail Competition and Complementarity. Final Report*, Commissione europea, Direzione generale dell'Energia e dei trasporti, agosto 2006.

²⁵ Si veda, ad esempio, INFRAS/IWW, *External Costs of Transport. Update Study*, Zurigo/Karlsruhe 2004.

²⁶ Department for Transport, *op. cit.*

**Cosimo Dolente · Claudio Leporelli ·
Pierfrancesco Reverberi**

Il contributo delle ICT alla coesione e alla crescita: quali politiche pubbliche?

Le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT, Information and Communication Technology) hanno avuto negli scorsi decenni un forte impatto sulla produttività e sulla crescita delle principali economie sviluppate. Alla diversa entità della produzione e della utilizzazione di ICT può essere fatto risalire in buona misura il differenziale di crescita che le ha caratterizzate. Poiché le ICT sono una *general purpose technology*, ci si attende che questo forte e pervasivo contributo per un verso prosegua a lungo e per altro verso non sia pienamente internalizzato dagli attori privati. Ciò fornisce all'intervento pubblico una solida base teorica, rafforzata dagli indubbi successi degli Stati, come la Corea del Sud e il Giappone, che ne hanno fatto il fulcro delle loro politiche industriali.

Il tema è tornato di attualità perché da più parti vengono proposti programmi di partecipazione o sostegno finanziario pubblico allo sviluppo delle reti di telecomunicazione di nuova generazione (NGN, Next Generation Network), ispirati a quelli coreani e giapponesi.

Il progetto più rivoluzionario, già avviato dal governo laburista australiano, renderà disponibile la connessione in fibra ottica a 100 MB/s al 93% delle famiglie e collegamenti wireless e

Cosimo Dolente è ricercatore presso la Fondazione Ugo Bordoni.

Claudio Leporelli insegna Economia e organizzazione dei servizi all'Università di Roma "La Sapienza".

Pierfrancesco Reverberi insegna Economia dei sistemi industriali all'Università di Roma "La Sapienza".

satellitari a 12 MB/s al residuo 7%. L'investimento complessivo nel prossimo decennio sarà di 43 miliardi di dollari australiani. Sul piano regolamentare è degno di nota che il governo manterrà il controllo di una società che fornirà, in regime di separazione proprietaria, a prezzi geograficamente omogenei, i servizi all'ingrosso in fibra a tutti i soggetti interessati a operare sul mercato *retail*. Inoltre Telstra, l'*incumbent* della rete in rame, dopo una dura negoziazione e modifiche legislative che avrebbero reso possibile procedere nel progetto anche senza una sua collaborazione, ha accettato di cooperare al progetto a fronte di incassi e risparmi del valore attuale complessivo di 11 miliardi di dollari australiani, in parte legati alla fornitura all'ingrosso di servizi infrastrutturali e in parte derivanti dalla accettazione dello *switch off* progressivo della rete in rame con il contestuale passaggio degli utenti ai servizi in fibra. Infine, una società a totale proprietà pubblica subentrerà progressivamente a Telstra negli obblighi di universalità del servizio voce.

Anche negli Stati Uniti, paese che da sempre ha affiancato alla proprietà privata delle infrastrutture un quadro regolamentare volto a salvaguardare l'universalità del servizio, l'Amministrazione Obama ha sviluppato, nell'ambito di un più vasto piano di stimolo dell'economia, un ambizioso progetto per la diffusione dei servizi di connettività a banda larga e ultra larga. Il National Broadband Plan-Connecting America, fissato un obiettivo iniziale di disponibilità universale della banda larga (fissa o mobile), con velocità in download di 4 MB/s reali, stima in 24,3 miliardi di dollari statunitensi il valore attuale netto del supporto finanziario necessario.¹ Queste risorse aggiuntive derivano in parte da sussidi incrociati interni al settore che ora supportano servizi vocali (fino a 15,5 miliardi di dollari nei prossimi dieci anni), ma un sostegno considerevole proviene da fondi di bilancio: nel 2010, l'American Recovery and Reinvestment Act ha previsto un contributo *una tantum* di 7,2 miliardi di dol-

lari. Tuttavia FCC afferma che: «Dato l'obiettivo del piano di liberare 500 mhz di frequenze radio, i ricavi delle relative aste renderanno l'attuazione del piano a fabbisogno netto nullo se non a incassi netti positivi».²

Nelle pagine successive ci si propone di individuare e commentare brevemente, con il supporto di casi esemplari, i problemi da affrontare per definire in modo coerente il ruolo dei diversi strumenti dell'intervento pubblico, e avviare un'opera di razionalizzazione e di semplificazione ispirata ai principi di stabilità, proporzionalità e sussidiarietà, per garantire l'efficacia e limitare al tempo stesso l'intrusività, la discrezionalità e gli effetti distorsivi di interventi episodici e sovrapposti.

Obiettivi e strumenti dell'intervento pubblico

Gli esempi dell'Australia e degli Stati Uniti illustrano un primo dilemma riguardo agli obiettivi e ai possibili strumenti di intervento pubblico. Concentrarsi sulle nuove reti ad altissima velocità che faticano a decollare – poiché richiedono investimenti particolarmente onerosi nel loro segmento di accesso (NGAN, Next Generation Access Network), destinato a sostituire lo storico ultimo miglio in rame (*local loop*) –, a fronte di benefici su cui sussiste una forte incertezza sia in termini di collocazione nel tempo, sia in termini di distribuzione tra gli attori? Oppure privilegiare il supporto che viene considerato necessario per gli investimenti nelle aree geografiche a bassa densità abitativa, soggette a *digital divide* infrastrutturale, che non viene risolto dal mercato neppure con tecnologie diverse e ambizioni ridotte? Un secondo dilemma riguarda poi i meriti relativi di interventi sul lato dell'offerta, se si considera che la promozione e la valorizzazione dei nuovi servizi richiedono risorse pubbliche sul lato della domanda sia per lo sviluppo di applicazioni informatiche di *e-government* sia per il superamento del deficit di competenze dei potenziali utilizzatori.

I tre filoni di intervento avrebbero effetti complementari e sinergici e illustrano bene gli effetti di accelerazione dell'innovazione che una politica industriale ispirata al principio del superamento dei deficit di coordinamento del mercato potrebbe avere rispetto al *laissez faire*, ma lo stato delle finanze pubbliche dopo la crisi finanziaria del 2008 costringe a una forte selettività. Inoltre c'è un'indubbia tensione tra i progetti come quello australiano e le riforme avvenute in Europa nell'ultimo quarto di secolo che hanno visto, con le privatizzazioni e l'abbandono del regime concessorio, il passaggio da una concezione positiva a una regolatoria dell'intervento pubblico in questo settore. Importanti questioni di *policy* riguardano, quindi, i modi e i limiti in cui una filosofia *interventista* e i suoi strumenti possano coesistere e operare sinergicamente con la filosofia di intervento propugnata dall'Unione europea, basata sul mercato e sulla regolamentazione pro-competitiva e che pure è alla base delle politiche di promozione della crescita proposte dalla Strategia di Lisbona. Su questo piano il documento più rilevante è la comunicazione della Commissione "Orientamenti comunitari relativi all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga" (2009/C 235/04) del 30 settembre 2009.

Il tema delle forme dell'intervento pubblico si intreccia poi con quello della disuguaglianza, che costituisce la questione oggi più grave nella definizione di politiche ICT volte all'innovazione e alla crescita: essa non ha solo effetti in termini di equità ma anche in termini di praticabilità ed efficacia di queste politiche. La disuguaglianza riguarda i redditi, le competenze necessarie all'utilizzo, la cultura generale e il tipo di attività economica svolta e quindi la capacità di giovare appieno degli strumenti e delle informazioni; essa concerne inoltre le caratteristiche geografiche dell'area di residenza, e dunque i costi di una infrastruttura di qualità adeguata. Se la disponibilità a pagare penalizza la domanda e i costi penalizzano l'offerta, lo

sviluppo di nuove infrastrutture a banda larga (nelle zone remote e a bassa densità abitativa) e a banda ultra larga (nelle zone urbane) potrebbe risultare economicamente non sostenibile. In particolare, i costi unitari effettivi delle reti che portano la fibra ottica fino alle abitazioni (FTTP, Fibre To The Premises) diminuiscono fortemente con la effettiva adozione del servizio, perché il 70% dei costi di installazione dipende dal numero di utenti “passati” (cioè ai quali il servizio è stato reso disponibile), piuttosto che da quelli di fatto abbonati. Pertanto, anche nelle aree urbane, prezzi accessibili, in aggiunta a condizioni favorevoli per la domanda, sono necessari per una diffusione sufficiente al raggiungimento del *break-even*. In Analysys Mason³ è mostrato che nel Regno Unito un aumento del tasso di adozione di servizi FTTP dal 31 al 63% delle famiglie porterebbe a una diminuzione del 41% (da 2900 sterline a circa 1700) nelle spese infrastrutturali per utente abbonato. Una disuguaglianza che è anche una disparità tra potenzialità dei diversi paesi: è chiaro che, rispetto alle aree meno sviluppate, paesi più ricchi, con una popolazione mediamente colta, egualitari, urbanizzati, con un governo più propenso a investire nell’innovazione, una pubblica amministrazione più efficiente e un sistema previdenziale e di tassazione che non grava eccessivamente sul reddito disponibile delle famiglie meno ricche, hanno maggiori possibilità di successo nella realizzazione di progetti che, a loro volta, possono accelerare crescita e innovazione e migliorare la coesione. Più che tentare una classificazione esaustiva di strumenti e obiettivi, qui è utile individuare i problemi di scelta che le nuove opportunità di innovazione pongono nelle aree di intervento più rilevanti.

a) Tutela dei diritti e della legalità: il ruolo che le ICT svolgono a supporto di diritti di cittadinanza, costituzionalmente tutelati, come quelli alla libertà di informazione, alla sicurezza, alla salute e all’educazione, e i possibili riflessi negativi del loro utilizzo spiegano la rilevanza, nella legislazione di tutti i paesi sviluppa-

ti, della normativa a tutela dei minori, del pluralismo informativo, della privacy, della sicurezza informatica, della salute (inquinamento elettromagnetico) e della universalità del servizio. Si tratta di diritti il cui esercizio è comunque limitato dal loro costo economico, che comportano *trade offs* e impongono scelte complesse. Un esempio è quello delle garanzie di *network neutrality*: offrire una “business class” a chi è disposto a pagare per ottenere una maggiore qualità del servizio comporta una inaccettabile limitazione del pluralismo o migliora gli incentivi all’investimento e l’abbordabilità della “economy class”? Un dilemma analogo riguarda il divario di prestazioni e di costo che le nuove reti determineranno tra aree metropolitane e aree rurali e l’opportunità di un sostegno pubblico alla diffusione del servizio nelle zone ad alto costo.

b) Regolamentazione e tutela della concorrenza: in questo ambito le nuove reti – evidenziando la necessità di forme di condivisione e coordinamento nello sviluppo delle infrastrutture locali di accesso o, in alternativa, di riconoscimento del loro carattere di monopolio naturale, con l’affidamento della rete di accesso a un soggetto dai comportamenti neutrali – sembrano aver messo in discussione il progetto alla base del nuovo quadro regolamentare europeo, ovvero la progressiva sostituzione degli interventi *ex ante* di un regolatore settoriale con gli interventi *ex post* di un’authority antitrust, in un mercato in cui gli operatori alternativi guadagnano progressivamente autonomia tecnologica con il graduale sviluppo di proprie infrastrutture. I nuovi sviluppi implicano, in realtà, che il regolatore settoriale indipendente potrebbe svolgere un ruolo chiave di *governance*, a fronte della complessità dell’obiettivo di far coesistere promozione degli investimenti nelle infrastrutture e sviluppo della concorrenza nei mercati finali. Il complesso processo che ha portato (attraverso bozze successive significativamente diverse) alla raccomandazione della Commissione sull’accesso regolamentato alle reti NGAN testimonia questa difficoltà.

c) Valorizzazione di beni pubblici, risorse condivise e risorse scarse: la promozione di standard tecnici da parte di organismi pubblici ha avuto in passato un ruolo importante nella politica industriale (si pensi al GSM, Global System for Mobile Communications, nella telefonia mobile). Essa resta cruciale, seppur temperata dal principio della neutralità tecnologica, per il perseguimento di obiettivi di salvaguardia dell'integrità della rete e dell'interoperabilità dei servizi. Interventi di questo tipo potranno avere effetti importanti sulla struttura dei mercati, come la possibilità di accedere a contenuti multimediali senza un preventivo accordo tra fornitore di contenuti e fornitore del servizio di connettività. Paradossalmente uno dei principi sanciti negli Stati Uniti a difesa della neutralità della rete, e cioè la libertà degli utenti di scegliere le caratteristiche degli apparati da collegare alla rete, potrebbe facilitare il mantenimento o la creazione di posizioni dominanti. Se invece i decoder per la televisione digitale terrestre e satellitare consentissero obbligatoriamente anche la fruizione di servizi video attraverso internet, verrebbe facilitato il superamento del *digital divide* delle famiglie (circa il 50% in Italia) che non possiedono personal computer. Similmente, norme tecniche sui lavori stradali e sull'uso condiviso di infrastrutture pubbliche preesistenti possono ridurre drasticamente il costo di sviluppo delle nuove infrastrutture e i disagi causati dagli scavi. Infine, un uso razionale dello spettro elettromagnetico può ridurre considerevolmente il costo di sviluppo di reti radio a larga banda, aumentare la capacità di erogazione dei servizi maggiormente richiesti e, nel contempo, assicurare significative entrate fiscali.

d) Azioni di coordinamento e politiche della domanda: il ruolo di erogatore di servizi pubblici consente allo Stato di promuovere azioni di coordinamento atte a superare situazioni di stallo, in cui una insufficiente domanda di nuovi servizi disincentiva investimenti nelle infrastrutture necessarie a veicolarli (*chicken and egg problem*). I soggetti pubblici possono attivare domanda

sia direttamente, con i loro acquisti di servizi di connettività, sia indirettamente, in quanto le applicazioni di rete che essi offrono determinano un aumento della domanda privata di connettività. La definizione di programmi impegnativi di acquisto di servizi potrebbe inoltre ridurre il rischio percepito dagli investitori, mentre sussidi alla domanda privata, di natura transitoria (quando sia necessario accelerare il raggiungimento di una massa critica di utenti) oppure permanente (nelle zone ad alto costo e agli utenti a basso reddito), possono migliorare l'efficienza allocativa consentendo lo sfruttamento di esternalità di rete dirette e indirette.

e) Sostegno pubblico agli investimenti infrastrutturali: in alternativa o in aggiunta al sostegno della domanda degli utenti, interventi finanziari (agevolazioni e sussidi, erogazione di finanziamenti e partecipazione azionaria) sono spesso invocati quando gli effetti esterni determinano un deficit di investimenti privati nell'innovazione, nel dimensionamento e nell'estensione geografica delle infrastrutture. Gli anni più recenti hanno visto – con il diffondersi di progetti municipali per nuove reti in fibra, soprattutto in Olanda e nel Nord Europa – una significativa inversione di tendenza rispetto alla privatizzazione degli *incumbents* nazionali europei che ha caratterizzato l'ultimo quarto di secolo. In Olanda, il rischio che si sviluppessero reti promosse da soggetti pubblici, senza il coinvolgimento dell'*incumbent*, ha indotto quest'ultimo ad accettare forme di partnership nello sviluppo di infrastrutture e adeguate garanzie di parità di accesso ai servizi all'ingrosso. Anche in Italia – dove molte risorse sono state investite da Regioni, Province e Comuni in iniziative spesso frammentarie e non sempre razionalmente motivate – a livello nazionale, la società pubblica Infratel ha avviato un vasto programma di investimenti in infrastrutture in fibra (da offrire all'ingrosso, su base non discriminatoria, con contratti di lungo periodo); questi riguardano aree geografiche in cui attualmente le centrali telefoniche non dispongono di una capacità di colle-

gamento ai *backbones* adeguata alla fornitura di servizi a banda larga e sono quindi direttamente utilizzabili da Telecom Italia, ma rimuovono anche i vincoli a una maggiore presenza nelle aree non remunerative di altri soggetti e altre tecnologie, soprattutto *wireless*.

La normativa europea sugli aiuti di Stato richiede che le iniziative pubbliche non si sostituiscano a quelle di mercato né distorcano la concorrenza a favore di determinate soluzioni tecniche o particolari soggetti economici. A queste condizioni potrebbero essere utilizzate molte risorse a disposizione di soggetti a partecipazione pubblica, ma con status di investitori privati, interessati a progetti di infrastrutturazione a redditività differita e rischio ridotto.

Purtroppo la disponibilità a partecipare a iniziative coordinate da parte di tutti gli operatori potenzialmente interessati – essenziale per ridurre il rischio e allontanare il sospetto di distorsione della concorrenza – è difficile da ottenere, in quanto la diversa dotazione di *assets* e la diversa quota di mercato rendono diverso l'incentivo di *incumbents* e operatori alternativi a dismettere la rete in rame facilitando la transizione di tutta l'utenza su quella in fibra.

Le priorità dell'intervento pubblico

Nelle attuali condizioni delle finanze pubbliche, occorre definire criteri di selezione trasparenti per la scelta degli interventi prioritari.

Possiamo classificare i criteri distinguendo quelli riguardanti rilevanza, specificità e desiderabilità dell'intervento pubblico, quelli relativi alla fattibilità, dati i vincoli, e quelli inerenti alle esigenze di pianificazione e coordinamento.

In termini di rilevanza, i criteri riguardano la natura istituzionale dell'intervento, il grado di delegabilità a soggetti privati, la gravità del fallimento di mercato e gli effetti distorsivi dell'intervento.

Natura istituzionale dell'intervento e grado di delegabilità a soggetti privati

L'ordine in cui sono state elencate (da "a" ad "e") le aree di intervento dello Stato corrisponde grosso modo a una valutazione della loro rilevanza istituzionale, decrescente, e della loro delegabilità, crescente, al mercato, in base al principio di sussidiarietà. Non ci sono dubbi sulla insostituibilità di un ruolo esclusivo delle istituzioni pubbliche nelle aree "a" e "b". Nelle aree "c" e "d" il ruolo pubblico è prevalente, ma viene messo in dubbio dai sostenitori di soluzioni di mercato ai problemi di coordinamento delle attività economiche. Nell'area "e", in coerenza con la disciplina europea sugli aiuti di Stato, non bisognerebbe effettuare interventi che, in tempi ragionevoli e con caratteristiche adeguate, potrebbero realizzarsi in un contesto di mercato. Nei casi che, per finalità o strumentazione, riguardano più di un'area, l'adozione delle modalità di intervento proprie dei livelli gerarchici più elevati (più generali che settoriali) tende a semplificare i compiti delle istituzioni settoriali e a ridurre i vincoli imposti al mercato. Un esempio importante riguarda l'uso degli strumenti fiscali invece di quelli regolamentari per combattere il *digital divide*, con il sostegno esplicito degli utenti a basso reddito e delle aree geografiche ad alto costo e la rimozione dei sussidi incrociati che distorcono prezzi e concorrenza.

Gravità del fallimento di mercato ed effetti distorsivi dell'intervento

In base al principio di proporzionalità, occorre scegliere gli interventi meno distorsivi e intrusivi, tra quelli efficaci, e rinunciare all'intervento nei casi in cui il problema riscontrato sia transitorio e di modesta entità. Anche se appare difficile giungere sempre a una valutazione quantitativa dei benefici attesi, sembrerebbe utile estendere (sia pur informalmente) alle aree di intervento "c", "d", ed "e", e quindi ai fallimenti di mercato legati agli effetti esterni e ai problemi di coordinamento, l'utilizzo del processo di analisi dei mercati e

di individuazione degli interventi regolamentari che, nell'ambito "b", viene applicato per affrontare i fallimenti legati al potere di mercato.

Con riferimento alla pianificazione degli interventi dovrebbero essere valutati gli effetti moltiplicatori e di sinergia con interventi complementari e le esigenze di timing.

Effetti moltiplicatori e di sinergia con interventi complementari Interventi pubblici sul lato della domanda (*e-government*, sanità, istruzione, sicurezza ecc.) sono indispensabili per assicurare un'adeguata e pronta utilizzazione delle nuove infrastrutture.

Esigenze di timing Lo sviluppo coordinato di una strategia di innovazione complessiva permette di ipotizzare sequenze logiche di interventi successivi che tengano conto delle dinamiche di apprendimento e di diffusione degli effetti nel sistema economico. Ad esempio, mentre per lo sviluppo della banda ultra larga (la rete di accesso in fibra) sono molto urgenti le regole e lo sono assai meno gli investimenti finanziari pubblici, sia le misure di promozione della domanda sia il supporto agli investimenti nelle aree ad alto costo appaiono non procrastinabili.

Infine, in termini di fattibilità occorre considerare l'entità dell'impegno finanziario richiesto e l'irreversibilità dell'intervento.

Entità dell'impegno finanziario richiesto Non solo esistono progetti "a costo zero", ma anche interventi, come la razionalizzazione dei processi di allocazione delle frequenze elettromagnetiche, che possono generare risorse finanziarie reinvestibili. Il governo italiano ha recentemente ottenuto oltre 3 miliardi di euro dalla messa all'asta di frequenze radio

precedentemente destinate alla televisione e che, usate per la larga banda mobile, faciliteranno l'innovazione e il superamento del *digital divide*. Questa decisione, a lungo osteggiata dai gestori della piattaforma televisiva digitale terrestre, migliora inoltre le prospettive di utilizzazione della piattaforma a larga banda per i servizi video, che sono essenziali per promuovere la domanda delle nuove reti.

Irreversibilità dell'intervento Interventi di stimolo alla nascita di un mercato (come il sostegno della domanda nel periodo in cui hanno luogo fenomeni di apprendimento e la massa critica di utenti non è stata ancora raggiunta) potrebbero avere natura transitoria e rischio ridotto; viceversa interventi come la partecipazione al capitale di un *wholesaler* che sviluppi infrastrutture nelle aree ad alto costo potrebbero avere natura permanente e non sostituibile.

Di seguito si analizzeranno brevemente, in base a questi criteri, linee di intervento coerenti con l'urgenza di politiche pubbliche innovative e con l'attuale situazione economica.

Quali digital divide e come combatterli: politiche pubbliche contro la disuguaglianza

Oltre alla tutela di diritti fondamentali, il perseguimento della universalità del servizio riflette obiettivi economici, sia di efficienza (per lo sfruttamento delle esternalità di rete) sia redistributivi. Il tema è destinato ad assumere una importanza crescente poiché da un lato molti dei benefici sociali della banda larga (si pensi a quelli legati alla fruizione di servizi pubblici via rete) presuppongono una vastissima adesione della popolazione, dall'altro la differenza tra i costi di fornitura in area urbana e in area rurale cresce fortemente all'aumentare delle prestazioni della rete. Oggi in Italia, circa il 12% della popola-

zione vive in aree in cui il servizio ADSL (Asymmetric Digital Subscriber Line) non è offerto o lo è alla velocità massima teorica di 640 kB/s; gli interventi per collegare almeno il 5% della popolazione sono considerati molto onerosi (*digital divide* di lungo periodo). Anche dove il servizio a larga banda è offerto a livelli accettabili, la qualità non è omogenea sul territorio: a fine 2008, ad esempio, solo il 57% della popolazione aveva accesso alla tecnologia ADSL2+, che consente una velocità massima teorica di invio di dati all'utente intorno ai 20 MB/s (e che peraltro è assai poco richiesta). Inoltre, in alcune aree del paese le caratteristiche socioeconomiche della popolazione (prevalenza di anziani, basso livello di istruzione e alfabetizzazione informatica, ridotto potere di acquisto) determinano una perversa combinazione tra alto costo di fornitura e ridotta disponibilità a spendere. Peraltro, proprio in queste aree, forme innovative di fornitura dei servizi pubblici basate sulla banda larga (sempre che se ne potesse garantire l'efficace utilizzazione da parte della pubblica amministrazione) potrebbero avere il più forte impatto positivo sulla coesione sociale e sulla economicità della funzione pubblica.

Gli strumenti che fino ad oggi sono stati utilizzati per promuovere l'universalità della fruizione dei servizi vocali sono stati la perequazione geografica dei prezzi e la ripartizione tra operatori del costo di fornitura (di breve periodo, e a netto dei ricavi ottenuti, data la struttura tariffaria) a zone e utenti non remunerativi. Le modalità con cui questi strumenti sono stati impiegati non sono competitivamente e tecnologicamente neutrali. La distorsione è ancora maggiore se si considerano le opportunità di fornitura congiunta di servizi voce e servizi a banda larga, che richiedono investimenti aggiuntivi e una valutazione di lungo periodo della tecnologia preferibile. In particolare, per quel che riguarda l'Italia, Telecom è l'unico operatore designato per erogare il servizio in queste circostanze e si presuppone che lo fornisca attraverso la rete fissa tradizionale: un soggetto

che intendesse fornire il servizio con una tecnologia diversa si troverebbe privo del sussidio implicito nella perequazione geografica dei prezzi finali. Più in generale, dati i divari di reddito pro capite tra aree, è probabile che la perequazione geografica dei prezzi non sia sufficiente a perseguire gli obiettivi di coesione sociale che si prefigge.

In sintesi, se lo Stato si facesse più direttamente ed esplicitamente carico delle esigenze di natura redistributiva e di promozione della coesione sociale attraverso investimenti per lo sviluppo delle reti nelle aree ad alto costo, sostegno mirato ai redditi di coloro che (dovunque) potrebbero essere esclusi dal servizio per insufficiente potere di acquisto, e promozione della inclusione sociale con politiche di domanda pubblica, potrebbero essere superate strutture tariffarie che penalizzano la domanda urbana più di quanto promuovano quella rurale e, in ogni caso, determinano una qualità dell'offerta e un livello di competizione insufficienti in queste zone.

Motivazioni e problemi di un intervento pubblico nello sviluppo delle NGAN

L'analisi svolta nei precedenti paragrafi mostra che lo Stato potrebbe svolgere un'azione incisiva, anche se indiretta, a favore dello sviluppo delle NGAN anche solo limitandosi a svolgere efficacemente le sue funzioni istituzionali in contesti diversi da quello dell'intervento finanziario negli investimenti in nuove reti. Molti chiedono di più, ma è bene valutare questi interventi in base ai criteri di rilevanza, fattibilità e collocazione temporale sopra proposti. Ciò comporta anche la considerazione degli effetti irreversibili e dei diritti legittimi derivanti da scelte fatte in passato (le privatizzazioni e la filosofia alla base del quadro regolamentare europeo): una prospettiva concreta di evoluzione del settore non può che essere basata sul rispetto dei diritti, sul consenso e sugli incentivi.

È indubbio, come dimostra il progetto australiano, che la tecnologia consentirebbe oggi di dare al segmento di rete più costoso, quello periferico, il carattere di infrastruttura condivisa di pubblica utilità, analoga a quella che porta nelle case il gas o l'energia elettrica: un monopolio sicuro, in cui sono investite molte risorse e che mette a disposizione del sistema produttivo un servizio all'ingrosso economico perché a rischio nullo. Un servizio che interesserebbe molti investitori istituzionali, ma su cui soggetti pubblici potrebbero accettare una redditività ridotta e differita, tenendo conto degli effetti che l'innovazione avrebbe sulla crescita. Questo modello sarebbe quello più adatto ad ampliare l'area geografica in cui sono offerti i servizi in fibra e ad assicurare prezzi omogenei.

In questo modello, coerente con lo sviluppo che ha avuto l'economia di internet, il grosso del contributo all'innovazione e alla crescita è dato da chi utilizza e non da chi fornisce la connettività. Tuttavia, in tutto il mondo, il più grande problema degli operatori di telecomunicazione è stato quello di non essere stati in grado di avere un loro ruolo in questo modello, sviluppando un'offerta complementare a quella di connettività (contenuti, servizi e applicazioni informatici per l'impresa, servizi internet di massa sostenuti dalla pubblicità). Non c'è da sorprendersi quindi che continuino a vedere nel possesso della rete il loro principale vantaggio competitivo e che siano riluttanti a liberare risorse finanziarie in questo segmento per investirle in servizi complementari.

D'altra parte, se anche fosse realizzabile, non è detto che questo modello abbia esiti del tutto favorevoli: sostituire un monopolio "pubblico" a un oligopolio di operatori di telecomunicazione – verticalmente integrati che competono sui mercati finali cercando di arricchire e differenziare i servizi offerti e valorizzando i servizi complementari – potrebbe significare soltanto lasciare tutto il valore aggiunto all'oligopolio, sempre più concentrato, dei giganti americani dei contenuti e di internet.

Vediamo invece quale ruolo potrebbero avere gli investimenti pubblici in una prospettiva di evoluzione incrementale del settore che tenga conto concretamente dei limiti che la storia e la scarsità delle risorse pubbliche pongono.

L'avvio di investimenti massicci nelle NGAN non è la cosa più urgente in paesi come l'Italia e non è comunque all'ordine del giorno, data l'insufficiente redditività attesa. Perché questi paesi se ne possano avvantaggiare davvero occorre ancora lavorare molto sul capitale umano: competenze informatiche e manageriali, propensione all'innovazione e all'imprenditorialità, investimenti in istruzione e ricerca, riforme che incentivino all'efficienza la pubblica amministrazione.

Più significativo potrebbe essere il ruolo degli investimenti pubblici in una fase successiva, quella in cui ci si propone di servire nuclei urbani con minore densità abitativa o minore sviluppo della domanda, per i quali le esigenze di contenimento dei costi sono maggiori. Infatti, risorse finanziarie pubbliche potrebbero svolgere un ruolo sinergico con il quadro regolamentare in via di definizione nell'Unione europea nel fornire agli operatori ulteriori incentivi alla scelta di modelli di sviluppo ritenuti preferibili da un punto di vista collettivo.

Al crescere del costo di sviluppo della rete (per utente servito), potrebbe aumentare l'apporto pubblico allo sviluppo delle infrastrutture passive (scavi, fibra spenta) fino a divenire preponderante, mentre gli operatori potrebbero preferire alla competizione infrastrutturale l'acquisto all'ingrosso di servizi attivi, e cioè già configurati (*bitstream*).

In questo scenario, le risorse pubbliche potrebbero essere messe a gara per l'attuazione di una pluralità di progetti di sviluppo, ciascuno relativo a un'area geografica di adeguate dimensioni, che non vedrebbe quindi necessariamente la partecipazione e il ruolo di costruzione e gestione dello stesso soggetto privato. Ne conseguirebbe un drastico aumento della

contendibilità del mercato e forse, in presenza di ragionevoli prospettive di redditività, si potrebbe verificare quell'aumento della propensione a innovare dell'*incumbent* che è stata riscontrata nei paesi in cui la contendibilità è assicurata dalla competizione tra piattaforme (reti di TV via cavo) e dalle iniziative municipali.

Conclusioni

Se i fallimenti del mercato sono pervasivi nel mondo, ancora di più lo sono in un settore, come le ICT, sempre più concentrato, che innerva i sistemi socioeconomici e ne determina i modi di sviluppo. Non occorre rinnegare il ruolo e i successi della liberalizzazione e della regolamentazione pro-competitiva delle telecomunicazioni per riconoscere che, anche nei suoi segmenti più deregolati, come il mondo internet, la crescita esplosiva delle ICT è dipesa tanto dalla interazione tra progresso tecnico e libera imprenditorialità, quanto dalle istituzioni che l'hanno catalizzata e coordinata: il sistema della ricerca, la domanda pubblica, civile e militare, la standardizzazione. E nel segmento tradizionalmente più regolato, quello delle infrastrutture, l'opportunità di sviluppare reti totalmente nuove, invece di adeguare quelle esistenti, rende centrale il problema della promozione degli investimenti, evidenzia per le autorità di regolamentazione un ruolo di *governance* e allontana la prospettiva della loro trasformazione in semplici tutori della concorrenza. Per rendere sostenibili questi investimenti, l'attenzione prevalente dei regolatori al controllo del potere di mercato non è più sufficiente: altri soggetti, non necessariamente tutti pubblici, devono operare sinergicamente con l'Autorità nella *governance*, facendosi carico delle azioni di coordinamento e della gestione delle esternalità. In questo quadro, gli investimenti pubblici non sono un tabù se quelli privati risultano inadeguati nel tempo e nello spazio.

Ferma restando l'importanza di un quadro di regole definito tempestivamente e che rimane stabile, la dimensione spaziale e quella temporale possono essere utilizzate per dare ordine e sistematicità alle altre due tipologie di intervento pubblico, quelle che allocano risorse rispettivamente a sostegno della domanda e degli investimenti: muovendosi nello spazio verso le zone a bassa densità residenziale, l'apporto pubblico deve crescere e divenire più permanente in entrambe le componenti; muovendosi nel tempo, le politiche della domanda devono essere avviate immediatamente mentre quelle di sostegno agli investimenti sono urgenti nelle zone a bassa densità e devono concretizzarsi nelle altre, come partecipazione o finanziamento a progetti di privati, solo se essi tardano ad attuare indipendentemente programmi adeguati.

Perché lo schema funzioni, la prospettiva di una partecipazione pubblica all'investimento non dovrebbe indurre i privati a ritardare iniziative indipendenti in grado di autosostenersi ma semmai ad anticiparle. A tal fine, le condizioni per l'accesso alle risorse pubbliche dovrebbero rafforzare il sistema di incentivi definito dall'azione regolamentare, premiando, in termini di redditività attesa, gli investimenti che non usufruiscono del supporto e in particolare quelli condivisi tra più operatori.

NOTE

¹ Federal Communications Commission, *Connecting America: The National Broadband Plan*, 2010, disponibile su download.broadband.gov/plan/national-broadband-plan.pdf.

² *Ibid.*

³ Analysys Mason, *The Costs of Deploying Fibre-Based Next-Generation Broadband Infrastructure. Final Report*, 8 settembre 2008, disponibile su www.broadbanduk.org/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,1036.

Alfredo Macchiati

La green economy: opportunità e limiti

Può essere utile avviare questa breve riflessione ricordando la definizione ufficiale di *green economy* offerta dal programma ambientale delle Nazioni Unite (UNEP): «Una economia verde è quella che produce un miglioramento del benessere umano e dell'equità sociale riducendo significativamente, nel contempo, i rischi ambientali e le scarsità ecologiche. (...) Concretamente lo sviluppo in termini di reddito e di occupazione di una economia verde è trainato dagli investimenti pubblici e privati che riducono le emissioni di carbonio e l'inquinamento, sviluppano l'efficienza energetica e dell'uso delle risorse e prevengono la riduzione delle biodiversità e degli ecosistemi. Questi investimenti devono essere “catalizzati” e sostenuti da una spesa pubblica mirata, da riforme delle politiche e da cambiamenti nella regolazione».¹ La definizione ben esprime finalità e strumenti: equità, anche tra paesi; sviluppo in termini di reddito e occupazione; ruolo importante del decisore pubblico che deve promuovere riforme e una buona regolazione ma anche sostenere il processo di investimento.

I *policy makers* ricorrono sovente alla retorica della *green economy*: dovrebbe aiutare a uscire dalla crisi, rilanciare l'intervento dello Stato in economia e una pianificazione virtuosa, tramutare un vincolo (la riduzione delle emissioni), pena un clima dannoso per gli esseri umani e per la stessa crescita economica, in un'opportunità di sviluppo. Così la *green economy* è diventata una *policy* di moda, soprattutto per leader politici “non conservatori” (Blair fu tra i primi), che l'hanno posta al centro del loro mes-

Alfredo Macchiati è direttore generale della Cassa conguaglio del settore elettrico e docente di Politica economica all'Università LUISS “Guido Carli” di Roma.

saggio agli elettori, e per alcune organizzazioni internazionali. Le politiche ambientali sono diventate un tratto caratterizzante dell'intervento pubblico. Secondo alcuni studiosi lo "Stato ambientale" sarebbe l'erede del *welfare State*.² Le ragioni di questa diffusione sono da rintracciarsi nella possibilità di iniettare un po' di utopia nel dibattito politico³ – sovente capita d'imbattersi in espressioni del tipo *global green new deal* – e nella sensibilità degli elettorati verso le tematiche ambientali (sensibilità comunque ridottasi a seguito della crisi che ha spostato l'attenzione su altre preoccupazioni, più immediate).

Le brevi considerazioni che seguono si propongono di sottolineare come l'analisi economica disponibile, comunque ancora a uno stadio relativamente preliminare, offra solo alcune linee guida, e non tutte coerenti con visioni di *policy* eccessivamente positive (per non dire trionfalistiche) sulle virtù dello sviluppo verde, e che pertanto l'azione pubblica dovrebbe essere ispirata a particolare cautela, negli annunci così come nelle politiche concretamente attuate.

L'Europa e la via difficile verso la green economy

L'Unione europea vorrebbe incarnare al meglio l'idea dello "Stato ambientale" e ha disegnato obiettivi molto ambiziosi, da interpretarsi più come l'indicazione di una scelta di *policy* che come target effettivamente raggiungibili: riduzione delle emissioni dell'80% entro il 2050 e creazione di 1,5 milioni di nuovi posti di lavoro. Anche se una valutazione del peso dei *green stimulus* all'interno dei pacchetti fiscali adottati dai paesi del G20 per sostenere l'economia nella fase recessiva non vede l'Unione europea primeggiare: secondo una ricostruzione degli interventi del biennio 2008-09, Stati Uniti e Cina coprono più dei due terzi del totale dello stimolo verde all'economia, mentre l'UE avrebbe una quota piuttosto modesta. Il che peraltro non stupisce considerato il ridotto ammontare di risorse controllate

dal “governo dell’Unione”. Le dimensioni dei deficit pubblici e la crisi dei debiti sovrani, in alcuni paesi, hanno indotto a rivedere almeno parte delle misure di incentivazione. La possibilità che gli Stati sostengano la riconversione della *grey economy* (quella che danneggia l’ambiente) in *green economy* si sono affievolite. Dove la leadership europea maggiormente si è manifestata, oltre che sul piano degli obiettivi di riduzione delle emissioni, è nella realizzazione del sistema di scambio di quote di permessi all’emissione di CO₂. Realizzazione peraltro controversa nella strumentazione e nei risultati finora raggiunti.

Ma non bisogna trascurare il fatto che nessuna *green economy* si può costruire, realisticamente, se non mettendo un prezzo sull’inquinamento o sull’eccesso di sfruttamento delle risorse naturali, con sistemi quali l’imposizione fiscale o i permessi negoziabili. Si tratta di far pagare qualcosa che fino ad oggi è stato in buona parte gratuito o addirittura sussidiato (come ad esempio l’uso del carbone in Europa), se pure per evidenti ragioni. Passaggi questi particolarmente critici per i governi che sembrano preferire il razionamento via regolamentazione a quello via prezzi, e comprensibilmente: si cerca di limitare gli effetti distributivi, rispetto alle due alternative di una tariffazione piena (tasse) e di una parziale (permessi negoziabili).

Ma non solo con la crisi economica e la difficoltà di costruire il consenso si sono scontrate le prospettive della *green economy*. L’incidente di Fukushima, che sembra avere notevolmente indebolito per molti paesi l’attrattiva del combustibile nucleare, da un lato è sicuramente un motivo per ipotizzare un peso sempre crescente delle energie rinnovabili, dall’altro fa venire meno una fonte energetica a bassa emissione potenzialmente utile per avere un sistema ben bilanciato tra le diverse fonti, considerate anche le caratteristiche delle rinnovabili (discontinuità nella produzione a causa della “intermittenza” delle fonti: la produzione di un impianto fotovoltaico può passare da 50 megawatt a zero in pochi secondi se una nuvola oscura il sole). In

prospettiva, il minore utilizzo del nucleare complica non poco lo scenario, sicuramente per i paesi che sul nucleare potevano contare e hanno deciso di abbandonarlo ma, in una qualche misura, anche per quelli che, come il nostro, stavano valutando di introdurlo e che comunque importano energia prodotta da quella fonte. Nel complesso si sono ridotti i gradi di libertà di una politica energetica più rispettosa dell'ambiente.

Energie rinnovabili: vera rivoluzione tecnologica?

Uno degli argomenti usati più frequentemente dai sostenitori dello sviluppo trainato dall'economia verde è la profonda innovazione nelle tecnologie che sarebbe prodotta dall'adozione di tecniche non inquinanti e dalla maggiore tutela delle risorse naturali. In particolare, la promozione di energie rinnovabili avrebbe effetti positivi su tutte le attività connesse con l'installazione di questi sistemi di generazione e con le tecnologie ad esse collegate. Oltre a questi effetti diretti ve ne sarebbero altri, indiretti, nei settori collegati (inclusi Information Technology e trasporti); d'altra parte vi sarebbe l'effetto di riduzione negli investimenti nella produzione di energia con fonti tradizionali. Secondo alcune valutazioni il saldo di questi effetti sarebbe moderato: nell'ipotesi di politiche particolarmente aggressive lo 0,73% del PIL nel 2030 (ma valori inferiori negli anni precedenti).⁴

Tuttavia l'innovazione nelle energie rinnovabili non appare paragonabile, per la sua possibilità di esercitare effetti indiretti, a quelle di altre grandi rivoluzioni tecnologiche del passato. Infine, gli effetti sullo sviluppo generale dell'economia dovrebbero tenere conto del fatto che il peso del settore energetico non supera il 2-3% del PIL. Si può naturalmente ipotizzare un effetto di *spillover* dell'innovazione e la conseguente accelerazione di nuovi investimenti, nuovi modelli di business, nuovi prodotti. Ma come accennato, queste visioni di cambiamenti epocali

(Jeremy Rifkin parla di «terza rivoluzione industriale») non sembrano supportate dalle analisi d'impatto.

Sarebbe altresì opportuno valutare la complementarità degli effetti tra breve e lungo periodo dei vari interventi e come questi effetti si combinano con la capacità di incidere sulla riduzione dell'inquinamento e su altri aspetti di tutela dell'ambiente. Secondo alcuni studi le attività con maggior effetto di stimolo (in particolare sull'occupazione nel breve periodo) sembrano avere implicazioni di lungo periodo relativamente meno favorevoli. Viceversa altri interventi, come la riduzione delle congestioni del traffico o l'aumento della produzione con energie rinnovabili, hanno effetti di lungo periodo ma esercitano poco stimolo sulla domanda; in altri casi, come quello della protezione delle risorse naturali e dell'efficienza energetica, sembrano in grado di sollecitare la domanda e anche di essere pregevoli per la tutela dell'ambiente.

Quanta occupazione?

Anche l'altra virtù attribuita sovente alla *green economy* – gli effetti positivi sull'occupazione, la creazione dei cosiddetti *green jobs* – merita di essere valutata con cautela. Le ripercussioni positive sull'occupazione dovrebbero andare al di là di manovre di breve periodo di sostegno della domanda; d'altra parte il *building up* dell'energia pulita richiede tempo e gli effetti di breve periodo sull'occupazione tendono a essere sovrastimati.⁵ Nel lungo periodo gli effetti possono diventare più consistenti anche se non è del tutto chiaro se i nuovi occupati potranno sostituire la perdita di occupazione nei settori ad “alta emissione”. Secondo i sostenitori di questa prospettiva, gli investimenti nella riduzione delle emissioni dovrebbero produrre effetti positivi in altri settori e bilanciare le perdite di occupazione in quelli ad “alta emissione”. In realtà quanto questi effetti siano generalizzabili e quanto invece dipendano da circostanze locali

è questione controversa e tutt'altro che risolta. Così come è incerto se questo incremento di occupazione sia stabile nel tempo o invece non soffra anch'esso della concorrenza di paesi a basso costo.

Secondo un'ampia ricerca relativamente recente e riferita all'Unione europea gli effetti sull'occupazione vi sarebbero sì, ma non particolarmente rilevanti: nel breve e medio termine politiche piuttosto aggressive determinerebbero un incremento dell'occupazione di circa lo 0,15% nell'Unione europea per il 2020.⁶ Altri studi assumono prospettive diverse e giungono a risultati più ottimistici. In ogni caso la produttività dei *green jobs* appare bassa.

Nelle valutazioni sugli effetti per l'occupazione può aiutare la conoscenza di qualche "caso". Studi sul caso spagnolo – e sui sussidi all'industria delle rinnovabili del paese – indicano che per ciascun nuovo posto creato in questo settore più di due posti sono persi nel resto dell'economia, ciò a causa della differenza nei costi di produzione dell'energia rinnovabile relativamente ai costi delle altre fonti energetiche. Questa differenza di costi ha, a sua volta, due implicazioni: il sostegno pubblico per occupato è relativamente più costoso rispetto a quello che potrebbe essere creato in altri settori; se il sostegno si traduce in tariffe relativamente più onerose (attraverso ad esempio sistemi di *feed-in tariff*) ciò determina costi dell'energia per le altre imprese relativamente più elevati.

Né deve essere dimenticato che l'occupazione nella *green economy* è comunque sottoposta alle dinamiche del commercio internazionale: qui può essere ripreso il caso della società Evergreen Solar nel Massachusetts – che dopo qualche anno di profittevole attività ha dovuto trasferire i suoi impianti in Cina –, raccontato dall'economista di Harvard, Edward Glaeser sulle colonne de "The New York Times";⁷ è emblematico del fatto che i *green jobs* seguono le regole del commercio internazionale e che i benefici in termini di occupazione per i paesi avanzati possono essere

limitati a qualifiche ad alto valore aggiunto (ingegneri, progettisti, ma anche installatori qualificati) piuttosto che interessare vaste masse di lavoratori non qualificati. Arriviamo dunque a una conclusione rilevante: nei paesi dove l'uso del fattore lavoro a basso valore aggiunto non è competitivo potranno aversi effetti in termini di qualità della domanda di lavoro più che di quantità. E questo richiede un aggiustamento dell'offerta: i rapporti dell'OCSE segnalano che le piccole e medie imprese si trovano in difficoltà nel fronteggiare le richieste di qualifiche associate allo sviluppo dell'economia verde.

L'intervento pubblico per sostenere l'innovazione

Altro aspetto critico riguarda la capacità dei governi di scegliere "i migliori" (gli imprenditori, i progetti, le aziende) nell'erogazione dei fondi pubblici che copiosamente dovrebbero sostenere l'innovazione. Si richiedono notevole capacità amministrativa e disponibilità di set informativi elevati. I sussidi possono effettivamente essere, ma solo se utilizzati in modo mirato, lo strumento idoneo per introdurre tecnologie immature e possono essere anche impiegati (attraverso crediti fiscali o finanziamenti a tasso agevolato) per migliorare l'efficienza energetica. Più controverso se i sussidi siano strumento adeguato dal lato dell'offerta per sostenere determinate tecnologie.

Ad esempio il noto caso danese di sostegno all'energia eolica, che ha portato il paese ad avere, nel periodo 2003-08, una quota del 20% della capacità di generazione prodotta da quella fonte, si è rivelato piuttosto oneroso: circa 10-15.000 dollari statunitensi per occupato.⁸ Lo studio citato sottolinea come i benefici per l'occupazione avrebbero potuto essere più sensibili se questi fondi fossero stati destinati ad altri settori. In genere, secondo questi studi, laddove si tenga conto anche del costo opportunità dei fondi pubblici, i sussidi alle rinnovabili non appaiono un modo efficiente di creare occupazione.

Sembra che siano le caratteristiche delle politiche ambientali – prevedibilità, flessibilità, incidenza –, più che la tipologia degli strumenti, ad aumentare le capacità di innovazione.⁹ Inoltre secondo l'OCSE il finanziamento di Ricerca e Sviluppo appare preferibile e più produttivo se indirizzato verso “tecnologie facilitanti” come le batterie o le reti intelligenti piuttosto che verso specifiche tecnologie. L'uso di procedure competitive e l'autorevolezza e l'indipendenza delle agenzie che verificano il rispetto delle prescrizioni per il diritto ai sussidi sono altri elementi importanti di un disegno regolatore.

L'insieme di queste considerazioni induce a guardare con maggiore realismo a quello che potrà venire dalla rivoluzione della *green economy* in termini di crescita economica, a porre più enfasi sull'innovazione tecnologica e quindi comporta la necessità di disegnare con particolare attenzione l'intervento pubblico.

A questo fine può essere utile ripercorrere brevemente alcuni criteri economici suggeriti dall'OCSE in un ampio rapporto recentemente pubblicato e dedicato a come la *green economy* potrebbe sostenere lo sviluppo.¹⁰ Una declinazione dello sviluppo affidato alla *green economy* vede, nella prospettiva dell'OCSE, un aumento della produttività attraverso un uso più efficiente delle risorse, nuove opportunità per le innovazioni che fronteggino i problemi ambientali, nuovi mercati per le tecnologie verdi e con nuove possibilità di lavoro, l'aumento della fiducia degli investitori sulle azioni dei governi per fronteggiare i problemi ambientali. Perché questo approccio virtuoso sia realizzabile il *policy mix* di una *green growth strategy* dovrebbe essere tale da minimizzare il costo economico della transizione.

Qui è opportuno aprire una breve digressione: che la riconversione sia nell'immediato costosa e che non sia chiaro come questi costi vadano distribuiti tra i diversi paesi e le diverse classi di reddito è questione forse non sufficientemente analizzata. Paul Krugman è convinto che controllare le emissioni dovrebbe rallentare lo sviluppo ma non di molto: sulla base degli stu-

di disponibili, tra l'1 e il 3% del PIL mondiale.¹¹ Per la verità, le sue valutazioni sembrano un po' sbrigative, mentre produrre valutazioni accurate sembra essere un esercizio piuttosto complesso dal punto di vista della modellizzazione economica.¹² Di fronte a questa incertezza sul costo della transizione, l'efficienza di costo degli strumenti specifici dovrebbe essere il criterio guida. Seguono altri rilevanti criteri: efficacia nell'incoraggiare l'innovazione; capacità di stimolare gli operatori sulla base delle convenienze e non in virtù di obblighi; flessibilità, così da poter fronteggiare l'eventuale riduzione nei livelli di incertezza; efficacia nell'agevolare il coordinamento internazionale.

La scelta degli strumenti dovrà anche riflettere la natura e le dimensioni dei diversi fallimenti del mercato. A questo riguardo, secondo l'OCSE,¹³ le condizioni che sembrano particolarmente favorevoli all'utilizzo di specifici strumenti possono essere così riassunte:

- a) prezzare l'inquinamento con meccanismi come un'imposta o un sistema di permessi rimane lo strumento più efficiente per ridurre i danni ambientali;
- b) nella scelta tra certificati e imposte, i certificati sollevano certo meno reazioni ma presentano costi di *start-up* e di gestione e di eccesso di volatilità; nella scelta si potrebbero anche prendere in considerazione le dimensioni delle imprese che producono inquinamento: se queste sono grandi e quindi l'inquinamento è relativamente concentrato il sistema dei permessi può essere relativamente più efficiente;
- c) i sussidi alle attività verdi dovrebbero essere evitati dati i costi per il bilancio pubblico e il non sempre chiaro effetto sulla riduzione delle esternalità; inoltre contribuiscono a formare dei gruppi d'interesse che introducono delle rigidità nella gestione della *green economy*;
- d) la principale motivazione per un sostegno pubblico alle energie rinnovabili è da ricercarsi nelle prospettive di lungo termine in materia di Ricerca e Sviluppo assumendo che i costi di

produzione scendano drasticamente (altrimenti si tratterebbe di un drenaggio di fondi pubblici illimitato nel tempo); in altri termini, politiche che incoraggino la R&S in tecnologie pulite possono essere appropriate quando vi sono effetti di tipo *learning by doing* con elevati costi di entrata.

Le misure prese a livello nazionale per combattere il cambiamento climatico possono generare forti resistenze chiamando in causa ragioni di competitività. Questo tipo di argomentazioni è particolarmente forte in una fase, come quella dell'ultimo decennio, caratterizzata dal parziale declino dei settori manifatturieri nei paesi avanzati a favore di alcuni paesi in via di sviluppo. Diventa allora cruciale il coordinamento internazionale delle politiche: in assenza di effettive misure in questa direzione, le imprese nazionali possono soffrire di una perdita di competitività. Questi effetti, detti di *leakage*, sebbene a volte esagerati (analisi recenti dell'OCSE danno indicazioni in tal senso, anche se per alcuni settori l'impatto potrebbe essere sensibile), sono amplificati dalla crisi economica.

Una serie di misure può essere adottata per alleviare questa perdita di competitività come l'esenzione dall'*emission trading* dei settori che sono aperti al commercio internazionale o l'introduzione di tariffe sulle importazioni dai paesi che non partecipano agli accordi internazionali o l'allocazione gratuita dei permessi all'emissione. Ciascuna di queste alternative presenta alcune controindicazioni. L'esenzione dall'imposta o da un sistema *cap and trade* delle industrie energivore presenta l'ovvio inconveniente di perdere l'opportunità di abbattimento delle emissioni a costo relativamente basso. La principale difficoltà di utilizzare lo strumento tariffario è che mentre questo dovrebbe fronteggiare i problemi di competitività imponendo un prezzo del carbonio simile alle imprese produttrici non nazionali, non necessariamente ridurrà le perdite di produzione a cui vanno incontro le imprese domestiche come conseguenza delle misure adottate dal paese. Anzi, tali perdite potrebbero anche

risultare più grandi dopo l'imposizione di questi dazi; la ragione è che tale misura potrebbe generare un aumento dei prezzi dei beni intermedi importati e quindi una possibile riduzione della domanda e della profittabilità e senza considerare che la riduzione delle emissioni è un obiettivo che va comunque conseguito, con o senza il dazio all'importazione. Inoltre andrebbero valutati i costi amministrativi di tali misure nonché i rischi di ritorsioni commerciali e gli effetti depressivi sul commercio internazionale. Fronteggiare il rischio del *carbon leakage* si presenta comunque una via impervia.

Fino ad oggi l'allocazione gratuita dei permessi sembra essere lo strumento preferito dai governi per minimizzare l'impatto del taglio delle emissioni sulla competitività delle imprese domestiche. L'Unione europea ha seguito questa strada e il peso dei permessi assegnati tramite asta sarà ancora parziale nella terza fase del sistema di scambio di quote dopo il 2012.

Conclusioni

Mentre gli effetti di crescita sono incerti, la gestione del consenso resta il terreno scivoloso per portare avanti efficaci politiche per lo sviluppo verde, pur in presenza di una generale accettazione da parte dell'opinione pubblica di obiettivi di riduzione dell'inquinamento. La politica dello sviluppo verde genera benefici ambientali che interesseranno due o anche tre generazioni successive; e, come noto, la politica fa fatica a passare sopra agli interessi degli elettori attuali per favorire quelli degli elettori futuri. Si tratta poi di scelte che presentano rilevanti aspetti redistributivi (l'imposizione fiscale sul carbonio può ricadere prevalentemente sulle basse fasce di reddito dal momento che queste destinano una frazione relativamente più elevata alle spese per l'energia) e quindi sono molto controverse, data anche l'influenza di potenti *lobbies* che possono costituirsi a seguito dell'intervento pubblico: c'è il problema

di compensare i perdenti ma anche quello di formare delle *constituencies* favorevoli senza poi rimanerne prigionieri.

Il vero punto di forza dello sviluppo verde, soprattutto nei paesi avanzati, è il sostegno alle nuove tecnologie (anche in questo caso senza eccedere nelle aspettative), il che richiede politiche di regolazione e di incentivazione molto ben disegnate, terreno notoriamente paludoso. Un aspetto delle politiche a favore dello sviluppo verde che potrebbe aiutare la creazione del consenso è l'aumento della trasparenza sugli impatti e sui beneficiari dei programmi dei governi: identificare chiaramente davanti all'opinione pubblica chi percepisce i sussidi e come questi sono finanziati (e da chi).

Sempre in questa prospettiva di trasparenza, è auspicabile che i decisori politici non diano messaggi fuorvianti; la *green economy* non è una *win-win solution*: si riduce la disoccupazione, si protegge l'ambiente, si rilancia la competitività. In realtà l'abbandono delle vecchie tecnologie basate sullo sfruttamento delle risorse naturali presenta rischi sia in termini di efficienza economica che di equità e richiede capacità legislative e di *enforcement* notevoli. Le politiche ambientali sono necessarie ma si tratta di un terreno nuovo e irto di difficoltà per le politiche pubbliche.

NOTE

¹ Si veda il sito www.unep.org/greeneconomy.

² J. S. Dryzek, C. Hunold, D. Schlosberg, D. Downes, H. K. Hernes, *Environmental Transformation of the State: The USA, Norway, Germany and the UK*, in "Political Studies", 4/2002, pp. 659-82, disponibile su www.politicalstudies.org/pdf/edsfavourites/dryzek.pdf.

³ «It can't be a utopia, but utopian strands will be involved», così argomenta Anthony Giddens a proposito del futuro a basso contenuto di carbonio; Giddens, *The Politics of Climate Change*, Polity Press, Cambridge 2009, p. 10.

⁴ M. Ragwitz, W. Schade, B. Breitschopf, R. Walz, N. Helfrich et al., *EmployRES: The Impact of Renewable Energy Policy on Economic Growth and Employment in the European Union*, Karlsruhe 2009, disponibile su ec.europa.eu/energy/renewables/studies/doc/renewables/2009_employ_res_report.pdf.

⁵ Si veda UNEP SEF Alliance, *Why Clean Energy Public Investment Makes Economic Sense: The Evidence Base*, 2009, disponibile su www.sefi.unep.org/fileadmin/media/sefalliance/docs/specialised_research/Advance_Draft_economic_impact_01.pdf.

⁶ Si veda Ragwitz, Schade, Breitschopf, Walz, Helfrich et al., *op. cit.*

⁷ E. L. Glaeser, *Why Green Energy Can't Power a Job Engine*, in "The New York Times", 18 gennaio 2011, disponibile su economix.blogs.nytimes.com/2011/01/18/why-green-energy-cant-power-a-job-engine.

⁸ CEPOS, *Wind Energy. The Case of Denmark*, Copenhagen 2009, disponibile su www.cepos.dk/fileadmin/user_upload/Arkiv/PDF/Wind_energy_-_the_case_of_Denmark.pdf.

⁹ Si veda N. Johnstone, I. Haščič, M. Kalamova, *Environmental Policy Design Characteristics and Technological Innovation: Evidence from Patent Data*, OECD Environment Working Papers, 16/2010, disponibile su www.oecd-ilibrary.org/environment/environmental-policy-design-characteristics-and-technological-innovation_5kmjstwtqwhd-en.

¹⁰ OECD, *Towards Green Growth. A Summary for Policy Makers*, maggio 2011, disponibile su www.oecd.org/dataoecd/32/49/48012345.pdf.

¹¹ P. Krugman, *Building a Green Economy*, in "The New York Times", 7 aprile 2010, disponibile su www.nytimes.com/2010/04/11/magazine/11Economy-t.html?pagewanted=all.

¹² Si veda D. Helm, *Climate-Change Policy: Why Has So Little Been Achieved?*, in “Oxford Review of Economic Policy”, 2/2008, pp. 211-38, disponibile su www.kysq.org/docs/211.pdf.

¹³ OECD, *op. cit.*

**Equità e crescita:
idee per un nuovo welfare**

Vito Peragine

Reddito e disuguaglianze. Un contributo a una strategia europea a partire dalla teoria dell'uguaglianza delle opportunità

La ricostruzione di una strategia economica e politica europea ha bisogno di riconsiderare la questione distributiva. È necessario recuperare il tema della disuguaglianza nella distribuzione delle risorse dalla posizione residuale in cui la teoria economica e il dibattito pubblico degli ultimi trent'anni lo hanno relegato, e riportarlo al centro dei tentativi di spiegazione della crisi iniziata nel 2008 e delle strategie di ripresa e di costruzione della crescita. Per fare questo, occorre osservare con attenzione le disuguaglianze economiche presenti nei paesi europei e in generale nelle economie avanzate: ripercorrere la loro evoluzione e la loro struttura, proporre criteri per valutarle. Occorre inoltre analizzare i tradizionali argomenti a supporto delle disuguaglianze, interrogarsi sulla loro legittimità e proporre di alternativi al fine di costruire un supporto ampio per una strategia europea di coesione sociale. A questa operazione intellettuale intende contribuire il presente saggio, utilizzando una chiave di lettura che proviene dalla prospettiva della uguaglianza delle opportunità. Questa prospettiva infatti, se correttamente intesa, può aprire nuovi spazi di comprensione e di analisi sul tema della disuguaglianza, dei suoi effetti e delle politiche necessarie per la sua riduzione.

La dinamica recente della disuguaglianza nei redditi

Negli ultimi decenni la disuguaglianza nei redditi in molti paesi avanzati è cresciuta enormemente (si vedano le Figure 1 e 2).

Vito Peragine insegna Scienza delle finanze all'Università di Bari "Aldo Moro".

L'aumento è stato più accentuato nei paesi anglosassoni (Stati Uniti, Regno Unito, Canada) e concentrato in alcuni periodi in paesi continentali come Germania e Italia. Ma la crescita delle disuguaglianze ha interessato quasi tutti gli Stati europei, anche quelli nordici tipicamente caratterizzati da una distribuzione molto egualitaria.¹

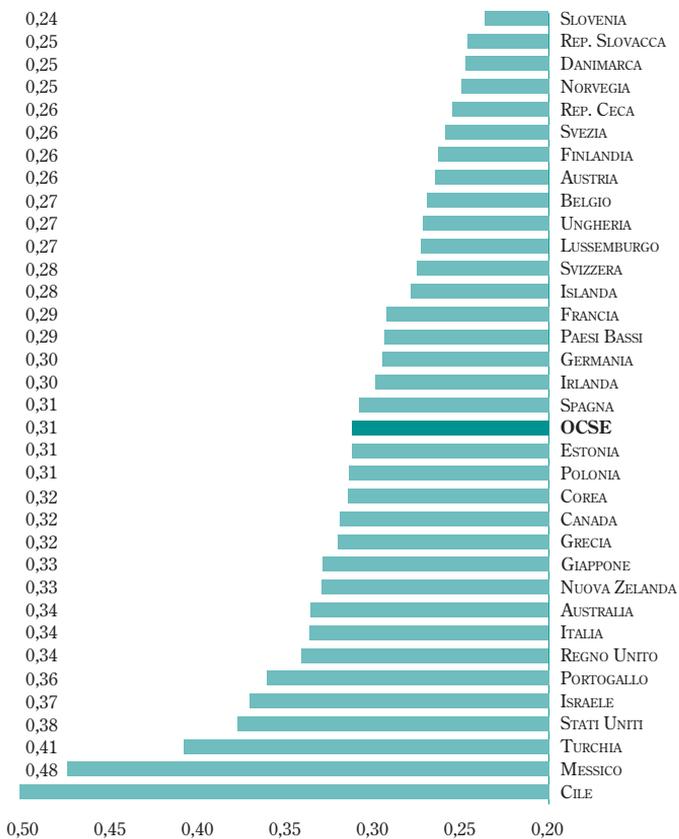
Una caratteristica comune alla evoluzione delle distribuzioni di reddito nei diversi paesi è l'incremento della disuguaglianza nella coda alta delle distribuzioni: è l'aumento dei redditi elevati, più che la dinamica della coda bassa, a spiegare la crescente disuguaglianza. La dinamica dei redditi elevati ha generato un processo di polarizzazione dei redditi in molti paesi, con l'assottigliamento della classe media e l'aumento delle distanze tra il gruppo a reddito elevato e il resto della popolazione.

Ad esempio, negli Stati Uniti, nel periodo 1977-2007, il 57% della crescita del reddito è andato a vantaggio dell'1% più ricco della popolazione. In termini di reddito netto (dopo l'intervento pubblico), il 40% della crescita ha interessato lo stesso gruppo.

Per l'Italia, in particolare, i dati mostrano un calo significativo della disuguaglianza fra l'inizio degli anni Settanta e i primi anni Ottanta, a eccezione del biennio 1978-79. La fase di riduzione della disuguaglianza ha coinciso con l'inizio del cosiddetto "autunno caldo", periodo in cui sindacati e lavoratori premevano per retribuzioni fortemente egualitarie.

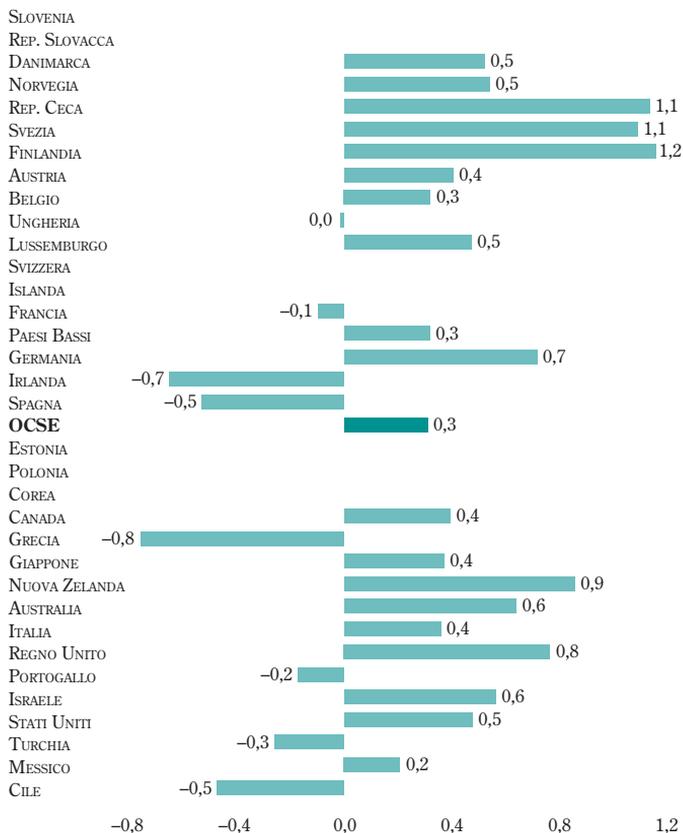
Questa spinta perequativa nella distribuzione delle risorse si è indebolita tra gli anni Ottanta e i primi anni Novanta, periodo durante il quale l'andamento della disuguaglianza è stato altalenante. Si è invertita poi durante la crisi del 1992-93, che ha riportato la disuguaglianza ai valori registrati negli anni Ottanta. A partire da allora, nonostante i cambiamenti che hanno interessato la società italiana, sia in termini di struttura e disciplina del mercato del lavoro, sia in tema di sistema di sicurezza sociale, abbiamo assistito a una stabilità o a un lieve incremento della disuguaglianza.²

FIGURA 1. LA DISUGUAGLIANZA DI REDDITO NEI PAESI OCSE. COEFFICIENTE DI GINI, FINE DEGLI ANNI DUEMILA.



.....
 FONTE: OECD, *SOCIETY AT A GLANCE 2011: OECD SOCIAL INDICATORS*, OECD, PARIGI 2011.

FIGURA 2. LA DINAMICA RECENTE NELLA DISUGUAGLIANZA DI REDDITO NEI PAESI OCSE. VARIAZIONE MEDIA ANNUALE TRA LA METÀ DEGLI ANNI OTTANTA E LA FINE DEGLI ANNI DUEMILA, CON INDICE DI GINI ESPRESSO IN PERCENTUALE.



.....
Fonte: OECD, *SOCIETY AT A GLANCE 2011* cit.

Ora, come valutare queste disuguaglianze? È opportuno che gli Stati intervengano in modo deciso per una loro riduzione? È desiderabile che l'obiettivo della riduzione delle disuguaglianze economiche sia al centro di una strategia europea? È un tema antico su cui occorre tornare a ragionare. Nella letteratura scientifica e nel dibattito pubblico ci sono oggi due argomenti principali a supporto della legittimità delle disuguaglianze osservate e quindi della illegittimità di interventi pubblici di redistribuzione.

Gli argomenti a favore delle disuguaglianze

Il primo argomento è di natura etica: le disuguaglianze nei redditi (o nelle ricchezze, o in qualunque altro indicatore di successo individuale) dipenderebbero essenzialmente dai diversi talenti e dal diverso impegno individuale, a iniziare da quello profuso sui banchi di scuola, e quindi dall'impegno nell'attività lavorativa, e dunque sarebbero moralmente accettabili. Una volta che si riesca a garantire una rete minima di sopravvivenza per tutti i cittadini, le disuguaglianze residue sarebbero moralmente legittime.³ La variante più progressiva di questa posizione aggiunge che quello che conta, affinché una distribuzione sia equa, è che ci sia una parità di accesso ai diversi livelli economici e sociali, intesa nel senso preciso di assenza di discriminazioni di natura formale e giuridica. Questa posizione viene a volte indicata con l'espressione "uguaglianza delle opportunità"; in realtà, è più corretto qualificarla come "principio di non discriminazione" giacché, come vedremo, l'uguaglianza delle opportunità è impostazione decisamente più complessa. Una variante ulteriore di questa posizione sostiene che un alto grado di disuguaglianza negli esiti sarebbe tipicamente associato a un alto livello di mobilità sociale: la disuguaglianza nei risultati sarebbe una caratteristica delle società mobili, in cui cioè i destini di una generazione non dipendono dalle posizio-

ni della generazione precedente. Il combinato di una posizione etica – la disuguaglianza nei risultati in sé non è moralmente illegittima – e di una proposizione a contenuto descrittivo – la disuguaglianza nei risultati è tipicamente associata alla mobilità sociale – costituisce la prima arma di difesa delle disuguaglianze esistenti. Il secondo argomento a favore delle disuguaglianze è di tipo strumentale: la disuguaglianza come condizione per la crescita economica. L'idea cioè che le disuguaglianze siano generate dalla diversità nei talenti e nelle produttività individuali, e che proprio l'esistenza di una differente remunerazione dei diversi talenti costituisce l'incentivo perché ci siano processi di innovazione, investimento e infine di crescita.

Di seguito verranno discussi criticamente questi due argomenti a difesa delle disuguaglianze, a partire dalla prospettiva della uguaglianza delle opportunità (EOp).

Possibili risposte a partire dalla teoria dell'uguaglianza delle opportunità

L'iniquità delle disuguaglianze La risposta al primo argomento si basa su una teoria della giustizia distributiva che è stata elaborata di recente e che si fonda sull'idea dell'uguaglianza di opportunità.⁴ Per valutare l'equità di una distribuzione di risorse, la teoria dell'uguaglianza delle opportunità non prende in considerazione solo i risultati finali: quello che conta, perché si possa dire che una distribuzione è equa, è che tutte le persone siano messe inizialmente nelle stesse condizioni, lasciando poi che siano gli esiti delle diverse attività in cui esse si impegnano a determinare la loro posizione nella società e i beni di cui dispongono. Individuata una variabile di interesse, che può essere il reddito, la ricchezza o il benessere, la teoria dell'EOp distingue due diverse classi di fattori che influenzano il risultato finale: circostanze esogene, al di fuori del controllo individuale, quali ad esempio il genere, la famiglia di appartenenza o la

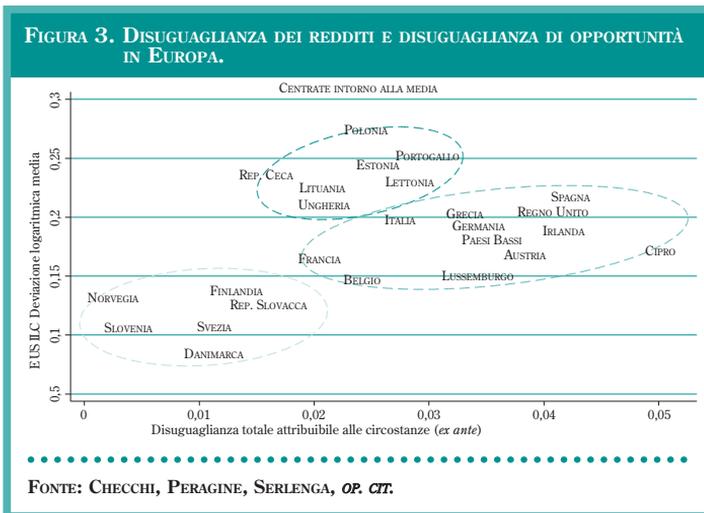
razza; fattori di responsabilità individuali, cioè l'insieme delle variabili sotto il controllo dell'individuo.

La teoria dell'EOP stabilisce che le disuguaglianze di risultato riconducibili alle circostanze sono eticamente inaccettabili e dunque vanno evitate *ex ante* ovvero compensate *ex post* mediante l'intervento pubblico; le differenze nei risultati dovute invece al diverso grado di impegno individuale sono eticamente sostenibili e non richiedono alcuna compensazione. Si tratta naturalmente di una cornice ampia all'interno della quale trovano spazio diverse concezioni di giustizia distributiva: più ampio l'insieme dei fattori dichiarati al di fuori della responsabilità individuale, più ampio lo spettro delle disuguaglianze inaccettabili e del necessario intervento pubblico compensativo. Questa posizione filosofica ha generato una vasta e crescente letteratura economica che si è dedicata al tema della misurazione del grado di disuguaglianza di opportunità nelle diverse economie e alla valutazione di differenti politiche pubbliche in base alla capacità di aumentare il grado di uguaglianza nelle opportunità.⁵ Si noti che, affinché l'approccio possa essere utilizzato in maniera feconda, non è necessario che vi sia un (improbabile) consenso sulla completa classificazione delle singole caratteristiche nelle due categorie di circostanze e responsabilità individuale. Quando anche vi fosse un consenso parziale, ad esempio nella società di riferimento si ritenesse che le differenze di genere o legate al background familiare sono inique, la cornice analitica permetterebbe di valutare il grado di iniquità relativo a queste specifiche caratteristiche.

Alla luce di questa impostazione teorica, una recente letteratura empirica ha cercato di quantificare quale porzione delle disuguaglianze che osserviamo nella distribuzione dei redditi (e di altri indicatori di benessere come lo stato di salute, l'istruzione, la ricchezza) sia dovuta a circostanze quali genere, area di residenza, paese di provenienza, background familiare, e quale sia invece la disuguaglianza residua.

In una ricerca condotta su ventitré paesi europei, Checchi, Peragine e Serlenga⁶ mostrano come la disuguaglianza di opportunità costituisca una percentuale che varia tra il 15 e il 50% della disuguaglianza dei redditi nei diversi paesi europei (si veda la Figura 3).⁷ Tra i paesi con più elevata disuguaglianza di opportunità si individuano il Portogallo, il Regno Unito e l'Irlanda. Tra quelli con minore iniquità vi sono i paesi scandinavi. L'Italia occupa una posizione intermedia.

Guardando a un'altra area geografica, in un lavoro recente svolto dalla Banca mondiale⁸ si quantifica, con riferimento ai paesi dell'America Latina, una percentuale di disuguaglianza di opportunità che raggiunge il 45%. Inoltre, una recente analisi longitudinale⁹ svolta su uno dei paesi più egualitari d'Europa, la Norvegia, e dedicata a studiare l'evoluzione nel tempo della disuguaglianza, mostra come, a differenza della disuguaglianza di reddito, la disuguaglianza di opportunità tenda ad accumularsi nel tempo. È noto che la disuguaglianza di reddito, se



misurata guardando ai redditi correnti degli individui, tende a essere sempre maggiore di quella che si osserva nei redditi permanenti, a causa sia del ciclo vitale sia di eventi casuali che tendono a compensarsi nel tempo. Al contrario, il lavoro di Aaberge, Mogstad e Peragine¹⁰ mostra come la disuguaglianza di opportunità valutata sui redditi permanenti tenda a essere addirittura maggiore della disuguaglianza di opportunità valutata guardando ai redditi correnti.

È infine rilevante chiedersi quale sia la relazione tra disuguaglianze di opportunità e disuguaglianze dei redditi. I dati esistenti – sia l'analisi comparata tra i paesi sia l'analisi longitudinale – mostrano una relazione positiva: la disuguaglianza di opportunità e la disuguaglianza dei redditi sono altamente e positivamente correlate.¹¹

In particolare, Checchi, Peragine e Serlenga¹² individuano tre gruppi di paesi. Il primo gruppo è costituito da alcuni dei paesi dell'Est Europa che provengono da un'esperienza di economia pianificata (in particolare Polonia, Lituania, Lettonia, Estonia): qui si osserva un grado elevato di disuguaglianza nei redditi, ma un livello intermedio di disuguaglianza nelle opportunità. L'esperienza dell'economia pianificata, con una distribuzione fortemente egualitaria, spiega l'effetto ridotto delle variabili esogene sulla attuale distribuzione dei redditi. Il secondo gruppo comprende la maggior parte dei paesi dell'Europa continentale, i quali esibiscono un grado medio/alto di disuguaglianza nei redditi e un grado elevato di disuguaglianza di opportunità. Infine il gruppo dei paesi "egualitari" (paesi nordici e alcuni paesi dell'Est Europa) i quali esibiscono bassi livelli di entrambe le tipologie di disuguaglianza. È evidente come l'analisi della disuguaglianza di opportunità metta in luce diversi *patterns* distributivi all'interno dell'Europa, e fornisca indicazioni potenziali sulle priorità delle politiche distributive per i diversi paesi.

In sintesi, i dati mostrano come una porzione importante delle disuguaglianze di reddito che oggi si osservano in Europa e

nelle altre economie avanzate (e non solo) non sia riconducibile a differenze nei livelli di impegno e di responsabilità individuali; al contrario, esse sono in gran parte riconducibili a fattori esogeni quali la famiglia di appartenenza, il genere, l'area di residenza. Poiché la distribuzione di queste caratteristiche è moralmente arbitraria, così le disuguaglianze di reddito basate su di esse sono moralmente inaccettabili.

Le trappole della disuguaglianza Il secondo argomento a difesa delle disuguaglianze è di tipo strumentale. La disuguaglianza, si sostiene, sarebbe necessaria per attivare quei processi di investimento e accumulazione che portano alla crescita economica. La letteratura teorica suggerisce tre diversi canali attraverso i quali una maggiore disuguaglianza può favorire la crescita. Il primo (è l'ipotesi di Kaldor) è rappresentato dalla maggiore propensione al risparmio dei ricchi e quindi alla maggiore accumulazione di capitale che sarebbe garantita da una distribuzione più diseguale. Il secondo canale¹³ è legato ai meccanismi di incentivo che una distribuzione diseguale dei salari assicurerebbe nel mercato del lavoro. Il terzo canale è spiegato con l'esistenza di rilevanti costi di avvio dei progetti di investimento: affinché vi sia capacità di sostenere tali costi e di realizzare l'investimento produttivo è necessaria una certa accumulazione di ricchezza. Dunque una distribuzione più concentrata permetterebbe un maggiore tasso di investimento. Barro¹⁴ propone un argomento analogo basato però sull'investimento in istruzione.

Viceversa, i modelli che sostengono la nocività della disuguaglianza per la crescita economica propongono tre principali argomenti. Il primo associa a una distribuzione fortemente ineguale una maggiore probabilità di investimenti improduttivi da parte dei ricchi e, al contrario, una insufficiente dotazione di risorse per i più poveri, che impedisce loro di mettere a frutto le proprie capacità e i propri talenti.¹⁵ Una seconda classe di

modelli si concentra sulle imperfezioni dei mercati dei capitali e sulle difficoltà di accesso al credito che ne derivano, le quali, associate a una distribuzione ineguale del reddito, finirebbero per escludere intere classi di individui da attività produttive importanti per la crescita. Infine, un'ultima generazione di modelli associa a una distribuzione diseguale o altamente polarizzata un aumento dei conflitti sociali e della instabilità politica, con effetti negativi sui tassi di crescita. A fronte di questa letteratura teorica,¹⁶ una ampia letteratura empirica ha provato a stimare la relazione tra disuguaglianza e crescita, sia con analisi *cross section* sia con indagini longitudinali.¹⁷ L'unica conclusione solida che può trarsi oggi da questa letteratura è l'assenza di risultati conclusivi. Non vi sono fatti stilizzati condivisi e robusti. Lo stato dell'arte sulla relazione tra disuguaglianza e crescita non consente dunque di affermare che vi sia evidenza di un qualche nesso di causalità.

Tuttavia, questa letteratura (teorica ed empirica) ha interrogato la relazione tra disuguaglianza totale e crescita. Se invece proviamo a interrogarci sul nesso tra disuguaglianza e crescita dalla prospettiva dell'uguaglianza delle opportunità, la domanda cruciale diventa un'altra: l'esistenza di disuguaglianze esogene, cioè legate a circostanze al di fuori del controllo individuale, costituisce un ostacolo alla crescita?

Questa domanda è al centro di uno dei rapporti recenti della Banca mondiale, "World Development Report 2006: Equity and Development":¹⁸ l'idea forte del rapporto è che una delle ragioni per cui la letteratura su disuguaglianza e crescita è così poco conclusiva è la mancata distinzione tra disuguaglianze esogene ed endogene. Le disuguaglianze esogene, cioè le disuguaglianze di opportunità, avrebbero l'effetto di escludere in modo persistente intere classi o categorie di individui dalle attività di mercato e, così facendo, scoraggerebbero le attività di investimento (in primo luogo in istruzione) e di accumulazione necessarie per la crescita. In una prospettiva dinamica, si determinerebbero vere

e proprie “trappole della disuguaglianza”, le quali manterrebbero ai margini del processo di mercato intere categorie di individui: le donne, i residenti in alcune aree del paese e i giovani provenienti dalle classi più disagiate, per fare degli esempi. Un enorme spreco di risorse; un vincolo forte alla crescita. Un recente lavoro empirico¹⁹ conferma questa congettura.

Se le argomentazioni sopra riportate sono corrette, è allora evidente la centralità di un intervento del settore pubblico al fine di rimuovere progressivamente gli ostacoli che impediscono a gruppi e classi di individui di intraprendere attività di investimento e di lavoro.

Un intervento redistributivo di tipo selettivo: la prospettiva dell'uguaglianza delle opportunità prescrive azioni mirate sui fattori esogeni che determinano disuguaglianze nel mercato, mediante misure di natura compensativa (ad esempio concentrando la spesa scolastica in quelle aree o su quelle categorie di bambini meno dotati di risorse familiari) o per una rimozione *ex ante* delle disuguaglianze di opportunità (ad esempio garantendo il più possibile un accesso ai servizi per la prima infanzia). Un intervento selettivo di questo genere è anche meno esposto alla critica della distorsività dell'intervento pubblico: al contrario, dovendo essere legato a fattori esogeni per ragioni di equità, l'intervento redistributivo avrebbe proprietà desiderabili anche sotto il profilo dell'efficienza.²⁰

In definitiva, la prospettiva dell'uguaglianza delle opportunità aiuta a individuare le priorità dell'intervento redistributivo dello Stato: selezionate le disuguaglianze particolarmente inique o nocive per la crescita, occorre concentrare gli sforzi sulla loro riduzione. Iniziando da interventi a tutela della prima infanzia, politiche dell'istruzione, politiche di genere e politiche della cittadinanza.

È del tutto evidente come il tema sia della massima importanza nell'Europa di oggi e dei prossimi anni. Le politiche che saranno alla base dell'uscita dalla recessione dovrebbero confrontarsi con questi dilemmi. In primo luogo, conciliare la stabilità

dei conti pubblici con la crescita, dato che se la crescita senza stabilità è (come si è visto anche negli ultimi anni) pericolosa e potenzialmente destabilizzante, una stabilità dei conti pubblici senza crescita è difficile e insostenibile nel lungo periodo. In secondo luogo, percorsi di crescita che non si curino, o che siano in conflitto con le esigenze distributive sopra rappresentate (come, ad esempio, quelli sperimentati negli Stati Uniti nel recente passato) possono determinare evidenti problemi per la loro sostenibilità. Oltre che, naturalmente, per l'equità.

Conclusioni

In questo saggio sono stati affrontati alcuni degli argomenti di chi, nel dibattito sulle politiche europee, premia le esigenze di stabilità macroeconomica e cerca di derubricare il tema delle disuguaglianze economiche e sociali. La convinzione è, al contrario, che la questione distributiva debba tornare al centro del dibattito di politica economica in Europa e che gli obiettivi distributivi debbano ispirare gli sforzi di coordinamento in sede europea.

È stata proposta una lettura delle disuguaglianze e dei loro effetti entro la cornice teorica della uguaglianza di opportunità. I dati riportati mostrano come una parte significativa delle disuguaglianze di reddito in Europa non sia riconducibile a differenze nei livelli di impegno e di responsabilità individuali ma a fattori esogeni. Essendo la distribuzione di queste caratteristiche moralmente arbitraria, le disuguaglianze di reddito basate su di esse risultano moralmente inaccettabili.

Inoltre, non tiene l'argomento secondo il quale la disuguaglianza dei risultati è il prezzo da pagare per avere una società mobile in cui funzioni l'ascensore sociale e in cui ci sia una uguaglianza nei punti di partenza. Al contrario, l'evidenza empirica mostra una relazione negativa tra disuguaglianza nei redditi e mobilità sociale: quasi ci fosse una legge fisica per cui maggio-

re la distanza tra le posizioni di arrivo, maggiore la difficoltà di passare da una posizione all'altra nel salto generazionale.

Infine, non appare fondata la difesa della disuguaglianza come strumento per la crescita. Al contrario, le disuguaglianze, e in specie le disuguaglianze delle opportunità, determinano trappole per interi gruppi di individui con ciò rallentando il processo di crescita di un'economia.

La prospettiva dell'uguaglianza delle opportunità, così come declinata in questo breve saggio, può contribuire a svelare la struttura delle disuguaglianze oggi presenti (e crescenti) in Europa e a valutare con maggiore profondità gli effetti sulle prospettive di crescita. Mostrare il peso che fattori moralmente arbitrari hanno sulla genesi delle disuguaglianze di reddito e i vincoli che tali disuguaglianze possono porre in prospettiva alla crescita dell'economia dell'UE costituisce un primo passo nella costruzione di un consenso intorno a una strategia europea di coesione sociale.

NOTE

¹ Si veda D. Krueger, F. Perri, L. Pistaferri, G. L. Violante, *Cross Sectional Facts for Macroeconomists*, in "Review of Economic Dynamics", 1/2010, pp. 1-14.

² Il livello di disuguaglianza complessivamente osservato in Italia è molto influenzato dal divario territoriale tra le due macroaree del paese, il Nord e il Sud. Brandolini e Smeeding stimano che nel 2000 il divario medio nei redditi equivalenti tra Centro-Nord e Sud Italia era del 37% e che, a parità di altre condizioni, se si fossero potute eliminare le differenze medie fra le due macroaree, l'indice di disuguaglianza totale sarebbe diminuito di ben undici punti percentuali. Si veda A. Brandolini, T. M. Smeeding, *Inequality Patterns in Western Democracies: Cross-Country Differences and Changes over Time*, in P. Beramendi, C. J. Anderson (a cura di), *Democracy, Inequality, and Representation. A Comparative Perspective*, Russell Sage Foundation, New York 2008.

³ Il riferimento classico per questo tipo di posizione è R. Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books, New York 1974.

⁴ Si veda: R. Dworkin, *What is Equality? Part 1: Equality of Welfare*, in "Philosophy & Public Affairs", 3/1981, pp. 185-246; Dworkin, *What is Equality? Part 2: Equality of Resources*, in "Philosophy & Public Affairs", 3/1981, pp. 283-345; R. Arneson, *Equality and Equal Opportunity for Welfare*, in "Philosophical Studies", 1/1989, pp. 77-93; G. A. Cohen, *On the Currency of Egalitarian Justice*, in "Ethics", 4/1989, pp. 906-44; J. E. Roemer, *A Pragmatic Theory of Responsibility for the Egalitarian Planner*, in "Philosophy & Public Affairs", 2/1993, pp. 146-66; Roemer, *Equality of Opportunity*, Harvard University Press, Cambridge 1998; M. Fleurbaey, *Fairness, Responsibility, and Welfare*, Oxford University Press, Oxford 2008; V. Peragine, *Ranking Income Distributions According to Equality of Opportunity*, in "Journal of Income Inequality", 1/2004, pp. 11-30.

⁵ Uno dei recenti rapporti annuali della Banca mondiale ha utilizzato l'approccio dell'EOP per l'analisi distributiva nei paesi in via di sviluppo, si veda World Bank, *World Development Report 2006: Equity and Development*, The World Bank e Oxford University Press, Washington 2006.

⁶ D. Checchi, V. Peragine, L. Serlenga, *Fair and Unfair Income Inequalities in Europe*, ECINEQ Working Paper Series, 174/2010.

⁷ Si consideri tuttavia che queste stime costituiscono solo la soglia inferiore della “vera” disuguaglianza di opportunità: nel senso preciso che, qualora si aggiungessero altre variabili tra le circostanze iniziali, la misura di disuguaglianza delle opportunità non potrebbe che aumentare.

⁸ R. Paes de Barros, F. H. G. Ferreira, J. R. Molinas Vega, J. S. Chanduvi, *Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean*, The World Bank e Palgrave Macmillan, Washington 2009.

⁹ R. Aaberge, M. Mogstad, V. Peragine, *Measuring Long-Term Inequality of Opportunity*, in “Journal of Public Economics”, 3-4/2011, pp. 193-204.

¹⁰ *Ivi*.

¹¹ Questo risultato è peraltro coerente con la letteratura empirica sulla mobilità sociale, la quale, considerando solo una specifica circostanza esogena (il background familiare misurato dal reddito o dalla posizione sociale dei genitori), individua una relazione positiva tra disuguaglianza e immobilità: i paesi più egualitari sono anche i paesi in cui vi è maggiore mobilità intergenerazionale, e viceversa.

¹² Checchi, Peragine, Serlenga, *op. cit.*

¹³ J. A. Mirrlees, *An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation*, in “The Review of Economic Studies”, 2/1971, pp. 175-208.

¹⁴ R. J. Barro, *Inequality and Growth in a Panel of Countries*, in “Journal of Economic Growth”, 1/2000, pp. 5-32.

¹⁵ P. Dasgupta, D. Ray, *Inequality as a Determinant of Malnutrition and Unemployment Policy*, in “Economic Journal”, 385/1987, pp. 177-88.

¹⁶ Si veda O. Galor, J. Zeira, *Income Distribution and Macroeconomics*, in “The Review of Economic Studies”, 1/1993, pp. 35-52.

¹⁷ Si veda: A. Alesina, R. Perotti, *Income Distribution, Political Instability, and Investment*, in “European Economic Review”, 6/1996, pp. 1203-28; A. Alesina, D. Rodrik, *Distributive Politics and Economic Growth*, in “The Quarterly Journal of Economics”, 2/1994, pp. 465-90; Barro, *op. cit.*; K. J. Forbes, *A Reassessment of the Relationship Between Inequality and Growth*, in “The American Economic Review”, 4/2000, pp. 869-87; T. Persson, G. Tabellini, *Is Inequality Harmful for Growth? Theory and Evidence*, in “The American Economic Review”, 3/1994, pp. 600-21.

¹⁸ World Bank, *op. cit.*

¹⁹ G. A. Marrero, J. G. Rodriguez, *Inequality of Opportunity and Growth*, ECINEQ Working Paper Series, 154/2010.

²⁰ Per una discussione degli aspetti legati all’efficienza delle politiche di uguaglianza di opportunità si veda Fleurbaey, *op. cit.*

Jeanne Fagnani

Lo sviluppo dei servizi alle famiglie: una condizione per la crescita economica e lo sviluppo sociale in Europa

Nonostante i profondi mutamenti nello stile di vita, la famiglia continua a esercitare un ruolo centrale nel mantenimento della coesione sociale; non a caso, diversi sondaggi d'opinione condotti in vari paesi confermano che la famiglia è ancora considerata la principale fonte di soddisfazione nella vita delle persone. Adesso più che mai, in un contesto economico caratterizzato da incertezza e tagli nei bilanci pubblici, è importante fornire alle famiglie un'ampia gamma di servizi che le aiutino ad affrontare le difficoltà che le attendono. Per prima cosa, vorrei individuare alcune sfide future e fattori critici di cambiamento nell'ambito del sostegno ai servizi alle famiglie. Nella seconda parte del saggio, dopo avere esaminato la situazione di tali servizi nell'UE, evidenzierò alcune *best practices* europee. In conclusione, parlerò delle motivazioni in favore dell'adozione di un approccio più olistico e integrato ai servizi alle famiglie che permetta di soddisfare i bisogni emergenti dei cittadini europei.

Gli anni a venire: sfide e opportunità per la politica nell'ambito del sostegno ai servizi alle famiglie

Nel contesto della crisi economica e di elevati tassi di disoccupazione, le famiglie, in modo particolare i genitori che lavorano, chiedono con forza che l'offerta di servizi, sia pubblici sia privati,

Jeanne Fagnani è consulente dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e direttore di ricerca emerito al Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

venga incrementata. La loro richiesta nasce dai molteplici impegni (soprattutto il lavoro, retribuito e non), dal bisogno di promuovere l'occupazione femminile, combattere la povertà, ridurre le diseguaglianze sociali e migliorare il benessere dei bambini. Dal momento che nei prossimi anni i governi dovranno affrontare enormi sfide nel campo dei servizi alle famiglie, il margine di manovra non è molto ampio. In un contesto caratterizzato da tagli allo Stato sociale, i vincoli di bilancio saranno determinanti, così come l'inarrestabile incremento del numero e dell'incidenza degli anziani a carico dei familiari. Il lavoro sarà sempre più precario e il profondo cambiamento dei modelli organizzativi aziendali non potrà che acuire il conflitto tra lavoro e famiglia.

Inoltre, le trasformazioni in atto nella struttura, nella formazione e nella composizione dei nuclei familiari renderanno ancora più importante la capacità di individuare misure più efficienti per sostenere le famiglie giorno dopo giorno. Tra i cambiamenti si annoverano l'aumento di divorzi, seconde nozze e famiglie allargate; i nuclei monoparentali o in generale poco numerosi sono sempre più comuni. Consideriamo inoltre che il tasso di partecipazione al lavoro degli ultrasessantenni, sia uomini che donne, è destinato ad aumentare, limitando di conseguenza il supporto e l'assistenza che finora le famiglie hanno potuto ricevere da loro: la situazione non potrà che aggravarsi.

Come risultato di questo trend, si farà sempre più urgente per la politica la necessità di fornire alle famiglie servizi più efficienti, sostenibili e adeguati.

Il ruolo dei servizi alle famiglie nell'UE

In molti paesi europei i confini tra Stato, mercato e famiglia sono fortemente mutati per quanto riguarda l'assistenza ai familiari a carico; compiti quali la cura della prole e degli anziani, tradizionalmente affidati alle donne di casa, sono stati trasferiti

ad altre istituzioni: il settore pubblico, il mercato e le organizzazioni non profit. Sempre più donne sono assunte dalle famiglie per occuparsi dei bambini, dei lavori di casa e dell'assistenza domiciliare agli anziani; e molto spesso questi lavori si rivelano precari e mal pagati.

In Francia, la maggior parte dei lavori di cura è sovvenzionata dallo Stato, attraverso sgravi fiscali o riduzioni dei contributi sociali. Le politiche a sostegno dell'assistenza a pagamento extrafamiliare hanno favorito l'ingresso di molte donne nel mondo del lavoro; si tratta soprattutto di immigranti non qualificate, il cui tasso di attività è rapidamente aumentato. Inoltre, il passaggio dall'assistenza non pagata all'economia formale ha permesso a molti lavoratori di accedere ai diritti di cui erano privi nell'economia informale. Infine, un gran numero di lavoratrici, alleggerite del carico dell'assistenza, ha potuto mantenere il proprio lavoro, rendendosi così meno dipendente, se non totalmente indipendente, dal partner.

Fin dagli anni Novanta, sulla spinta del generale aumento dell'occupazione femminile, molti paesi europei hanno varato riforme volte a garantire la conciliazione tra vita lavorativa e vita privata. Al tempo stesso, in tutta l'UE sono migliorati i servizi all'infanzia e in particolare alla prima infanzia, sia pubblici che privati.

Sulla scia della crisi finanziaria che ha colpito tutta l'Europa, sono stati introdotti aggiustamenti alle politiche del mercato del lavoro e riforme dello Stato sociale (ad esempio in Danimarca); le politiche familiari orientate al sostegno dell'occupazione sono state rafforzate per rispondere alle preoccupazioni relative alla carenza di risorse qualificate; le richieste di maggiore flessibilità oraria da parte dei datori di lavoro e la volontà di ridurre le spese dello Stato sociale sono andate di pari passo con l'incremento del tasso di occupazione delle madri; inoltre, la capacità di assumere, trattenere e promuovere lavoratrici qualificate è un fattore sempre più critico per le aziende, e necessita di un approccio multi-dimensionale e servizi familiari di elevata qualità.

Per quanto riguarda le politiche a sostegno delle famiglie con anziani o figli in età prescolare a carico, la tendenza attuale è quella di adottare un approccio integrato e completo; occorre quindi incoraggiare le diverse istituzioni coinvolte a collaborare, avvicinando famiglie, associazioni di volontariato, autorità locali e comunità.

I servizi “integrati”, situati nella stessa area o nello stesso edificio, migliorano il coordinamento dei servizi locali erogati da diversi uffici pubblici e offrono alle famiglie opzioni flessibili e assistenza qualificata sulle questioni familiari. In Francia, nell’ultimo decennio sono aumentati i servizi *multi-accueil*, talvolta denominati *maisons de la petite enfance*. La logica che li contraddistingue è quella di riunire in un unico luogo diverse modalità di assistenza all’infanzia: *crèches* (asili infantili), *halte-garderies* (assistenza diurna part time), assistenza in caso di emergenza per bambini problematici e sale riunione per gli assistenti all’infanzia che lavorano a casa propria. L’obiettivo è quello di soddisfare i bisogni dei genitori in modo flessibile, fornendo soluzioni tra cui scegliere in base ai propri vincoli lavorativi; insomma, una sorta di *one-stop shop*, che fornisca tutti i servizi necessari all’assistenza dell’infanzia secondo le necessità contingenti (part time o full time, continuativa o sporadica ecc.). Per incrementare la flessibilità, in ogni *multi-accueil* è sempre a disposizione un certo numero di posti che non può essere prenotato.

Il problema dell’ampliamento delle strutture per l’assistenza all’infanzia è stato affrontato da diversi governi europei; tuttavia, la disomogeneità delle situazioni di partenza spiega perché i governi abbiano dato risposte differenti a un problema comune. Nonostante alcuni segnali di convergenza, tra i paesi rimangono sorprendenti differenze per quanto riguarda il livello e le modalità di gestione dell’offerta. I servizi per l’infanzia sono la principale voce della spesa pubblica in favore delle famiglie e dei bambini sia in Francia che nei paesi scandinavi, che primeg-

giano in Europa in quanto a strutture pubbliche dedicate all'infanzia e benefici erogati per ridurre i costi delle famiglie. Ad esempio, in Svezia per tutti i bambini di età compresa tra uno e cinque anni è garantito, entro tre mesi dalla richiesta, un posto in un centro di assistenza diurna. I paesi dell'Europa meridionale sono invece caratterizzati da minori livelli di spesa pubblica per l'assistenza all'infanzia; la frequentazione delle scuole materne inizia a tre anni e nella prima infanzia l'assistenza del bambino è di solito informale.

È noto che per molto tempo il Regno Unito si sia collocato agli ultimi posti nella classifica europea dei servizi alle famiglie; tuttavia il governo laburista di Blair ha fatto importanti progressi nella conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa, soprattutto per quanto riguarda l'assistenza all'infanzia. La spesa pubblica è aumentata e tutti i bambini di età compresa fra i tre e i quattro anni hanno accesso a una qualche forma di assistenza gratuita.

Anche in Germania negli ultimi dieci anni sono stati fatti significativi passi in avanti, ma il quadro è ancora lungi dall'essere completo e ben lontano da quello dei paesi scandinavi e della Francia. Ostacoli di tipo culturale e di tipo istituzionale, infatti, hanno rallentato l'attuazione delle riforme e portato a una politica a macchia di leopardo, nella quale l'assistenza all'infanzia è erogata a livello comunale, da operatori locali senza fini di lucro o da ONG e parrocchie.

Servizi alla terza età: le diversità tra paesi europei sono ancora la regola L'assistenza agli anziani è diventata un argomento centrale, ai primi posti dell'agenda politica. Sebbene il coinvolgimento di familiari (soprattutto donne) sia ancora fondamentale e piuttosto comune in tutta Europa, i servizi di assistenza residenziale, l'aiuto domestico fornito a livello cittadino e le facilitazioni previste per l'assistenza domiciliare stanno crescendo; inoltre si registrano varie modalità di spesa

per soddisfare il bisogno sempre più diffuso di assistenza alla terza età.

La crescente domanda di servizi e apparecchiature per l'assistenza agli anziani ha spinto le telecomunicazioni in un territorio ancora inesplorato. Un esempio è lo sviluppo di strumenti che utilizzano reti locali wireless per migliorare l'autonomia degli anziani; essi possono includere anche connessioni del tipo Near Field Communication (NFC) per reti che permettono la comunicazione wireless fra dispositivi indossabili. In futuro le telecomunicazioni potranno giocare un ruolo importante nel portare l'ospedale all'interno delle case, consentendo il monitoraggio da remoto delle condizioni di salute.

Sullo sfondo dell'incertezza economica e dei rapidi cambiamenti demografici e sociali, la necessità di soddisfare i nuovi bisogni delle famiglie ha stimolato i governi a promuovere le *best practices* e a istituire una politica di scambio reciproco e formazione, come suggerito dalla Commissione europea.

Le best practices in Europa

Finlandia: varietà e flessibilità delle opzioni per i servizi di assistenza all'infanzia In Finlandia ogni bambino in età prescolare ha diritto all'assistenza durante il giorno, di cui devono farsi carico le autorità locali nel momento in cui il congedo parentale giunge al termine. I servizi di cura all'infanzia operano tutti i giorni dell'anno, se necessario anche ventiquattr'ore su ventiquattro. Inoltre, all'assistenza garantita dal Comune si aggiunge quella della Chiesa luterana e delle organizzazioni di volontariato.

I Comuni possono optare per un sistema di erogazione dei servizi misto, sia pubblico sia privato, che di solito viene fornito direttamente da centri comunali per l'assistenza diurna e l'assistenza alla famiglia, a casa, ma soprattutto in aula per bambini in età prescolare. I genitori possono scegliere tra servizio pub-

blico e privato e la concorrenza del primo fa sì che i costi del secondo non aumentino in maniera eccessiva. Tuttavia, grazie ai sussidi e alle integrazioni al reddito, la spesa per i servizi privati non è molto più onerosa di quella per i servizi pubblici.

Francia: la promozione di un efficace addestramento, l'esempio delle assistenti materne diplomate Un importante indicatore di qualità dei servizi alla prima infanzia (Early Childhood Education and Care, ECEC) è il livello di formazione del personale. Nell'ultimo decennio il governo francese ha messo a punto programmi mirati alla formazione e all'addestramento delle assistenti materne diplomate, che costituiscono l'elemento portante dell'intero sistema.

Migliorare le condizioni di lavoro

Il lungo processo mirato alla “professionalizzazione” delle assistenti materne si proponeva di far uscire il loro lavoro dall'economia informale, rendendolo un impiego formalmente riconosciuto e garantendo l'accesso ai conseguenti diritti sociali. Tuttavia, è stato riconosciuto il fatto che in questo campo la relazione tra lavoratore e datore di lavoro è diversa dal modello tradizionalmente riscontrabile in altri settori economici.

L'obiettivo delle riforme del 2005 riguardanti lo status lavorativo delle assistenti materne era quello di avvicinarle agli altri campi di attività, soprattutto per quanto riguarda i contratti, la remunerazione e l'orario di lavoro. Il programma di “professionalizzazione” ha anche ristrutturato l'insieme di regole che determina le condizioni lavorative e fornisce gli strumenti legali per gestire i rapporti tra datori di lavoro e assistenti materne diplomate.

Grazie alla riforma e all'incremento del supporto finanziario pubblico, le assistenti hanno potuto migliorare notevolmente status professionale e condizioni di lavoro rispetto agli anni Settanta.

Inquadramento legale e professionale per le assistenti materne

Tutti i servizi di assistenza all'infanzia sono soggetti a procedure e controlli volti a garantirne qualità e sicurezza. Le assistenti materne che intendano svolgere l'attività a casa propria devono essere in possesso di un titolo abilitativo, che è rilasciato dai servizi locali che si occupano della protezione di madri e figli (Protection Maternelle et Infantile, PMI).

La legge, entrata in vigore nel 2005, prevede che le assistenti svolgano 120 ore di formazione, 60 delle quali prima di iniziare a occuparsi dei bambini; altre 60 ore, poi, devono essere completate entro cinque anni dalla registrazione. Tale programma di formazione è finanziato e supervisionato dalle autorità locali. Oltre all'aspetto formativo, vengono presi in considerazione le condizioni dell'alloggio e l'ambiente nel quale i bambini saranno ospitati, che devono essere approvati prestando particolare attenzione allo spazio, all'igiene e alla sicurezza.

Il credito d'imposta alle famiglie: la promozione delle crèches nelle aziende private

L'attuale incentivazione degli asili nido aziendali, in parte finanziata dalla previdenza sociale, è la risposta alle nuove realtà lavorative. Nel 2004 fu varata una misura per promuovere la creazione di *crèches* nelle aziende private (chiamate *crèches d'entreprise*) attraverso la concessione di sgravi fiscali e un parziale finanziamento da parte dei CAF (Caisses d'allocation familiales). Il credito d'imposta alla famiglia (Crédit d'impôt famille, CIF) è un incentivo finanziario alle aziende per incoraggiarle a sviluppare iniziative *family friendly* per i loro dipendenti. Il CIF prevede che il 25% delle spese sostenute a tale scopo sia deducibile dalle imposte pagate dall'azienda, fino a un massimo di 500.000 euro all'anno per azienda; le spese ammesse sono classificate in cinque categorie:

a) spese sostenute per la formazione dei dipendenti in congedo parentale;

- b) integrazioni di reddito riconosciute ai dipendenti in permesso di maternità/paternità o per malattia dei figli;
- c) costi sostenuti per la creazione di *crèches* o contributi per la loro gestione, nel caso che ne beneficino dipendenti con figli di età inferiore ai tre anni. Per ricevere il contributo, il gestore dell'asilo nido, che può essere l'azienda stessa o un privato, deve possedere requisiti specifici e deve soddisfare i criteri imposti dal PMI riguardo la qualità dell'assistenza erogata;
- d) rimborsi ai dipendenti a fronte di spese eccezionali sostenute per la salute dei figli e riconducibili a obblighi lavorativi superiori alle normali prestazioni richieste;
- e) contributo per acquistare i CESU, ovvero voucher prepagati per vari servizi a favore dei dipendenti.

CESU (voucher prepagato per servizi): una misura per finanziare il costo dell'aiuto domestico

Nel 2006 il governo francese ha istituito il CESU (Chèque emploi service universel) al fine di semplificare le procedure per assumere legalmente lavoratori domestici e combattere il lavoro nero. L'idea è di finanziare il costo dell'assunzione legale di un aiutante per svolgere le attività domestiche, ma può anche essere impiegato per retribuire i servizi di assistenza all'infanzia non a domicilio, erogata da qualunque individuo o organizzazione. Il 50% delle spese sostenute, fino a un massimo di 15.000 euro, può essere recuperato sotto forma di agevolazione fiscale sul costo totale, inclusi i contributi sociali.

Le famiglie che non versano imposte sul reddito accumulano crediti di imposta.

Germania: centri multi-generazionali che forniscono un'ampia gamma di servizi alle famiglie L'obiettivo generale del programma, avviato dal ministero della Famiglia (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend,

BmFSFJ), è quello di offrire un nuovo mix di servizi pubblici, erogati da soggetti non profit, privati e volontari, al motto di «Più servizi per ogni età». Oltre a fornire a giovani e anziani opportunità di incontro (attraverso la somministrazione di pasti e la disponibilità di aule comuni e servizi all'infanzia) e a incoraggiare la solidarietà fra generazioni diverse, il programma serve anche a rinforzare le relazioni e i contatti; lavoratori regolari si mescolano con persone che lavorano in nero, professionisti operano fianco a fianco con volontari, ed erogatori di servizi di solito frammentati hanno un punto di riferimento comune.

Regno Unito: miglioramenti significativi nei servizi all'infanzia Per molto tempo il Regno Unito ha indossato la maglia nera in Europa per quanto riguarda la maggior parte degli aspetti delle politiche familiari, ma le misure adottate durante il governo Blair hanno dato avvio a un miglioramento significativo nella conciliazione tra vita lavorativa e familiare, soprattutto per quanto riguarda l'assistenza all'infanzia, favorendo al contempo le relazioni con la "comunità". Il compito principale delle autorità locali è di gestire e coordinare i servizi di assistenza fornendo alle famiglie le informazioni rilevanti sull'offerta locale e stimolando gli operatori privati a soddisfare la domanda di servizi. Molti enti dispongono di manager dedicati all'assistenza all'infanzia, il cui obiettivo è rendere sostenibile il servizio. L'85% del mercato è in mano a operatori privati con fini di lucro. In sintesi, l'offerta nei centri Sure Start Children include: formazione e assistenza integrate per i primi anni; supporto e apprendimento per le famiglie; aiuto per le famiglie isolate e vulnerabili; informazione e consulenza; collegamenti a Jobcentre Plus; formazione per gli adulti e attività per il tempo libero. Le autorità locali hanno il compito di implementare e coordinare i servizi, insieme agli operatori locali.

Le ragioni per adottare un approccio ai servizi alle famiglie più olistico e integrato

È evidente, dunque, la necessità di adottare un approccio più olistico e integrato ai servizi alle famiglie: il concetto di *family mainstreaming* deve essere ribadito, cosicché la famiglia possa essere conciliata con tutti gli aspetti della vita sociale ed economica.

Nell'organizzare l'accesso e la fornitura di servizi alle famiglie sarebbe sbagliato trascurare il ruolo delle condizioni abitative e del trasporto. L'ampliamento dei confini del mercato "locale" del lavoro ha infatti comportato per i pendolari l'allungamento dei tempi di percorrenza; da una parte, tale ampliamento può avere creato maggiori opportunità di carriera e di reddito, dall'altra ha ridotto certamente il tempo dedicato alla famiglia, aggravando le difficoltà nella conciliazione tra lavoro e impegni familiari. Inoltre la forte segregazione residenziale per gruppi socio-economici omogenei può anche annullare gli effetti positivi che derivano da un equo ed efficace utilizzo dei servizi di assistenza.

Con lo sviluppo di orari lavorativi atipici e sempre più difficili da sostenere, l'economia ha bisogno di incrementare l'occupazione femminile e incoraggiare l'eguaglianza tra i sessi all'interno delle mura domestiche. Aziende e datori di lavoro devono tenere conto del fatto che i dipendenti con familiari a carico (figli, anziani, disabili) dovrebbero poter esercitare una qualche forma di controllo sui propri orari lavorativi.

Gli Stati e gli altri attori sociali concordano nel riconoscere nei bambini un bene comune, il cui benessere non può essere lasciato alla sola responsabilità del settore privato; in realtà, investire su di loro può rivelarsi, a lungo termine, una strategia proficua per l'intera società.

Garantire il benessere dell'infanzia e permettere a ogni bambino di sviluppare a pieno il proprio potenziale richiede un approccio sistematico e multi-dimensionale che va oltre la sempli-

ce erogazione di incentivi, per quanto generosi, fino a includere un'ampia gamma di servizi alle famiglie. In un contesto economico caratterizzato dal contenimento della spesa, i benefici monetari dovrebbero lasciare il posto a benefici erogati in servizi. Da questo punto di vista, i paesi scandinavi hanno molto da insegnare. Non sorprende che, secondo il XII Mothers' Index Report, i paesi scandinavi, i Paesi Bassi, il Belgio e la Francia si collochino tra i primi dieci Stati nei quali è preferibile essere madre. Il rapporto censisce 164 paesi; il primo classificato è la Norvegia.

In conclusione, possiamo riscontrare una chiara necessità, per i paesi europei, di superare la situazione attuale, se si vuole assicurare coesione sociale, promuovendo al contempo crescita economica e sviluppo sociale in tutta Europa.

Naomi Chambers

Sistema sanitario: sfide e strategie di crescita

L'obiettivo di questo saggio è individuare le sfide economiche, politiche e sociali che i sistemi sanitari europei devono fronteggiare; in particolare si pone attenzione alle nuove richieste che i cittadini rivolgono alle aziende sanitarie, alle crescenti opportunità di mobilità transnazionale e all'impatto dell'era digitale e del *social networking*. Si analizzano inoltre i sistemi e i processi di trasformazione che coinvolgono i servizi sanitari europei e che comprendono il ruolo crescente ricoperto da concorrenza e mercati, dall'assistenza sanitaria domiciliare e dal potenziale costituito dall'e-health. Dall'analisi condotta emergono alcune considerazioni: i sistemi sanitari recepiscono meglio un'innovazione di tipo incrementale rispetto a una dirompente; i sistemi sanitari non sono in grado di imparare gli uni dagli altri; l'acquisizione di un metodo e-health è più lenta rispetto a ciò che avviene in altri settori industriali; i professionisti sanitari giocano un ruolo importante in quanto possono rallentare o accelerare i cambiamenti.

Sfide e obiettivi

Tutti i sistemi sanitari devono affrontare una serie di sfide permanenti, delle quali si sono occupati un certo numero di organizzazioni internazionali e di autori, tra cui l'Organizzazione mondiale della sanità,¹ Blank e Burau,² Saltman, Figueras e Sakellarides³ e Goodwin.⁴ Questo genere di sfide, naturalmente, riguarda anche altri settori pubblici o programmi di

Naomi Chambers è responsabile dell'Health Policy Management presso la Manchester Business School, Università di Manchester.

assistenza sociale (educazione, edilizia abitativa e così via); tuttavia, l'intreccio di elementi che confluiscono nella sanità è più complesso e, di conseguenza, quello sanitario è un settore più intricato e difficile da amministrare. In queste pagine verranno presi in considerazione sei aspetti in particolare, che i dirigenti dei diversi sistemi sanitari devono gestire contemporaneamente (riassunti nel box che segue).

La crisi economica globale iniziata nel 2008, l'aggravarsi della situazione nell'eurozona e il progressivo incremento dell'uso delle tecnologie nel settore sanitario rendono prioritaria l'accessibilità alle cure mediche anche ai meno abbienti. L'OCSE, in un rapporto sulle difficoltà che i governi si trovano a fronteggiare, ha individuato nella pressione fiscale una delle sei priorità politiche di cui i governi devono tenere conto.⁵ Bisogna

SEI SFIDE PER I SISTEMI SANITARI

- **PRESSIONI FINANZIARIE: CONTROLLI GLOBALI E ACCURATI**
- **QUALITÀ E SICUREZZA DELL'ASSISTENZA SANITARIA: ATTUAZIONE DI SISTEMI SANITARI EFFICIENTI**
- **POLITICHE LOCALI E NAZIONALI: CAPACITÀ DI MUOVERSI AGEVOLMENTE TRA LE FORZE CONCORRENTI**
- **RICHIESTE DELL'UTENTE: INDIVIDUAZIONE DELLE PRIORITÀ E ATTENZIONE AL PAZIENTE**
- **"POTERE DELLE PROFESSIONI": PIÙ CHE UN APPROCCIO VOLTO AL COMANDO E AL CONTROLLO È NECESSARIO PROMUOVERE LA CAPACITÀ DI NEGOZIARE E DI ESERCITARE INFLUENZA**
- **COMPLESSITÀ DEL SISTEMA SANITARIO: SVILUPPO DI UNA GOVERNANCE INTER-ORGANIZZATIVA E DI UN APPROCCIO COLLABORATIVO A LIVELLO DI LEADERSHIP**

.....
FONTE: N. CHAMBERS, *LEADERSHIP AND GOVERNANCE*, IN K. WALSH, J. SMITH (A CURA DI), *HEALTHCARE MANAGEMENT*, OPEN UNIVERSITY PRESS, 2011.

risparmiare: per raggiungere tale obiettivo è necessaria una *governance* capace di promuovere controlli globali e di definire gli interventi da attuare sulla base di un ordine di priorità preciso e accurato. L'efficienza è più che mai necessaria ed è dunque fondamentale una politica che operi secondo il principio "more for less" (ottenere il massimo risultato con il minimo investimento). Tale approccio è ancora più indispensabile se si considera il cosiddetto fenomeno della "bomba demografica"; oggi, infatti, si vive più a lungo, l'uso delle tecnologie consente il raggiungimento di età molto avanzate e, di conseguenza, la proporzione tra anziani e popolazione produttiva è in costante aumento.

La qualità e le condizioni di sicurezza necessarie alla cura del paziente costituiscono una seconda priorità. Affinché queste siano adeguate, occorrono eccellenti capacità di misurazione e raccolta dati, sofisticati sistemi di monitoraggio e professionisti altamente qualificati. Ciononostante, anche in paesi come il Regno Unito, che vanta un sistema sanitario nazionale risalente al 1948 basato su un'elaborata regolamentazione professionale, le inchieste sulla malasanità, iniziate già negli anni Sessanta, continuano ancora oggi senza che, a quanto pare, gli insegnamenti tratti vengano fatti propri. Si noti tuttavia che episodi simili a quelli britannici accadono in tutto il mondo.⁶

Una terza sfida è determinata dal rapporto dicotomico tra locale e nazionale che caratterizza le politiche sull'assistenza sanitaria. Su scala nazionale si assiste a successive riorganizzazioni e ristrutturazioni del sistema che vanno dall'alto verso il basso⁷ e che possono interferire, a livello locale, con eventuali riconfigurazioni basate, invece, su valutazioni immediate e concrete dei servizi; tali riorganizzazioni assicurano invece una politica sanitaria governata dalla politica.⁸ Pertanto, ne risulta che la capacità di muoversi tra dinamiche e forze politiche sia un fattore sempre più imprescindibile.

La quarta priorità che i sistemi sanitari devono affrontare è costituita dal crescere delle richieste da parte degli utenti e dalla

crescente insoddisfazione nei confronti dei servizi sanitari ricevuti.⁹ Per ovviare a tale malcontento è necessario offrire risposte che siano insieme economiche (costruire e implementare strumenti tecnici scelti in base a valutazioni precise) e socio-emotive (progettare e promuovere servizi incentrati sulle necessità del paziente).

Anche il “potere” detenuto dai professionisti sanitari, e in particolare dai medici, deve essere preso in considerazione: essi forniscono in prima persona i servizi di assistenza e cura e sono anche i primi a poter sabotare i tentativi di cambiamento, qualora non ne condividano le ragioni.¹⁰ L'unico modo per districarsi in questa situazione è incoraggiare una “gestione in compartecipazione”, basata su forme di leadership che siano ben distribuite e capaci di esercitare influenza.

Infine, emerge una crescente consapevolezza riguardo al fatto che i servizi sanitari siano più efficienti quando gestiti entro sistemi multi-istituzionali piuttosto che entro singole organizzazioni, sebbene essi risultino anche più complessi.¹¹ Ciò implica l'adozione di forme di *governance* diversificate e multilivello, e di un approccio più collaborativo a livello di leadership.

Le richieste dei cittadini europei

Grazie alla globalizzazione (che permette confronti immediati) e grazie alle opportunità di mobilità transnazionale aperte dalla direttiva 2011/24, le aspettative dei cittadini nei confronti dei servizi sanitari sono cambiate, in particolar modo per quanto concerne la possibilità di scelta e il tipo di relazione che instaurano con i servizi a cui si rivolgono. I pazienti non svolgono più una funzione passiva (come, tradizionalmente, accadeva fino a non molto tempo fa), ma avanzano nuove richieste.

Gli studi di Coulter e Jenkinson, condotti su otto paesi europei, hanno messo in luce come i pazienti siano sempre più informati e, di conseguenza, sempre meno remissivi; in particolare

essi esigono: servizi sanitari che siano in grado di rispondere in modo veloce ed efficace alle loro richieste; la possibilità di scegliere il medico di base, gli specialisti e gli ospedali; maggiori informazioni per poter compiere scelte ponderate e consapevoli. Inoltre, gli autori hanno rilevato come le probabilità di riscontrare un'insoddisfazione generalizzata riguardo alle cure mediche ricevute aumentino tra le persone più giovani. Tuttavia, la ricerca evidenziava variazioni significative tra i diversi paesi: a differenza di svizzeri e tedeschi, spagnoli e polacchi prediligevano una gestione di tipo paternalistico e, contro ogni aspettativa, proprio i polacchi risultavano essere i più insoddisfatti.¹²

L'incremento dei ricorsi presso la Corte di giustizia dell'Unione europea (in casi di assistenza sanitaria negata) e la recente approvazione della direttiva sull'assistenza sanitaria transfrontaliera sono alcuni degli elementi che rendono evidente come i pazienti avvertano ormai, in determinate circostanze, l'esigenza di spostarsi tra paesi europei per accedere alle cure mediche di cui hanno bisogno. In una ricerca annuale condotta sui sottoscrittori di un grande fondo assicurativo sanitario tedesco, Wagner¹³ ha evidenziato come una parte degli intervistati desiderasse rivolgersi alle cure di specialisti che operavano in paesi diversi da quello di appartenenza e come fosse importante per loro poter scegliere a quali medici affidarsi. Per una percentuale significativa queste scelte erano guidate da un sentimento di fiducia riposto nei confronti del medico o della struttura sanitaria prescelta. Inoltre, per coloro che avevano usufruito dell'assistenza sanitaria transfrontaliera la maggior parte dei trattamenti avveniva ambulatorialmente, dunque il risparmio e la possibilità di concedersi al tempo stesso una vacanza erano fra le ragioni principali che guidavano la scelta del paziente.¹⁴ Non è una novità che il mondo in cui viviamo stia cambiando in modo radicale sotto l'influenza di tecnologie, internet e social media. Sempre più spesso si svolgono operazioni bancarie online, si prenotano le vacanze su internet e ci si mette in contatto

con gli amici tramite i social network. Tuttavia, in un contesto di tal genere rimane sorprendente notare come i sistemi sanitari di molti paesi si siano dimostrati piuttosto lenti nell'adottare, adattare e usufruire dei nuovi strumenti elettronici. Nonostante le ampie argomentazioni sull'importanza e sull'immenso potenziale dell'e-health, oggi come oggi tale progetto può considerarsi realizzato solo parzialmente.¹⁵

Sistemi sanitari: cambiamenti in atto

Dagli anni Settanta in poi, una serie di ondate riformiste ha cambiato il volto dei sistemi e dei servizi sanitari europei, ma tra le molteplici varianti locali i principali modelli sanitari adottati dai diversi paesi restano due: il modello bismarckiano che si basa sulle assicurazioni sanitarie; il modello Beveridgeano, finanziato attraverso il gettito fiscale, che propone un servizio sanitario nazionale ed è gestito localmente o a livello nazionale. Il primo modello è stato scelto, perlopiù, dai paesi dell'Europa centrale e orientale usciti dal comunismo.

Generalizzando ampiamente, il sistema Beveridgeano è in grado di offrire un'assistenza integrata e coordinata, soprattutto per quanto riguarda il trattamento di malattie croniche;¹⁶ dove vige il secondo modello fondato sulle assicurazioni, invece, si riscontrano livelli di efficienza più elevati e possibilità di scelta dei trattamenti più ampie.¹⁷

Ciononostante, le differenze di prestazione tra paesi permangono. Da un esame statistico condotto dall'OCSE, Paesi Bassi e Francia risultano tra i migliori in termini di esiti complessivi (ad esempio per quanto riguarda le aspettative di vita, i tassi di sopravvivenza al cancro e altri tassi riconducibili alla mortalità), mentre per quanto riguarda il Regno Unito, il rapporto tra qualità e costo delle cure mediche è uno dei più vantaggiosi (così come dimostra la proporzione di PIL investito nell'assistenza sanitaria). Il sistema sanitario italiano, invece, integra il modello Beveridge-

giano (sistema sanitario nazionale) con un sistematico decentramento regionale. In tal modo il paese ha potuto attuare una serie di processi e servizi da offrire alla popolazione: test diagnostici, direttive cliniche nazionali per migliorare la qualità e l'affidabilità delle cure e la delega di potere gestionale agli ospedali e alle aziende sanitarie locali. Ne sono conseguiti una notevole diminuzione della mortalità infantile e dei decessi dovuti al cancro e un aumento significativo delle aspettative di vita delle donne, attestatesi oltre gli ottantatré anni.¹⁸ Eppure, nonostante la copertura sanitaria universale, tanto in Italia quanto in altri Stati, le differenze di prestazione persistono. Anche se ormai è riconosciuto il fatto che i sistemi incentrati sulle cure primarie sono più efficienti, efficaci ed equi,¹⁹ i diversi paesi fanno fatica ad arginare il predominio del settore ospedaliero in termini di risorse e titoli. Sono tre i modi in cui le nuove filosofie di gestione pubblica hanno influenzato i servizi sanitari: i politici sono stati attratti dal fascino dei mercati e della concorrenza; è stato introdotto il concetto di "flessibilità" nel pubblico impiego; i meccanismi di controllo e di responsabilità sono stati modernizzati.

Per quanto riguarda il primo aspetto, non sono chiare le basi empiriche che hanno condotto all'adozione di logiche di mercato per i servizi sanitari.²⁰ In ogni caso gli Stati Uniti (esempio estremo di come il mercato agisca sul finanziamento e sulla fornitura di assistenza sanitaria) sono un buon indicatore di quali siano i lati positivi (risultati clinici e uso delle risorse) e negativi (copertura sanitaria) di una gestione di tal genere.²¹ Una variante dell'approccio di mercato, che si basa su una concorrenza amministrata, o quasi-mercato, è stata applicata in alcuni Stati europei. Questo sistema assicura una copertura universale, in quanto a nessuno viene negata l'assicurazione o la copertura sanitaria, e la concorrenza avviene più sulla qualità che sui costi. Tuttavia, prevedere incentivi adeguati e assicurare una gestione multilivello per realizzare un sistema inter-organizzativo costituiscono aspetti problematici.²²

In secondo luogo, l'introduzione del concetto di flessibilità nel pubblico impiego significa proporre contratti a tempo determinato (piuttosto che il "lavoro a vita"); decentrare la gestione delle risorse umane; avviare un sistema di valutazione della qualità del lavoro e promuovere l'acquisizione sistematica di competenze estese e diversificate. Tali cambiamenti hanno favorito un approccio al lavoro di squadra e multidisciplinare e hanno incoraggiato altre figure professionali, in particolare di tipo infermieristico, a estendere il proprio ruolo. Ne è esempio l'aumento di infermieri generici nei Paesi Bassi, nel Nord Europa e nel Regno Unito.²³

In terzo luogo, si sono verificate variazioni notevoli anche nei meccanismi di responsabilità e controllo: privilegiando il monitoraggio *ex post* su attività e risultati piuttosto che quello *ex ante* sulle aspettative. Sono aumentate, di conseguenza, le regolamentazioni necessarie a questo nuovo tipo di controllo.²⁴ Una vera e propria gestione delle performance del personale sanitario è oggi più probabile (spesso avviene monitorando i contratti) ed è volta a valutare il livello della qualità clinica, un campo in cui, fino a tempi non lontani, non era legittimo mettere in discussione la professione medica.

Parallelamente (e anche se non è un obiettivo perseguito da tutti) molti sistemi puntano a offrire un'assistenza primaria che sia completa e di alta qualità;²⁵ infatti si ritiene che essa consenta di risparmiare denaro in cure ospedaliere inutili, costose e potenzialmente stressanti per i pazienti. Un approccio di tal genere è proprio di paesi come Cuba dove gli investimenti nel settore sanitario sono limitati, ma l'assistenza primaria è ottima. Anche il Regno Unito offre un'assistenza primaria di alto livello, ma la qualità delle cure è ancora oscillante e il margine di miglioramento della relazione medico-paziente è ancora ampio. In ogni caso, una stretta collaborazione tra strutture ospedaliere (attraverso la promozione di interventi integrati) può portare a ottenere servizi davvero incentrati sulle necessità del paziente.

Il concetto per cui il passaggio alle cure specialistiche deve essere controllato da chi offre le cure di base potrebbe necessitare di una revisione. In Germania e Francia, ad esempio, sebbene il controllo operato dai medici generici o di famiglia sia piuttosto debole, i risultati sui servizi di cura forniti sono ottimi. Al di là delle diverse strategie adottate, l'unico aspetto imprescindibile (soprattutto per ciò che concerne il trattamento delle malattie croniche) riguarda il dovere di garantire ai pazienti l'accesso diretto alle cure specialistiche di cui hanno bisogno.

Conclusioni

È sufficiente? I servizi sanitari sono in grado di soddisfare le aspettative e rispondere alle sfide sopra descritte? Alcuni elementi fanno pensare che, effettivamente, si stia andando nella direzione di una convergenza politica. Si pensi agli interventi nell'ambito della regolamentazione, alla tendenza a implementare l'assistenza domiciliare e a offrire degenze più brevi in ospedale, al miglioramento delle strategie di gestione e di cura delle malattie croniche, al rafforzamento dell'assistenza primaria e agli sforzi per offrire sistemi integrati di cura. In Italia, ad esempio, il pagamento tramite ROD (Raggruppamenti omogenei di diagnosi) si è rivelato un ottimo strumento per la pianificazione e l'analisi dell'andamento del sistema sanitario: ha favorito la riduzione dei ricoveri in caso di patologie che non necessitano ospedalizzazione e ha facilitato la valutazione delle attività svolte dal personale medico.²⁶ Tuttavia in alcuni paesi, tra cui il Regno Unito, l'equità di accesso ai servizi e il superamento delle disuguaglianze sanitarie rimangono obiettivi ancora lontani.

In generale, sembra che i sistemi sanitari funzionino meglio applicandovi un'innovazione incrementale piuttosto che una dirompente: la tendenza è quella di aggiungere nuovi servizi, piuttosto che sostituirli. In ogni caso, la sindrome "not invented

here” (non inventata qui) esiste: i sistemi sanitari non sono ancora in grado di imparare gli uni dagli altri.

Inoltre, è evidente che l'introduzione di supporti informatici (e-health) è più lenta rispetto a ciò che avviene in altri settori industriali. L'e-health contempla un range sempre più vasto di strumenti e attività, fra cui cartelle cliniche elettroniche, servizi sanitari personalizzati o erogati a distanza (diagnostica, monitoraggio, consigli, appuntamenti, prescrizioni), dispositivi mobili per tenere sotto controllo le condizioni di salute del paziente, lavoro d'équipe virtuale e gestione della malattia attraverso strumenti elettronici; inoltre, è un'ottima risorsa per quanto riguarda la gestione della conoscenza.

Con l'aumentare dell'importanza politica dei programmi di sostenibilità, l'obbligo di capitalizzare il potenziale dell'e-health è diventato una questione di massima importanza, e questo vale per tutti i paesi. Come ha sostenuto l'anno scorso il commissario europeo per la Società dell'informazione: «Se non adotteremo il sistema e-health, domani, semplicemente, i nostri sistemi sanitari non funzioneranno più». Tuttavia, perché questo progetto possa realizzarsi, bisogna affrontare sfide significative che riguardano problemi di ordine finanziario, strutturale e culturale, ostacoli normativi, nonché una serie di difficoltà relative alla sua portata. Troppo spesso, infatti, si tende a stratificare vecchi processi, ruoli e modelli organizzativi, network e banche dati e non è sempre chiaro il motivo per cui certe iniziative decollino e altre no, né chi dovrebbe amministrare e investire nei sistemi sanitari e quale dovrebbe essere il target dei beneficiari.

Il ruolo che scelgono di giocare i medici è un altro aspetto cruciale, perché essi possono ostacolare o, al contrario, promuovere il cambiamento. La loro posizione è determinante sia che si tratti di incoraggiare l'acquisizione di un maggior numero di competenze da combinare con altre figure professionali, sia che si tratti di appoggiare la chiusura di quelle aziende ospedaliere rinomate, ma non redditizie e, talvolta, clinicamente poco sicure.

Il sostegno dei medici è necessario alla modernizzazione, così come il fatto che la loro libertà d'azione sia stata limitata dall'applicazione di criteri di efficienza, trattamenti scelti sulla base di priorità definite e controlli sulla qualità delle prestazioni mediche.

Infine, a giocare un ruolo di primaria importanza per i sistemi sanitari sono i governi europei; essi, infatti, determinano la portata degli investimenti nel servizio sanitario e i meccanismi di regolamentazione per l'erogazione dei servizi stessi. Tuttavia, l'insidia in cui sono cadute molte amministrazioni (in particolar modo quelle del Regno Unito, ma anche di Germania e Francia) è stata quella di promuovere l'ennesima ristrutturazione o riconfigurazione dei vari settori sanitari nell'ottica del "more for less". Strategie di questo tipo, però, distraggono dall'obiettivo principale. Considerate le pressioni di cui si è discusso, la direzione verso cui si deve andare, e con urgenza, è un'altra: bisogna ristabilire il valore pubblico delle diverse parti che costituiscono i sistemi sanitari.

NOTE

¹ WHO, *The World Health Report 2008 – Primary Health Care. Now More Than Ever*, Ginevra 2008, disponibile su www.who.int/whr/2008/en.

² R. H. Blank, V. Burau, *Comparative Health Policy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2010.

³ R. B. Saltman, J. Figueras, C. Sakellarides, *Critical Challenges for Health Care Reform in Europe*, Open University Press, Buckingham 2000.

⁴ N. Goodwin, *Leadership in Health Care: A European Perspective*, Routledge, Abingdon 2006.

⁵ OECD, *Modernising Government: The Way Forward*, OECD, Parigi 2005.

⁶ S. M. Shortell, K. Walshe, *When Things Go Wrong: How Health Care Organizations Deal With Major Failures*, in “Health Affairs”, 3/2004, pp. 103-11.

⁷ R. Klein, *Why Britain is Reorganizing Its National Health Service – Yet Again*, in “Health Affairs”, 4/1998, pp. 111-25.

⁸ A. Lo Scalzo, A. Donatini, L. Orzella, A. Cicchetti, S. Profili, A. Maresso, *Health Systems in Transition*, in “Italy: Health System Review”, 6/2009.

⁹ C. Ham, *Health Policy in Britain*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2004.

¹⁰ Goodwin, *op. cit.*

¹¹ J. Pratt, P. Gordon, D. Plamping, *Working Whole Systems. Putting Theory into Practice in Organisations*, King’s Fund, Londra 1999.

¹² A. Coulter, C. Jenkinson, *European Patients’ Views on the Responsiveness of Health Systems and Healthcare Providers*, in “European Journal of Public Health”, 4/2005, pp. 355-60.

¹³ C. Wagner, A.-K. Meckel, F. Verheyen, *EU Cross Border Survey*, in N. Klusen, F. Verheyen, C. Wagner (a cura di), *England and Germany in Europe – What Lessons Can We Learn from Each Other?*, European Health Care Conference 2011, Nomos, Baden-Baden 2011.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Manchester Business School, *Ehealth: Challenges and Opportunities*, KPMG Canada (in uscita).

¹⁶ E. Nolte, C. Knai, M. McKee, *Managing Chronic Conditions: Experience in Eight Countries*, Observatory Studies Series 15, WHO, 2008.

- ¹⁷ Coulter, Jenkinson, *op. cit.*
- ¹⁸ Lo Scalzo, Donatini, Orzella, Cicchetti, Profili, Maresso, *op. cit.*
- ¹⁹ WHO, *op. cit.*
- ²⁰ N. Chambers, *Markets and Choice in Healthcare*, in A. Mahon, K. Walshe, N. Chambers (a cura di), *A Reader in Health Policy and Management*, McGraw Hill, Maidenhead 2009.
- ²¹ *Ibid.*
- ²² C. Davies, P. Anand, L. Artigas, J. Holloway, K. McConway, J. Newman, J. Storey, G. Thompson, *Links Between Governance, Incentives and Outcomes: A Review of the Literature*, National Co-ordinating Centre for NHS Service Delivery and Organisation R&D, Londra 2005.
- ²³ Chambers, *Nurse Practitioners in Primary Care*, Radcliffe Medical Press, Abingdon 1998.
- ²⁴ OECD, *op. cit.*
- ²⁵ Si veda, ad esempio, WHO, *op. cit.*
- ²⁶ N. Falcitelli, T. Langiano (a cura di), *Politiche innovative nel Ssn: i primi dieci anni di Drg in Italia*, il Mulino, Bologna 2004.

Andranik Tangian

Flexicurity: promesse e risultati

La flexicurity è una politica per il mercato europeo del lavoro adottata nel 2007 nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione. Analogamente all'espressione «socialismo dal volto umano» della Primavera di Praga, potremmo definire la flexicurity come una deregolamentazione “dal volto umano” del mercato del lavoro. Il suo obiettivo consiste nell'attenuare la sempre maggiore flessibilizzazione delle relazioni occupazionali (inclusi licenziamenti e assunzioni facili, orari e retribuzioni variabili ecc.) introducendo dei vantaggi per quel che concerne la certezza dell'impiego e la previdenza sociale.

Le istituzioni dell'Unione descrivono la flessibilità come necessaria per migliorare la competitività dell'economia europea. Tuttavia non esistono dati statistici inequivocabili a sostegno di quest'affermazione, tanto che ad oggi la flexicurity rimane un approccio normativo con pochi riscontri concreti. Alcuni politici e studiosi mettono in guardia circa la difficoltà di prevedere quali risposte politiche ci si potrà aspettare; l'argomentazione principale – ossia che la flessibilità migliori la performance economica – è ancora dibattuta, e vi sono seri dubbi circa la sua compatibilità con la sicurezza. In aggiunta, l'implementazione della flexicurity non ha ancora trovato il consenso delle forze sociali, cosicché il dibattito pubblico prosegue. Questo saggio delinea la storia della flexicurity e si propone di illustrare il modo in cui opera e i suoi risultati.

Andranik Tangian è direttore del Policy Modelling Department all'Institute for Economic and Social Research della Hans-Böckler-Foundation, Düsseldorf, e professore di Processi decisionali in politica ed economia al Karlsruhe Institute of Technology.

Deregolamentazione del mercato del lavoro

La generale incertezza dell'occupazione in Europa è aumentata in modo significativo fin dagli anni Ottanta. In aggiunta alla disoccupazione, è cresciuto a dismisura il numero di contratti di lavoro atipici come part time, tempo determinato o lavoro autonomo.¹ Secondo il "Labour Force Survey" dell'Eurostat,² la porzione di impiego atipico (tutto ciò che non è tempo pieno indeterminato) ha superato il 40% in 10 dei 27 Stati membri.

Una delle cause principali è l'attuale processo di globalizzazione; gli investimenti vengono fatti facilmente in tutto il mondo, industrie e servizi si spostano da un paese all'altro, rendendo il lavoro a tempo indeterminato un elemento che limita l'efficienza della performance economica.

Con il crollo dell'Unione Sovietica si aprì la strada al capitalismo nell'Europa orientale e in quei paesi in via di sviluppo che rientravano nell'area di influenza sovietica. L'economia di mercato divenne globale. Per migliorare la competitività delle imprese in un contesto di delocalizzazione delle industrie verso paesi con manodopera a basso costo, agli imprenditori europei serviva una liberalizzazione delle economie nazionali;³ alcuni governi cedettero alle loro pressioni e la legislazione sulla protezione dell'impiego divenne meno rigida, generando una serie di effetti negativi sul mercato del lavoro e sulla struttura sociale.⁴

L'aumento del lavoro atipico e le intense transizioni nel mercato del lavoro⁵ portarono a una nuova situazione sociale che avrebbe dovuto trovare un riflesso adeguato nelle politiche pubbliche. Nella maggior parte dell'Europa del dopoguerra i rapporti di lavoro erano stati regolati da una legislazione piuttosto severa sulla tutela dell'impiego e da accordi collettivi tra imprenditori e sindacati. La contraddizione tra la flessibilizzazione richiesta dalle imprese e la regolamentazione del mercato del lavoro difesa dai sindacati ha dato vita a un dibattito circa l'impatto che

la flessibilizzazione e le norme a protezione dell'impiego esercitano sulla performance economica e sul lavoro.

I fautori della flessibilizzazione facevano riferimento al modello anglosassone (ovvero Stati Uniti, Canada, Regno Unito, Irlanda, Australia e Nuova Zelanda), secondo cui una buona performance nel mercato del lavoro è legata all'esiguità della regolamentazione.⁶ Il "miracolo olandese" degli anni Novanta coincise con la deregolamentazione del mercato del lavoro nei Paesi Bassi, che partivano da un tipo diverso di economia.⁷ Anche la Danimarca,⁸ con la sua debole tutela del lavoro, raggiunse ottimi risultati in un contesto di "eurosclerosi".⁹ Tutto questo convinse numerosi politici e studiosi circa l'utilità di deregolamentare il mercato del lavoro; si credeva che la flessibilizzazione avrebbe migliorato la competitività delle imprese e quindi stimolato la produzione, che a sua volta avrebbe generato nuova occupazione.¹⁰

D'altro canto, però, sono molti gli studiosi che hanno investigato vantaggi e svantaggi della flessibilità nel mercato del lavoro in rapporto all'occupazione (per un'analisi del *welfare State* in Europa si veda Esping-Andersen).¹¹ L'esame degli studi empirici ha portato alla conclusione che «è difficile definire con certezza il legame tra regolamentazione del mercato del lavoro e occupazione».¹² Anche l'OCSE ha rilevato la stessa evidenza empirica sulla sostanziale indipendenza tra disoccupazione e severità delle leggi sulla protezione dell'impiego.¹³ Ci sono stati addirittura casi in cui modifiche normative uguali hanno prodotto effetti diversi: ad esempio, misure quasi identiche di deregolamentazione per allentare le restrizioni sull'uso di contratti a tempo determinato hanno avuto un impatto «nettamente diverso» in Germania e Spagna.¹⁴

Nel corso di questo dibattito sono state sviluppate la Strategia dell'occupazione dell'OCSE¹⁵ e la Strategia europea per l'occupazione.¹⁶ Molto simili tra loro, esse facevano appello agli Stati membri affinché allentassero la protezione dell'impiego e aumentassero la flessibilità sull'orario di lavoro; la sola differenza stava

nel fatto che la Strategia europea prestava maggiore attenzione al ruolo dei partner sociali, alle potenziali conseguenze negative di certe risposte politiche e alle interconnessioni tra occupazione e politica sociale.¹⁷ In aggiunta, la Strategia europea è stata aggiornata più volte attraverso numerose linee guida per l'occupazione, senza comunque riformulare mai i suoi obiettivi. Secondo Watt si è trattato di «un semplice cambiamento di presentazione».¹⁸

La domanda di flessibilizzazione è stata accolta con molte resistenze, soprattutto in quei paesi che hanno una lunga tradizione di lotta per i diritti sul lavoro. Wilthagen e Tros, riferendosi a Korver,¹⁹ scrivono che il “Libro verde. Partenariato per una nuova organizzazione del lavoro”,²⁰ «promotore dell'idea di partenariato sociale e di bilanciamento tra flessibilità e sicurezza», incontrò la reazione assai negativa delle unioni sindacali francesi e tedesche, perché «l'idea di partenariato rappresenta una minaccia all'indipendenza dei sindacati e una negazione dell'importanza dei diritti e delle posizioni del lavoratore, soprattutto a livello d'impresa». Secondo l'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO), «la flessibilizzazione del mercato del lavoro ha portato a una significativa erosione dei diritti dei lavoratori in campi di importanza fondamentale che riguardano la certezza del loro impiego e della retribuzione, nonché la (relativa) stabilità delle loro condizioni di lavoro e di vita».²¹

La deregolamentazione del mercato europeo del lavoro ha anche destato serie preoccupazioni sul futuro del welfare in Europa: il lavoro atipico, in rapida crescita, non solo è meno sicuro del normale contratto a tempo pieno e indeterminato, ma dà anche minori prospettive di carriera e opportunità di formazione.²² Inoltre, spesso priva i lavoratori dei requisiti per l'accesso ai benefici sociali, poiché di fatto l'idoneità dei lavoratori atipici è inferiore a quella dei lavoratori a tempo indeterminato.²³ Ad esempio, nell'Europa a 15 la percentuale di lavoratori atipici che godevano di un'indennità di disoccupazione è solo del 70,6%.²⁴ Si sta aggravando anche il problema dei lavoratori che, a causa

del lavoro atipico, finiscono al di sotto della soglia di povertà, fenomeno riconosciuto di recente a livello europeo.²⁵

Tutto questo rendeva necessario qualche aggiustamento politico. Da una parte, infatti, le richieste di flessibilizzazione continuavano, riflettendo il convincimento che l'economia di mercato fosse molto efficiente e capace di autoregolarsi; questo punto di vista, dettato più da ragioni teoriche che non dall'evidenza dei fatti, era un tributo a una certa filosofia politica. Dall'altra parte, invece, i valori umanitari europei non permettevano ai politici di ignorare le priorità sociali. L'approccio della flexicurity è stato proposto per armonizzare la flessibilità con la sicurezza, per restare aderenti alle tradizioni dello Stato sociale europeo.

Sviluppo del concetto di flexicurity

La nozione di flexicurity fu introdotta al fine di riconciliare l'opinione pubblica europea con un aumento dell'impiego flessibile, che generava una minore certezza del lavoro e minava l'idoneità all'accesso ai benefici sociali. Wilthagen e Tros²⁶ attribuiscono l'invenzione della parola "flexicurity" al professor Hans Adriaansens, che faceva parte del Comitato scientifico olandese delle politiche pubbliche, e a Ad Melkert, allora ministro degli Affari sociali dei Paesi Bassi (Partito laburista). Nell'autunno del 1995 Adriaansens la usò in discorsi e interviste, definendola come uno spostamento dalla sicurezza del posto di lavoro alla sicurezza dell'occupazione. Sugeriva di compensare la riduzione di sicurezza del posto di lavoro (meno contratti a tempo indeterminato e licenziamenti più facili) aumentando le opportunità d'impiego ed estendendo la previdenza sociale.

Ad esempio, un allentamento della normativa posta a protezione del posto di lavoro sarebbe stato controbilanciato dall'introduzione di migliori condizioni per i lavoratori interinali e part time, sostenendo la formazione continua per facilitare il cambio di lavoro e introducendo norme più favorevoli sugli orari lavo-

rativi nonché benefici sociali aggiuntivi. Nel dicembre del 1995 Ad Melkert presentò un memorandum intitolato “Flessibilità e sicurezza” in cui, pur senza ricorrere al termine “flexicurity”, proponeva però che la legislazione a protezione del posto di lavoro fosse allentata per i contratti a tempo indeterminato, a patto che si garantisse ai lavoratori interinali uno status lavorativo regolare. Alla fine del 1997 il Parlamento olandese aveva ormai accolto le proposte sulla flessibilità/sicurezza e le aveva tradotte in leggi, che entrarono in vigore nel 1999.

Secondo l’OCSE le origini della flexicurity si collocano invece in Danimarca, con il suo “triangolo d’oro”: tutela del lavoro tradizionalmente debole, previdenza sociale molto sviluppata e politiche sul mercato occupazionale attive ed efficaci.²⁷ L’unione di questi tre elementi è descritta dall’OCSE in questo modo:

«Il modello danese di flexicurity punta quindi a una terza via tra la flessibilità spesso attribuita ai poco regolamentati paesi anglosassoni e la rigida protezione del posto di lavoro tipica dei paesi dell’Europa meridionale (...) Coloro che non trovano un nuovo impiego nel giro di poco tempo vengono assistiti da programmi attivi di reinserimento occupazionale, prima di ritrovare un lavoro. La maggior parte dei disoccupati iscritti a un fondo di assicurazione contro la disoccupazione riceve un indennizzo pari al 90% della precedente retribuzione a partire dal primo giorno di disoccupazione e per quattro anni, inclusi i periodi di attivazione (...) Per fare in modo che sussidi così cospicui non costituiscano un potenziale disincentivo alla ricerca di un nuovo lavoro, si richiede che il disoccupato cerchi attivamente un’occupazione e gli si assegnano dei programmi di attivazione obbligatori e a tempo pieno. Pertanto l’attivazione riveste allo stesso tempo un ruolo tanto di qualifica quanto di motivazione».²⁸

A prescindere dalle origini della parola “flexicurity”, Danimarca e Olanda furono entrambe riconosciute come «esempi di buona pratica»²⁹ e ispirarono il dibattito internazionale sulla flexicurity. Benché alcuni autori la considerassero un fenome-

no prettamente olandese e danese,³⁰ nel giro di pochi anni l'idea si diffuse in tutta Europa.³¹

Al summit di Lisbona del 2000, l'Unione europea fece riferimento per la prima volta alla flexicurity come a una «combinazione di flessibilità e sicurezza»;³² da quel momento le parole “flessibilità” e “sicurezza” iniziarono a essere giustapposte in una quantità di documenti ufficiali. La flexicurity come «flessibilità attraverso la sicurezza» divenne uno dei temi principali dell'Unione europea in seguito a una riunione informale tra ministri che si tenne nel gennaio 2006 a Villaco.³³ Un ampio capitolo vi fu dedicato in “Employment in Europe 2006”,³⁴ e la flexicurity fu inclusa nell'agenda europea del trio di presidenze tedesco, portoghese e sloveno del periodo 2006-07.³⁵

Nel novembre 2006 la direzione generale Occupazione, affari sociali e pari opportunità della Commissione europea presentò un documento strategico: il “Libro verde. Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo”.³⁶ In aggiunta al testo, furono incluse quattordici domande mirate ad avviare un dibattito online sulla regolamentazione della politica di flexicurity attraverso l'allentamento della tutela del lavoro e l'introduzione di alcune misure di sicurezza. I risultati del dibattito avrebbero dovuto essere inclusi l'anno seguente in una comunicazione sulla flexicurity della Commissione che «avrà lo scopo di definire entro la fine del 2007 gli argomenti a favore della “flessicurezza”, nonché una serie di principi comuni volti ad aiutare gli Stati membri ad aumentare gli sforzi nel processo di riforma».³⁷ Per convincere altri paesi membri a perseguire la politica di flexicurity e implementare i corrispondenti adeguamenti legislativi, il “Libro verde” fa riferimento, tra le altre cose, alle recenti leggi di riforma del mercato del lavoro in tre paesi europei. La prima è la già citata legge olandese sulla flessibilità e la sicurezza del 1999. La seconda è la legge austriaca sulle indennità di licenziamento, l'Abfertigungsrecht del 2002, che stabilisce di accumulare la liquidazione lungo l'intero arco della carriera del dipendente

su un apposito conto accessibile al momento del licenziamento o dell'entrata in pensione; i datori di lavoro versano su tali conti contributi obbligatori pari all'1,53% del salario (questa percentuale è stata calcolata attraverso un modello econometrico) e, in caso di interruzione del rapporto di lavoro, non devono più pagare la liquidazione. In Austria, proprio in ragione della relativa facilità con cui si poteva licenziare, il pagamento della liquidazione rappresentava un dovere gravoso. Dopo la riforma i licenziamenti sono diventati più che altro una procedura formale e gli imprenditori hanno ottenuto la libertà di realizzare rapidi adeguamenti della forza lavoro a fronte di quella che potremmo chiamare una "flat-tax" sulla flessibilità dell'1,53%. Dal punto di vista del lavoratore, l'Abfertigungsrecht rappresenta una sorta di assicurazione in caso di licenziamento. La Commissione europea fa rilevare che la riforma favorisce la «mobilità verso l'alto» perché i conti per l'indennità di licenziamento sono tenuti al sicuro, in modo tale che un cambiamento volontario di lavoro non significhi perdere i titoli per ricevere la buonuscita che deriva da un rapporto lavorativo di lunga durata.

Il terzo esempio è il decreto spagnolo del giugno 2006, che agevola la conversione dei contratti di lavoro interinale in contratti a tempo indeterminato. Questa nuova legge permette ai lavoratori che ottengono successivamente più contratti temporanei con la stessa impresa di essere assunti con un contratto a tempo indeterminato, ma con una riduzione del 27% sulla liquidazione in caso di licenziamento.³⁸ Secondo il "Libro verde", questa misura stimola il lavoro a tempo indeterminato attraverso i minori costi di licenziamento.

Nel giugno 2007 la Commissione europea sviluppò la propria concezione di flexicurity nella comunicazione dal titolo "Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza", poi pubblicata come opuscolo.³⁹ La principale particolarità della comunicazione è la sua comprensività nel presentare l'idea di flexicurity,

fino al punto di proporre quattro percorsi per attuarla in altrettanti modelli di paese. Il Consiglio dei ministri europei del Lavoro e delle politiche sociali del 5-6 dicembre 2007 accettò i “Principi comuni”, decisione approvata dal Consiglio europeo del 14 dicembre 2007.⁴⁰

Nel febbraio 2008, con l'intento di promuovere la flexicurity quale politica europea ufficiale per il mercato del lavoro, venne lanciata l'iniziativa pubblica “Mission for Flexicurity”;⁴¹ seguita, alla fine del 2008, da una comunicazione intitolata “Nuove competenze per nuovi lavori. Prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi”,⁴² approvata dal Consiglio il 9 marzo 2009. Dopo questo passaggio, il Consiglio dell'Unione europea approvò le “Council Conclusions on Flexicurity in Times of Crisis”,⁴³ e la direzione generale Affari economici e finanziari si unì nel promuovere la flexicurity pubblicando la comunicazione “Un impegno comune per l'occupazione”.⁴⁴ Da ultimo, l'Unione europea ha inserito la flexicurity nella Strategia Europa 2020 come principale politica per il mercato del lavoro.⁴⁵ Se ne deduce, dunque, che la flexicurity sia stata adottata in modo serio e su una prospettiva di lungo periodo. Inoltre la Commissione europea ha lanciato un sito ufficiale sulla flexicurity,⁴⁶ alla quale sono anche dedicate due pagine web accademiche che vengono aggiornate con regolarità.⁴⁷ Nel 2009 la Commissione europea ha sostenuto la costituzione del Research Institute for Flexicurity, Labour Markets Dynamics and Social Cohesion dell'Università di Tilburg⁴⁸ con l'intento di compiere e coordinare gli studi sulla flexicurity e di promuoverla a livello accademico.

Riassumendo, i quindici anni di storia della flexicurity possono essere divisi in tre periodi.

1995-2001. Sicurezza per i lavoratori flessibili Si tratta del tempo trascorso tra la comparsa della parola “flexicurity” e i primi riferimenti a questo termine da parte dell'Unione eu-

ropea. Tale periodo è caratterizzato da riforme del mercato del lavoro in Olanda e dall'avvio del dibattito accademico sul tema.⁴⁹ In questi anni si intende la flexicurity come una politica per proteggere i lavoratori atipici dalle conseguenze negative della deregolamentazione del mercato occupazionale. Le parti sociali non partecipano al dibattito e in seguito, dopo essere stati coinvolti, i sindacati promuoveranno solo questa lettura della flexicurity.

2001-2006. Bilanciamento flessibilità-sicurezza Questo periodo va fino alla pubblicazione del primo documento strategico europeo, ossia il “Libro verde” pubblicato dalla Commissione alla fine del 2006. In questo quinquennio si delinea l’idea di una flexicurity come bilanciamento tra flessibilità e sicurezza; in alcune occasioni l’Unione europea fa riferimento alla flexicurity con il significato di equilibrio tra la flessibilizzazione del mercato del lavoro e gli sviluppi sociali. L’OCSE⁵⁰ e la Commissione europea⁵¹ citano la flexicurity nelle loro analisi “Employment Outlook” ed “Employment in Europe”, indicando l’approccio della flexicurity come appropriato per l’implementazione delle loro strategie occupazionali. Le parti sociali cominciano ad essere coinvolte nelle discussioni.

2006-oggi. Sicurezza per mezzo della flessibilità Nel “Libro verde 2006” e soprattutto nei “Principi comuni” pubblicati dalla Commissione, la flexicurity è intesa come sicurezza per mezzo della flessibilità, o addirittura «sicurezza della flessibilità», cioè come un modo per rendere sicura la flessibilità adattando la forza lavoro all’impiego flessibile. La flessibilità viene vista come il modo per creare «più numerosi e migliori posti di lavoro», perché aumenta la competitività economica e, parimenti, contribuisce alla performance del mercato del lavoro. Con alcune riserve, l’Unione europea adotta questa forma di flexicurity come propria politica ufficiale, ne discute con i governi nazionali e

con le parti sociali e sostiene la ricerca sul tema. Intorno alla flexicurity si forma un vivace dibattito pubblico e accademico. Tutte queste ridefinizioni della flexicurity, con varie proposte di orientamento e le aggiunte di diversi aspetti, hanno reso il concetto piuttosto generico: «La flexicurity perde la sua capacità di dare un indirizzo chiaro alle parti sociali: pressoché ogni possibile tema di negoziazione può venire interpretato nell'ottica della flessicurezza, dall'orario di lavoro al salario, fino ai licenziamenti collettivi».⁵²

Un punto di vista così ampio comporta che le discussioni sulla flexicurity, considerate in modo pragmatico e concentrandosi sul contenuto più che sulla definizione, possano essere usate come una cornice al cui interno approfondire il dialogo sociale. Ad esempio, la legge olandese del 1999 sulla flessibilità e la sicurezza suggerisce un nuovo ruolo dei sindacati nell'applicazione delle leggi sul lavoro. Secondo Wilthagen e Tros,⁵³ i contratti collettivi olandesi possono discostarsi dalle norme legislative tanto nel senso della sicurezza quanto nel senso della flessibilità, limitandosi a una «obbligatorietà per tre quarti»⁵⁴ della legge. Questa caratteristica unica della flexicurity olandese affida alla contrattazione collettiva un ruolo chiave nel regolare le relazioni occupazionali e crea un ulteriore terreno legale per nuove rivendicazioni sindacali. Uno sguardo più attento alla flexicurity della Danimarca mostra anche che la debolezza della sua legislazione a tutela del lavoro è in un certo senso compensata da una forte intermediazione dei sindacati, la cui densità, pari all'80%, è una delle più alte in Europa.⁵⁵ Il ruolo della contrattazione collettiva nella «tutela in concreto del lavoro» è stato riconosciuto di recente anche dall'OCSE.⁵⁶

Allo stesso tempo, la flexicurity è emersa come un approccio normativo nato all'interno della filosofia politica neoliberista e questo non fa che alimentare un pregiudizio tra politici e sindacalisti di sinistra. La flexicurity non ha ancora descrizioni operative esaurienti. Allo scopo di fornire un feedback reale, il

Comitato per l'occupazione dell'Unione europea⁵⁷ raccomanda una lista di macro indicatori al fine di monitorare la politica di flexicurity. Per riassumere questi sviluppi, il Centro comune di ricerca della Commissione europea ha pubblicato un ampio rapporto sugli indicatori compositi della flexicurity.⁵⁸ Sono disponibili anche studi sulla flexicurity che prediligono metodi quantitativi.⁵⁹

Azione e risultati della flexicurity

Come già si è detto, a partire dagli anni Settanta i governi occidentali iniziarono a promuovere la liberalizzazione finanziaria così da agevolare l'ingresso del capitale occidentale nei mercati mondiali. C'era anche la speranza di migliorare il tenore di vita nei paesi industrializzati e di risolvere il problema della povertà in quelli in via di sviluppo, accrescendo allo stesso tempo l'influenza politica dell'Occidente durante la guerra fredda. Gli investimenti nei paesi con manodopera a basso costo promettevano beni a buon mercato per i consumatori e alti proventi per chi investiva; al contempo, si immaginava che i paesi scelti dovessero trarre benefici dalla moderna tecnologia e dall'aumento occupazionale. Questo era il punto di partenza teorico dell'attuale globalizzazione.⁶⁰

Da allora i prezzi mondiali sono andati pareggiandosi e i beni d'importazione non sono più così convenienti come negli anni Settanta e Ottanta. Il tenore di vita nei paesi industrializzati, persino negli Stati Uniti, è migliorato in modo visibile solo per i più ricchi: «I nuclei familiari oltre il novantacinquesimo percentile – ossia il 5% più ricco tra le famiglie americane – hanno visto i loro guadagni aumentare meno dell'1% all'anno a partire dalla fine degli anni Settanta. Tuttavia, i guadagni dell'1% più ricco sono quasi raddoppiati, e i guadagni dello 0,01% più ricco» – persone dal reddito superiore ai 5 milioni di dollari nel 2004 – «sono quintuplicati».⁶¹

Come per i paesi in via di sviluppo, il problema della povertà non era stato affatto risolto, e la disuguaglianza era anzi aumentata.⁶² All'inizio degli anni Novanta, l'industria europea iniziò a incrementare la propria redditività e competitività attraverso la partecipazione alla speculazione finanziaria e un maggiore ricorso a forme d'impiego atipiche. La prima strada fu ispirata dall'invenzione dei derivati – prodotti finanziari sofisticati che si basano su altri prodotti finanziari. La speculazione finanziaria riscosse un successo considerevole e oggi sono coinvolte in queste attività molte di quelle che prima erano imprese industriali pure. Ad esempio, Chang ha definito la Porsche un «*hedge fund* con attaccato un produttore di automobili».⁶³ La seconda tattica, invece, fu facilitata dalla Strategia europea per l'occupazione con la sua flessibilizzazione dei rapporti di lavoro.

Ovviamente la flessibilizzazione fornisce ai datori di lavoro una serie di benefici, inclusi vantaggi fiscali; il mondo degli affari si libera dalle restrizioni, i manager migliorano il rendimento con la rotazione del personale e rafforzando la presa sui lavoratori, e le imprese generano profitti maggiori. In un primo momento i più ricchi erano esposti a rischi, ma i redditi bassi erano comunque piuttosto protetti. La flessibilizzazione sposta invece la responsabilità dei fallimenti d'impresa dai redditi alti a quelli bassi, riducendo la sicurezza dei lavoratori e mantenendo le disparità di reddito. Tuttavia, i vantaggi non nascono dal nulla: tutte le spese sono coperte dallo Stato sotto forma di stanziamenti extra per la previdenza sociale; per questa ragione, un simile scenario di flessibilizzazione si rivela essere un sussidio indiretto a lungo termine del governo alle imprese. Dal momento che il bilancio dello Stato proviene dai contribuenti, i lavoratori dipendenti partecipano in modo considerevole a finanziare tale sussidio.

Una caratteristica innovativa di questo tipo di rapporti di lavoro è l'intermediazione dello Stato nella redistribuzione del reddito. In precedenza la gestione di tali rapporti era ristretta alla relazione lineare datore di lavoro-lavoratore. Agli inizi del ca-

pitalismo, infatti, l'impresa si limitava a sottopagare i lavoratori. L'imprenditore sfruttava il vantaggio di possedere i mezzi di produzione e, invece di comprare il frutto del lavoro di una persona, comprava la sua capacità di prestare manodopera; con questo sistema otteneva valore aggiunto. Oggi i rapporti di lavoro non seguono più un modello lineare, bensì il modello circolare "datore di lavoro-lavoratore-Stato-datore di lavoro" con un sofisticato circuito di denaro fondato su legislazione, previdenza sociale e tassazione. La relazione tra il singolo datore di lavoro e il singolo lavoratore è ora estesa alle relazioni tra l'insieme di tutti i datori di lavoro e l'insieme di tutti i lavoratori, e il valore aggiunto viene ridistribuito attraverso il complesso di questi sistemi.

Un particolare compito che le imprese demandano allo Stato è quello del *lifelong learning*. L'economia dell'offerta adottata nella Strategia di Lisbona e mantenuta nella Strategia Europa 2020 richiede una forza lavoro qualificata.⁶⁴ Com'è noto, le comuni strategie di marketing puntano ad aggiornare in modo costante prodotti e servizi. Ad esempio, Microsoft lancia nuove versioni del suo software (spesso con bug) obbligando milioni di utenti non solo ad acquistarle, ma anche a mantenere aggiornate le proprie competenze. Questo richiede inoltre una costante formazione del personale di Microsoft con l'obiettivo di sviluppare nuovi software. Lo stesso principio è insito in altri rami dell'industria: il mercato competitivo, bisognoso di nuovi clienti e di nuove offerte, mira a creare una sorta di dipendenza verso nuovi beni di consumo. A sua volta questo stimola l'offerta e quindi genera un circolo vizioso di operazioni di mercato.

Tale sistema, oltre ad aver dato alle imprese l'opportunità di investire all'estero, che in sostanza significa delocalizzare il lavoro, le ha dotate di uno strumento legale per fare pressione sui loro governi: «Se non indebolisci la tutela del lavoro secondo le nostre necessità, noi continueremo a delocalizzare all'estero, dove il lavoro è più conveniente e la legislazione meno restritti-

va, così tu rimarrai qui ad affrontare un esercito di disoccupati». In questo modo, con la liberalizzazione del settore finanziario, i governi europei hanno aperto la strada alla perdita di controllo dei loro stessi mercati del lavoro.

La Fondazione Hans Böckler ha condotto numerosi studi empirici per analizzare gli effetti delle politiche di flexicurity.⁶⁵ Questi studi hanno cercato di operationalizzare il concetto di flexicurity da otto punti di vista diversi: a) neoliberista; b) sindacale; c) dello Stato sociale europeo; d) dell'orario lavorativo; e) del lavoro precario; f) della qualità del lavoro e della formazione continua; g) degli orientamenti nella contrattazione collettiva; h) dello sviluppo macroeconomico con riferimento alla crisi attuale. Questi studi forniscono evidenza empirica dell'aumento della flessibilità del lavoro accompagnata da un calo della previdenza sociale.

In particolare, si evidenzia come i paesi con più flessibilità siano maggiormente colpiti dalla crisi.⁶⁶ Una delle ragioni è che la flessibilità, rendendo facili gli adeguamenti della manodopera, incoraggia condotte di mercato rischiose da parte delle imprese, che quindi accrescono la loro dipendenza dal credito bancario. Allo stesso tempo, una previdenza sociale generosa, i lavori pubblici e altre forme di partecipazione statale rendono l'economia meno dipendente dal settore privato e la proteggono da eventuali shock. Un'alternativa preferibile alla flexicurity sarebbe la "normalizzazione" dei rapporti di lavoro, ovvero la riduzione della flessibilità; questo, tra le altre cose, richiederebbe meno spesa per la previdenza sociale. L'analisi empirica ha quindi dimostrato con certezza statistica che la flexicurity non ha superato il test imposto dalla crisi.

Riassumendo quanto si è detto, il trend attuale contraddice in modo netto l'affermazione della Commissione secondo cui la flexicurity rafforza la Strategia europea per la crescita e l'occupazione,⁶⁷ per lo meno se si limita la flexicurity all'interpretazione della Commissione stessa. Si tratta di un monito serio contro un'attuazione impropria della flexicurity e il suo uso a esclusivo vantaggio delle imprese.⁶⁸

NOTE

¹ P. Auer, S. Cazes (a cura di), *Employment Stability in an Age of Flexibility. Evidence from Industrialized Countries*, ILO, Ginevra 2003, disponibile su www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2003/103B09_15_engl.pdf.

² Eurostat, *Labour Force Survey Database*, Lussemburgo 2010.

³ G. Esping-Andersen, M. Regini (a cura di), *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford University Press, New York 2000.

⁴ OECD, *Employment Outlook*, OECD, Parigi 1999 (si veda in particolare la Sezione 2).

⁵ G. Schmid, B. Gazier (a cura di), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham 2002.

⁶ Esping-Andersen, *Who Is Harmed by Labour Market Regulations? Quantitative Evidence*, in Esping-Andersen, Regini (a cura di), *op. cit.*, pp. 66-98.

⁷ Si veda, ad esempio: J. Visser, A. Hemerijck, *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and the Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam 1997; C. Gorter, *The Dutch Miracle?*, in Esping-Andersen, Regini (a cura di), *op. cit.*, pp. 181-210; W. van Oorschot, *The Legitimacy of Welfare: A Sociological Analysis of the Motives for Contributing to Welfare Schemes*, Paper for De Toekomst Van De Sociale Zekerheid, WORC/TISSER, Tilburg 1999; Van Oorschot, *Flexibilität und soziale Sicherung in den Niederlanden – Politik für Arbeitnehmer und Versorgungspersonen*, in U. Klammer, K. Tillmann (a cura di), *Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse*, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2001, pp. 519-84.

⁸ Esping-Andersen, *Who Is Harmed* *cit.*, p. 67.

⁹ A. Björklund, *Going Different Ways: Labour Market Policy in Denmark and Sweden*, in Esping-Andersen, Regini (a cura di), *op. cit.*, pp. 148-80; T. Braun, *Flexibilität und soziale Sicherung in Dänemark unter besonderer Berücksichtigung von aktiver Arbeitsmarktpolitik und Weiterbildung*, in Klammer, Tillmann (a cura di), *op. cit.*, pp. 637-77; K. Madsen, *Flexicurity Through Labour Market Policies and Institutions in Denmark*, in Auer, Cazes (a cura di), *op. cit.*, pp. 59-105.

¹⁰ Per una discussione su questo punto di vista si veda D. Coats, *Who's Afraid of Labour Market Flexibility?*, The Work Foundation, Londra, gennaio 2006.

¹¹ Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990. Si vedano anche Esping-Andersen, *Regulation and Context: Reconsidering the Correlates of Unemployment*, in Esping-Andersen, Regini (a cura di), *op. cit.*, pp. 99-112 e Esping-Andersen, *Who Is Harmed* cit.

¹² Esping-Andersen, *Regulation and Context* cit.

¹³ OECD, *Employment Outlook*, 1999 cit., pp. 47-132.

¹⁴ OECD, *Implementing the OECD Jobs Strategy: Assessing Performance and Policy*, OECD, Parigi 1999, p. 71.

¹⁵ Si veda, ad esempio: OECD, *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis and Strategy*, OECD, Parigi 1994; OECD, *Implementing the OECD Jobs Strategy* cit.

¹⁶ Commissione europea, *Extraordinary European Council Meeting on Employment, CFSP Presidency Statement*, Lussemburgo 20-21 novembre 1997.

¹⁷ Per un confronto dettagliato si veda B. H. Casey, *The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy: Two Views of the Labour Market and the Welfare State*, in "European Journal of Industrial Relations", 3/2004, pp. 329-52, disponibile su ejd.sagepub.com/cgi/reprint/10/3/329.

¹⁸ A. Watt, *Reform of the European Employment Strategy after Five Years: A Change of Course or Merely of Presentation?*, in "European Journal of Industrial Relations", 2/2004, pp. 117-37, si veda in particolare p. 117.

¹⁹ T. Korver, *Rekindling Adaptability*, Working Papers on Social Quality, European Foundation on Social Quality, Amsterdam 2001; T. Wilthagen, F. Tros, *The Concept of "Flexicurity": A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets*, in "Transfer: European Review of Labour and Research", 2/2004, pp. 166-86, si veda in particolare p. 179.

²⁰ Commissione europea, *Libro verde. Partenariato per una nuova organizzazione del lavoro*, 16 aprile 1997.

²¹ M. Ozaki (a cura di), *Negotiating Flexibility. The Role of the Social Partners and the State*, ILO, Ginevra 1999, p. 116.

²² OECD, *Employment Outlook*, OECD, Parigi 2002, pp. 156-59.

²³ *Ivi*, p. 131.

²⁴ Alphametrics, *Flexicurity: Indicators on the Coverage of Certain Social Protection Benefits for Persons in Flexible Employment in the European Union. Final Report*, marzo 2009, p. 41.

²⁵ Si veda, ad esempio: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Approaches to Flexicurity: EU Models*, Dublino 2007; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Working Poor in Europe*, Dublino 2010.

²⁶ Wilthagen, Tros, *op. cit.*

²⁷ Si veda, ad esempio: Madsen, *op. cit.*; T. Bredgaard, F. Larsen, P. K. Madsen, *Opportunities and Challenges for Flexicurity – The Danish Example*, in “Transfer: European Review of Labour and Research”, 1/2006, pp. 61-82.

²⁸ OECD, *Employment Outlook*, OECD, Parigi 2004, p. 97.

²⁹ Si veda, ad esempio: Wilthagen, *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?*, Discussion Paper FS I 98-202, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlino 1998; Braun, *op. cit.*; Van Oorschot, *Flexibilität und soziale* cit.; W. Kok, et al., *Jobs, Jobs, Jobs. Creating More Employment in Europe. Report of the Employment Taskforce Chaired by Wim Kok*, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo 2003.

³⁰ Gorter, *op. cit.*

³¹ Per una selezione dei contributi internazionali durante quel periodo si veda M. Jepsen, U. Klammer (a cura di), *Flexicurity: Conceptual Issues and Political Implementation in Europe*, in “Transfer”, 2/2004.

³² Si veda, ad esempio: P. Vielle, P. Walthery, *Flexibility and Social Protection*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino 2003, p. 2; B. Keller, H. Seifert, *Flexicurity – The German Trajectory*, in “Transfer”, 2/2004, pp. 226- 47, si veda in particolare p. 227; Kok, et al., *op. cit.*

³³ Commissione europea, *Informal Council “Employment and Social Affairs”*, Villaco, 19-21 gennaio 2006.

³⁴ Commissione europea, *Employment in Europe 2006*, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo 2006.

³⁵ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Trio Presidency Discussion Paper on Flexicurity*, maggio 2007.

³⁶ Commissione europea, *Libro verde. Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, Bruxelles, 22 novembre 2006.

³⁷ *Ivi*, pp. 4-5.

³⁸ Si veda la pagina web dell'EIRO (European Industrial Relations Observatory On-Line), disponibile su www.eurofound.europa.eu/eiro.

³⁹ Commissione europea, *Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*, Bruxelles, 27 giugno 2007, disponibile su eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0359:FIN:IT:PDF.

⁴⁰ Si veda Consiglio dell'Unione europea, *Consiglio europeo di Bruxelles 14 dicembre 2007. Conclusioni della Presidenza*, Bruxelles, 14 febbraio 2008, p. 14.

⁴¹ Si veda ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=en&newsId=88&furtherNews=yes.

⁴² Commissione europea, *Nuove competenze per nuovi lavori. Prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi*, 16 dicembre 2008.

⁴³ Consiglio dell'Unione europea, *Council Conclusions on Flexicurity in Times of Crisis*, "2947th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council Meeting", Lussemburgo 8 giugno 2009.

⁴⁴ Commissione europea, *Un impegno comune per l'occupazione*, Bruxelles, 3 giugno 2009.

⁴⁵ Si veda, ad esempio: L. Andor, *Company Strategies in Europe: Flexibility and Social Dialogue – Contribution of the 2nd Eurofound European Company Survey to the Flexicurity Debate*, intervento al convegno "Company Strategies in Europe: Flexibility and Social Dialogue", Bruxelles, 3 marzo 2010; Commissione europea, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, 2010, pp. 17, 21.

⁴⁶ Disponibile su ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=en.

⁴⁷ IAB, *Die Informationsplattform des IAB*, disponibile su infosys.iab.de/infoplattform/dokSelect.asp?AP=12; Flex Work Research Centre's website, disponibile su www.flexworkresearch.org.

⁴⁸ www.tilburguniversity.edu/research/institutes-and-research-groups/reflect.

⁴⁹ Si veda, ad esempio: Wilthagen, *op. cit.*; Klammer, Tillmann (a cura di), *op. cit.*

⁵⁰ Si veda, ad esempio: OECD, *Employment Outlook*, 2004 cit.; OECD, *Employment Outlook*, OECD, Parigi 2006.

⁵¹ Commissione europea, *Employment in Europe 2006* cit.

⁵² R. Pedersini, *Flexicurity and Industrial Relations*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino 2008, p. 23.

⁵³ Wiltshagen, Tros, *op. cit.*, p. 175.

⁵⁴ H. Houwing, *Variations in Flexibility and Security. Developments in Temporary Work and the Role of Collective Bargaining Institutions*, PhD Thesis, University of Amsterdam, Amsterdam 2009.

⁵⁵ Si veda, ad esempio: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Income Poverty in the European Union*, Dublino 2007, p. 6, disponibile su www.eurofound.europa.eu/ewco/surveyreports/EU0703019D/EU0703019D.pdf; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Trade Union Membership 2003-2008*, Dublino 2009, p. 23.

⁵⁶ D. Venn, Legislation, *Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper 89, OECD, Parigi 2009, p. 13.

⁵⁷ Si veda, ad esempio: Employment Committee, *Monitoring and Analysis of Flexicurity Policies*, Progress Report, 2008, disponibile su www.coe.gouv.fr/IMG/pdf/Agenda_item_6_Flexicurity_indicators_-_progress_report.pdf; Employment Committee, *Monitoring and Analysis of Flexicurity Policies*. Rapporto pubblicato da EMCO il 24 giugno 2009, in "EMCO Reports", 2/2009, disponibile su ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=582.

⁵⁸ A. R. Manca, M. Governatori, M. Mascherini, *Towards a Set of Composite Indicators on Flexicurity: A Comprehensive Approach*, JRC-IPSC Report, Publication Office of the European Union, Lussemburgo 2010.

⁵⁹ Si veda, ad esempio: F. Bertozzi, G. Bonoli, *Measuring Flexicurity at the Macro Level – Conceptual and Data Availability Challenges*, Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, REC-WP 10/09, RECOWE Publication, Edimburgo 2009, disponibile su www.socialpolicy.ed.ac.uk/recwowe/disc/working_papers/working_paper_10_09; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Approaches to Flexicurity* cit.; R. Muffels (a cura di), *Flexibility and Employment Security in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham 2008; A. Tangian, *Flexicurity and Political Philosophy*, Nova Science Pub Inc., New York 2011.

⁶⁰ P. Collier, D. Dollar, *Globalisation, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, World Bank, Washington D.C. 2002.

⁶¹ Si veda, ad esempio, P. Krugman, *Whining over Discontent*, in “The New York Times”, 8 settembre 2006.

⁶² J. E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, W. W. Norton & Company, New York 2002.

⁶³ R. S. Chang, *Porsche: A “Hedge Fund with a Carmaker Attached”*, in “The New York Times”, 23 gennaio 2009.

⁶⁴ Si veda, ad esempio: Luxembourg Institute for European and International Studies, *Conference on the Political Economy of the Lisbon Agenda. Executive Summary*, Chamber of Commerce, Lussemburgo 12-13 aprile 2005, disponibile su www.ieis.lu/CONTENT%20of%20new%20Website/NEW%20Executive%20Summaries/PDF-Format/exs%208,%20Political%20Economy%20of%20the%20Lisbon%20Agenda.pdf; Commissione europea, *Europa 2020. Una strategia* cit.

⁶⁵ Per una visione d’insieme si veda Tangian, *Flexicurity and Political Philosophy* cit.

⁶⁶ Tangian, *Not for Bad Weather: Macroeconomic Analysis of Flexicurity with Regard to the Crisis*, Working Paper 2010.06, ETUI, Bruxelles 2010.

⁶⁷ Commissione europea, *Verso principi comuni di flessicurezza* cit., p. 3.

⁶⁸ Per un approfondimento sui temi affrontati nella prima parte di questo saggio si rinvia a Tangian, *Flexibility-Flexicurity-Flexinsurance: Response to the European Commission’s Green Paper “Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st Century”*, WSI – Diskussionspapier 149, gennaio 2007, e Tangian, *Flexicurity and Political Philosophy* cit.

Elsa Fornero

La flessibilità “buona” nella vita degli individui: obiettivo raggiungibile o chimera?

Mercato del lavoro e sistemi pensionistici: due riforme parallele per affrontare la sfida demografica

Secondo le proiezioni ufficiali,¹ nei prossimi cinquant'anni la popolazione europea diventerà di gran lunga più anziana, anche se lievemente meno numerosa. Mentre la fascia dei *baby-boomer* (nati tra il 1946 e i primi anni Sessanta) si avvicina all'età della pensione, il tasso di fertilità rimane molto al di sotto del tasso di sostituzione naturale e la durata della vita media continua ad allungarsi, innescando una forte crescita del grado di dipendenza degli anziani.

Lo scenario demografico appena descritto solleva preoccupazioni circa la crescita economica, che potrebbe esserne ostacolata, se non altro per il crescente carico fiscale necessario a soddisfare i sempre maggiori bisogni di una popolazione via via più anziana.² Le riforme strutturali del mercato del lavoro e dei sistemi di welfare sono necessarie per aumentare i tassi di partecipazione, soprattutto delle donne e degli anziani, e per sostenere la produttività, magari attraverso investimenti in capitale umano e innovazione. Questo tipo di riforme è iniziato negli anni Novanta in molti paesi europei ed è tuttora in corso. Era opinione generale che l'introduzione di una maggiore flessibilità nel mercato del lavoro avrebbe aumentato i tassi di occupazione e di partecipazione, senza ridurre gli stipendi e le

Elsa Fornero, ministro del Lavoro e delle politiche sociali italiano (dal novembre 2011), ha scritto il presente saggio nel mese di luglio 2011, in qualità di docente di Economia all'Università di Torino.

opportunità di impiego né ostacolando un adeguato sviluppo del ciclo di vita degli individui, a causa, ad esempio, di un'insufficiente copertura del rischio. In effetti le riforme del mercato del lavoro hanno provocato, o almeno avviato, la transizione da un sistema più tradizionale, basato sull'occupazione "regolare e protetta" del "capofamiglia" (l'uomo di casa), a un sistema più partecipativo in grado (almeno in linea di principio) di offrire maggiori opportunità a giovani, donne e anziani, ovvero ai segmenti più deboli del mercato lavorativo.

Anche i sistemi pensionistici sono stati riformati, parallelamente al mercato del lavoro, soprattutto per ragioni di stabilità finanziaria, ma in qualche misura anche per l'esigenza di iniettare maggiore neutralità, e quindi flessibilità, nelle decisioni di pensionamento.³ In generale, il cambiamento ha portato a una più ampia correlazione, a livello individuale, tra contributi versati e pensione, con una tendenza comune a introdurre meccanismi di calcolo basati sulla contribuzione (formule a contributo definito, CD) al posto dei più generosi meccanismi basati sulla retribuzione (formule a beneficio definito, BD), tipicamente combinati con svariate forme di incentivi al pensionamento anticipato (come le "pensioni di anzianità" italiane).

Tuttavia queste riforme non hanno (finora?) prodotto i risultati promessi: la flessibilità del mercato del lavoro si è tradotta, soprattutto per i giovani, in instabilità lavorativa e minori retribuzioni, mentre le riforme pensionistiche hanno reintrodotta (o reintrodurranno nel lungo periodo) stabilità finanziaria, ma probabilmente a scapito della congruità delle pensioni future. In entrambi i riordini, inoltre, si è verificato un significativo trasferimento di responsabilità: dallo Stato, che è diventato meno protettivo, agli individui, sempre più schiacciati da decisioni difficili (ad esempio, riguardo a partecipazione a piani pensionistici, allocazione del risparmio pensionistico, scelta tra una somma una tantum o una rendita e così via). Il processo, inoltre, non è stato supportato né da un'adeguata preparazione dei

lavoratori alle nuove scelte finanziarie che devono compiere in relazione alla propria strategia pensionistica né da cambiamenti culturali verso l'attitudine al rischio.

In realtà, è facile dedurre che molto spesso la flessibilità si è tradotta, soprattutto per i giovani, in precarietà: nel mercato del lavoro basse retribuzioni si accompagnano di solito a rapporti lavorativi discontinui e spesso marginali, mentre la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico rischia di essere ottenuta al prezzo di mettere a repentaglio la congruità delle pensioni future. Questi fallimenti possono essere il risultato di inefficienza nei processi di gestione e redistribuzione a livello nazionale, con un peso eccessivo sulle generazioni più giovani. Almeno in alcuni paesi, la ragione può essere rintracciata nella lenta introduzione delle riforme, ostacolata da una forte resistenza sociale e/o dalla mancanza di coraggio politico. A dire il vero, l'introduzione di contratti flessibili è stata rapida, ma non lo è stata altrettanto la rimozione dei meccanismi di protezione per i gruppi più anziani: la situazione che si è venuta a creare è caratterizzata da un significativo squilibrio generazionale che rischia di minare la credibilità delle riforme stesse.

Una causa più profonda che ha influenzato l'efficacia delle riforme può essere rintracciata nella bassa crescita economica dei paesi europei negli ultimi dieci-quindici anni: inferiore non solo alla crescita di altre aree del mondo, ma anche a quella europea dei decenni precedenti. La situazione è aggravata dall'impatto sull'economia reale della crisi finanziaria iniziata nel 2007. In un contesto di crescita economica, la flessibilità non degenera in precarietà e le pensioni contributive (che tipicamente sono calcolate sul tasso di crescita della retribuzione) non rischiano di essere inadeguate. La crescita, tuttavia, non è la manna dal cielo: in termini più tecnici, non è un "fattore esogeno", ma è l'obiettivo fondamentale della politica economica nonché uno degli ingredienti essenziali per il funzionamento del mercato del lavoro e per la sostenibilità del sistema di welfare.

Un contesto economico caratterizzato da crescita nulla o molto lenta è terreno di coltura per vari tipi di circoli viziosi. Ci limitiamo a citarne due, che hanno un impatto profondo sulla vita degli individui: invertendo in qualche modo la naturale direzione dei flussi, le giovani generazioni sono sempre più dipendenti da quelle più anziane, anche confidando nella solidarietà familiare, il che non solo costituisce un peso per le famiglie a basso reddito, ma finisce per ridurre la mobilità dei giovani e per indebolire la loro determinazione a cercare un lavoro e dare vita a una nuova famiglia. In altre parole, per gli individui/gruppi a rischio, la precarietà tende a cronicizzarsi fino a diventare una caratteristica permanente della loro vita.

Una questione diversa ma correlata è la natura ancora oggi marginale del lavoro femminile, che di solito si trova in posizione subordinata rispetto alle esigenze della famiglia, situazione che tende a peggiorare in periodi di crisi economica.

L'estensione della vita lavorativa

L'aumento del tasso di occupazione degli anziani, soprattutto attraverso l'innalzamento dell'età media di pensionamento, è forse il modo più efficace per evitare la povertà della popolazione anziana e per promuovere sistemi pensionistici adeguati, senza minare la solidità della sostenibilità finanziaria, vale a dire senza pesare sul deficit pensionistico e sul debito. In altre parole, dovrebbe essere la naturale risposta all'invecchiamento della popolazione.

Al contrario, fino all'inizio del processo di riforma, i sistemi pensionistici dei paesi europei (occidentali) incoraggiavano il pensionamento in età ancora giovane attraverso requisiti minimi flessibili e distorsioni nel meccanismo di calcolo. La tendenza è stata invertita solo nell'ultimo decennio del XX secolo, quando le pressioni demografiche ed economiche hanno imposto ai governi l'introduzione di riforme più severe.

Tali riforme avevano come obiettivo quello di contrastare il concetto miope e fallace, seppure ampiamente condiviso, del “numero fisso di posti di lavoro” (*lump of labor fallacy*) – che aveva condotto a politiche del tipo “lavorare meno, lavorare tutti” – e di ridurre la “tassazione implicita” sulla prosecuzione dell’attività lavorativa oltre il raggiungimento dei requisiti minimi. Tale “imposta” – racchiusa nelle generose formule pensionistiche a beneficio definito – è generalmente calcolata come una riduzione della “ricchezza pensionistica” del lavoratore (cioè valore attuale dei benefici futuri) causata da ogni anno addizionale di lavoro dopo la maturazione del diritto alla pensione, ed è tipicamente espressa in percentuale della retribuzione annua lorda. Questi obiettivi erano fondamentali per superare l’opposizione dei sindacati alle riforme e rafforzare la determinazione dei lavoratori anziani a continuare a svolgere un’attività, garantendo loro una più ampia scelta circa il momento in cui andare in pensione. In realtà, uno studio comparato pubblicato di recente da Gruber, Milligan e Wise⁴ rileva che «non c’è alcuna prova che indurre i lavoratori anziani a uscire dal mercato del lavoro renda disponibili posti di lavoro per i giovani. Semmai, è vero il contrario; pagare perché un lavoratore anziano esca dalla forza lavoro riduce il tasso di occupazione e accresce il tasso di disoccupazione dei giovani e dei lavoratori con pochi anni di anzianità».

Tuttavia un innalzamento dell’età (media) di pensionamento può essere ottenuto con misure obbligatorie (ad esempio criteri più stringenti) o con corretti incentivi alla continuazione dell’attività lavorativa, che la rendano vantaggiosa sia per il lavoratore, sia per il datore di lavoro.

Il pensionamento flessibile non deve essere confuso con i meccanismi di pensionamento anticipato esistenti prima della riforma; esso richiede una struttura di incentivi legata all’età. Alcune ricerche hanno mostrato che i lavoratori rispondono positivamente agli incentivi finanziari: se sono implicitamente tassati per avere continuato a lavorare anche dopo avere matu-

rato i requisiti minimi (il valore attuale dei loro benefici futuri diminuisce), lasciano il lavoro appena possibile; se invece sono premiati per essere rimasti più a lungo, accettano di rimanere, sempre che non ci siano altri problemi, ad esempio familiari o di salute, che impediscano loro di continuare a lavorare.

La correzione della distorsione che privilegiava il pensionamento anticipato è forse il motivo principale alla base della forte correlazione introdotta nel calcolo delle pensioni tra contribuzione individuale e importo erogato; il meccanismo è stato in buona parte introdotto nel passaggio dal calcolo secondo il metodo retributivo a quello secondo il metodo contributivo (o da prestazioni definite a contributi definiti).⁵

In questo scenario più neutrale, di solito è introdotta una combinazione di requisiti di età minima e test di selezione basati sul reddito per impedire che vengano prese decisioni miopi e che in futuro aumenti la pressione sulla spesa pubblica.

Oltre l'età minima e di solito fino a un'età massima, un meccanismo di calcolo attuariale spesso lega l'ammontare della pensione all'aspettativa di vita. Pertanto l'importo risulta direttamente correlato all'età del pensionamento, dato un certo valore capitalizzato dei contributi versati – è questo, ad esempio, il caso della Svezia e dell'Italia dopo il 2030, quando il sistema a contributo definito figurativo (Notional Defined Contribution, NDC) sarà entrato pienamente in vigore. In alcuni casi è previsto un “autopilot”, sotto forma di indicizzazione automatica dell'età pensionabile rispetto all'aspettativa di vita, per assicurare l'equilibrio finanziario del sistema e una più corretta allocazione del rischio demografico tra le generazioni.

Inoltre, per incoraggiare il “pensionamento graduale”, caratteristica che spesso accompagna il pensionamento flessibile, in molti casi l'effettivo incasso della pensione è separato dal momento in cui si lascia il mondo del lavoro: stabilire l'incompatibilità tra reddito da lavoro e pensione (come di norma accadeva con il metodo a prestazioni definite, quando a chi percepiva

una pensione era semplicemente vietato lavorare, implicando così una tassazione totale dei redditi da lavoro) è in realtà poco coerente con il metodo contributivo, dato che l'ammontare della pensione è proprio l'equivalente attuariale del capitale (ipotetico) che il lavoratore ha accumulato e che è legittimato a ritirare, posto che abbia raggiunto i requisiti minimi (età più un livello minimo di pensione).

Questi cambiamenti, introdotti a velocità diverse e con meccanismi differenti nei vari paesi dell'Unione europea, hanno posto al cuore del sistema pensionistico la corretta gestione dei rischi demografici ed economici e hanno ridotto lo spazio per interventi politici discrezionali, i principali responsabili delle distorsioni passate, della redistribuzione iniqua (dai lavoratori più poveri a quelli più ricchi) e del trasferimento del carico alle generazioni future.⁶

Istruzione, formazione e retribuzione

Mentre dal lato dell'offerta sono state introdotte diverse misure per convincere i lavoratori a rimanere in attività più a lungo, è stata prestata minore attenzione al lato della domanda, ovvero a come indurre le aziende a trattenerne la forza lavoro più anziana. L'evidenza empirica suggerisce che le discriminazioni basate sull'età continuano a essere presenti nelle aziende, che peraltro stanno facendo poco per adattarsi al drastico cambiamento nella composizione per età della propria forza lavoro causato dall'invecchiamento della popolazione. Alcune indagini condotte direttamente nelle aziende rilevano che spesso sono presenti stereotipi negativi sui lavoratori più anziani, ritenuti poco in grado di adattarsi alle nuove tecnologie e/o ai modelli organizzativi. Inoltre l'evidenza empirica suggerisce una correlazione positiva tra il livello di istruzione dei lavoratori più anziani e la loro partecipazione al mercato del lavoro, così come un deterioramento più veloce delle condizioni di salute degli individui

con capitale umano (in termini di qualifiche e conoscenze) più limitato, che vanno in pensione prima.

Nei prossimi anni saranno quindi molto importanti programmi di istruzione mirata (sia dentro che fuori il luogo di lavoro) e di formazione che migliorino la produttività dei lavoratori e la probabilità di essere assunti, insieme ad accordi più flessibili che possano soddisfare meglio le preferenze dei lavoratori più anziani e garantire un graduale passaggio delle loro competenze. L'efficacia di questi programmi (come i meccanismi di ritiro graduale) dipende da quanto a lungo i lavoratori più anziani continueranno a lavorare, dato il *trade off* con i (costosi) incentivi al pensionamento anticipato o i meccanismi di prepensionamento che semplicemente trasferiscono denaro a lavoratori licenziati. Ci sono anche altri aspetti importanti del mercato del lavoro che dovranno essere rivisti; ad esempio, i meccanismi di remunerazione basati sull'anzianità (tipici delle economie dei paesi mediterranei) che possono contribuire a creare un disallineamento tra la remunerazione e la produttività dei lavoratori, con importanti e poco auspicabili conseguenze.

In generale, le rigidità presenti tendono a creare coalizioni di interessi non ottimali, basate sull'appartenenza a una certa fascia d'età. In un mercato del lavoro flessibile, i salari seguono la produttività: di solito crescono fino alla mezza età e poi decrescono quando i lavoratori si avvicinano all'età della pensione. Per le aziende non c'è alcun particolare incentivo a preferire lavoratori più giovani e i dipendenti propendono a lavorare più a lungo perché la domanda di lavoro è più stabile nel tempo; non c'è quindi motivo perché i tassi di disoccupazione siano diversi tra i gruppi di età.⁷

Al contrario, in un mercato del lavoro più rigido i salari e la produttività sono meno correlati all'età dei lavoratori e l'anzianità esige un premio di per sé. I lavoratori più anziani tendono a costare troppo e i generosi meccanismi di pensionamento anticipato finiscono per rappresentare una via d'uscita sia per i datori di lavoro, sia per i lavoratori più vecchi, accontentando

entrambi: i primi, perché preferiscono assumere personale più giovane, e i secondi perché privilegiano il tempo libero rispetto al lavoro. Tuttavia questi accordi possono avere conseguenze dannose, tra cui la redistribuzione di risorse dalle generazioni future a quelle attuali (dovuta al fatto che le somme pagate per l'incentivazione non sono aggiustate dal punto di vista attuariale per tenere conto dell'uscita anticipata) e da lavoratori altamente qualificati a lavoratori che lo sono meno. Inoltre, gli accordi fanno sì che si investa in misura minore in formazione e istruzione, dal momento che l'investimento è sostenuto solo quando i benefici attesi compensano i guadagni persi.

Mercati del lavoro più flessibili sono più coerenti con alti tassi di occupazione tra i più anziani, ma di certo devono essere accompagnati da un'adeguata rete di sicurezza, al fine di colmare il gap di reddito dovuto ai frequenti licenziamenti temporanei e ai periodi di disoccupazione che caratterizzano un mercato più mobile.

Le donne: minore dipendenza dallo status di mogli/vedove

In molti paesi, il benessere economico delle donne anziane è ancora legato alla loro condizione di mogli. Sebbene la causa immediata di questa situazione sia attribuibile alla posizione svantaggiata delle donne nel mercato del lavoro (caratterizzata tipicamente da minori tassi di partecipazione rispetto agli uomini, vita lavorativa più breve e minori livelli retributivi), esiste anche un'altra motivazione più profonda che è riconducibile ai ruoli tradizionalmente attribuiti a uomini e donne nella società, laddove le donne sono ancora considerate come le principali erogatrici di attività di assistenza non retribuita. Le differenze di genere, molto evidenti nei paesi in via di sviluppo e in quelli emergenti, continuano a essere presenti anche nei paesi ricchi, nonostante l'evoluzione culturale e il gran numero di azioni legislative in favore delle pari opportunità.⁸

A tale proposito emergono due questioni, potenzialmente in conflitto: da una parte, il riconoscimento del fatto che queste attività dovrebbero essere distribuite in maniera più uniforme tra uomini e donne e che dovrebbero essere introdotti gli incentivi corretti per raggiungere l'obiettivo è una questione di pari opportunità; dall'altra parte, la rilevanza sociale di queste attività (a prescindere dal fatto che siano svolte da uomini o donne) in alcuni paesi è sufficiente a farle includere, magari attraverso crediti contributivi, nel conteggio della pensione.

È oggetto di dibattito se i sistemi pensionistici, oltre alla loro funzione caratteristica di riallocazione delle risorse dal periodo lavorativo a quello di pensionamento durante la vita dell'individuo, debbano avere come obiettivo anche la redistribuzione di reddito all'interno delle coorti, dai cittadini ad alto reddito a quelli a reddito più basso, dagli uomini alle donne, o se questo compito non debba essere assolto, per ragioni di efficienza, dal sistema fiscale (progressivo). Di sicuro, nei sistemi pubblici una qualche redistribuzione di risorse all'interno delle coorti non è solo inevitabile, ma anche socialmente auspicabile.

Non stupisce che, sin dalla loro introduzione, i sistemi pensionistici abbiano adottato una visione della famiglia incentrata sul ruolo dell'uomo come capofamiglia e della donna come casalinga. L'attenzione alla famiglia ha avuto il merito di fornire una protezione ai membri privi di reddito (o con risorse molto limitate), funzionando quindi come meccanismo di prevenzione della povertà. Al centro della protezione basata sulla famiglia ci sono diritti derivati, in particolare di orfani e vedove, e i diritti che provengono dalla condivisione delle pensioni, riconosciuti alle donne sulla base del fatto che tendono a vivere più a lungo dei mariti e che altrimenti non avrebbero risorse sufficienti a finanziare i propri bisogni.

Questo approccio paternalistico, efficace per combattere la povertà tra le donne anziane, ha però ridotto gli incentivi al lavoro femminile e ha avuto come principale effetto negativo quello di rafforzare, o quantomeno congelare, i ruoli tradizionali all'in-

terno della famiglia. Le riforme pensionistiche degli ultimi decenni, volte a ottenere stabilità finanziaria, hanno anche cercato di riequilibrare una situazione nella quale uomini e donne hanno iniziato a condividere in maniera più paritaria rischi e attività. Il rafforzamento della sostenibilità finanziaria ha reso necessaria una maggiore equità in termini attuariali nei meccanismi di calcolo delle pensioni e questo, a sua volta, ha significato porre maggiore enfasi sul ruolo di protezione dei sistemi pensionistici e sull'individuo, anziché sulla famiglia, come punto di riferimento. Il sistema NDC – basato su conti pensionistici individuali, in modo che ciascun pensionato riceva l'equivalente in termini attuariali di quanto ha versato durante la propria vita lavorativa – è l'archetipo di questa trasformazione. È ovvio che una vita lavorativa povera si traduce in una pensione bassa o insufficiente, e queste situazioni devono essere affrontate fuori dal sistema pensionistico, tipicamente attraverso sussidi finanziati dalla tassazione.

L'enfasi posta sull'individuo ha messo l'accento più sul ruolo della donna lavoratrice che non sul ruolo della donna come moglie o vedova. È chiaro tuttavia che, soprattutto nei paesi mediterranei, la riforma è stata introdotta in anticipo rispetto ai necessari cambiamenti nel mercato del lavoro e nei comportamenti sociali che avrebbero dovuto supportarla. In realtà, la riduzione della dipendenza della donna dal marito e la sostituzione del sistema di protezione basato sulla famiglia con quello basato sull'individuo hanno esposto le donne a maggiori rischi. Inoltre, in questo contesto sono molto importanti i problemi che emergono nella fase di transizione. Se da una parte le giovani donne non saranno tutte in grado di costruire una carriera lavorativa che permetta loro di raggiungere un adeguato livello di pensione, considerando anche i compiti familiari e sociali che ci si aspetta che svolgano, le donne più anziane, se non supportate in maniera adeguata, subiranno ancora di più gli effetti della riforma.

Nei sistemi che applicano i CD i rischi legati all'occupazione possono essere, e di fatto sono, attenuati da provvedimenti che riconoscono alle donne il diritto a maturare la pensione anche nei periodi non lavorativi ma dedicati alla maternità, alla cura dei figli o di altri membri della famiglia. Tra queste misure c'è l'accredito di contributi figurativi, che compensano i contributi non versati nel periodo dedicato alle responsabilità di assistenza; tali accrediti di solito aiutano a ottenere pensioni migliori o a raggiungere i criteri minimi per il pensionamento.

Per quanto riguarda il rischio longevità, nei sistemi orientati all'equità e alla neutralità attuariale, la maggiore durata della vita delle donne comporta una loro penalizzazione, a qualunque età vadano in pensione. Tuttavia, i tassi di mortalità sono di solito calcolati su tutta la popolazione, il che implica che gli uomini sussidiano le donne e i single sussidiano le coppie. L'erogazione di questo importo addizionale, conferito alle mogli con maggiore aspettativa di vita, può essere vista come una sorta di compensazione *ex post* per le donne. A quanto detto si aggiunga che i cambiamenti nei sistemi pensionistici sono andati di pari passo con i cambiamenti nella famiglia: il modello della moglie dipendente dal marito è stato messo in discussione dall'aumento dei tassi di divorzio, dalla riduzione del numero di matrimoni e dall'incremento di famiglie monoparentali; segmenti sempre più numerosi della popolazione adottano nuovi modelli di relazioni interpersonali, come le unioni civili o la semplice convivenza. Le disposizioni che regolano i diritti degli eredi, al contrario, sono state riviste solo in modo lieve per adattarsi alle nuove tendenze verso famiglie non tradizionali. In molti paesi, questo è un problema ancora aperto, se non altro per ragioni di bilancio.

Adeguatezza dei provvedimenti e alfabetizzazione finanziaria

Dal momento che sono state introdotte riforme che hanno tagliato gli incentivi pubblici e reso la pensione più incerta e più

“fai-da-te”, con l’obiettivo dichiarato di ripristinare la sostenibilità finanziaria e ridurre le distorsioni, i politici devono provvedere ad assicurare altre forme di reddito che forniscano adeguate integrazioni in modo che le famiglie non siano esposte a rischi eccessivi.

In realtà, l’approccio *multi-pillar* è in fase di messa a punto nella maggior parte dei paesi europei, non solo per compensare i ridotti tassi di sostituzione offerti dal pilastro pubblico, ma anche per una migliore condivisione del rischio, con le pensioni pubbliche (e altri benefici per gli anziani, come pensioni minime e pensioni per orfani e vedove) soggette a rischi diversi da quelli che riguardano i fondi pensione aziendali e il risparmio familiare volontario.

Per essere efficace, e quindi consentire una soddisfacente sicurezza del reddito in età avanzata in un ambiente meno “paternalistico”, la diversificazione richiede che i lavoratori partecipino ai piani pensione e, se possibile, investano anche i propri risparmi. Inoltre tenendo in considerazione la loro importanza per la società, le pensioni private non possono operare su base strettamente liberista, ovvero senza controlli, ma di norma sono soggette a diverse misure di regolamentazione e supervisione pubblica, oltre a essere sostenute in parte da garanzie pubbliche.

I governi devono anche porsi l’obiettivo di aumentare e migliorare la capacità degli individui di operare scelte razionali riguardanti sia l’età di pensionamento, sia l’accumulazione/investimento del risparmio personale. L’obiettivo può essere raggiunto non solo incoraggiando la preparazione a livello personale, ma anche riducendo le distorsioni implicite nelle formule pensionistiche, che portano gli individui a decisioni miopi e non adatte alla loro situazione, e/o proponendo un migliore insieme di possibili scelte (ad esempio, attraverso un’adeguata composizione delle opzioni pensionistiche di default).

In un contesto caratterizzato da riforme pensionistiche e crescente complessità finanziaria, ampie fasce della popolazione

in età adulta non sembrano essere abbastanza preparate a prendere importanti decisioni finanziarie riguardanti il proprio risparmio pensionistico; scarsa conoscenza dei meccanismi di funzionamento delle pensioni e ignoranza delle regole della finanza sono molto diffuse.⁹ Numerosi studi condotti negli Stati Uniti indicano che i lavoratori sono purtroppo disinformati circa le caratteristiche dei propri piani pensionistici (ad esempio, Gustman e Steinmeier).¹⁰ Quando vigeva il sistema basato sulle prestazioni definite e i lavoratori non dovevano decidere quasi nulla circa la propria pensione, la mancanza di informazione non era preoccupante. Tuttavia, dati rilevati di recente mostrano come i lavoratori continuino a essere poco informati circa le regole e i meccanismi associati al calcolo delle loro pensioni, sebbene il passaggio al sistema a contributi definiti abbia assegnato loro maggiori responsabilità decisionali. Anche in Europa i dati sono preoccupanti e mostrano che una buona parte della forza lavoro non è in grado di fornire una stima realistica dell'importo della propria pensione futura.

Questa evoluzione suggerisce importanti interrogativi: gli individui sono preparati o si stanno almeno preparando alla pensione? Come è possibile aiutarli a prendere decisioni appropriate circa l'età di pensionamento e l'accumulazione/investimento dei propri risparmi personali?

L'evidenza empirica indica che sono molto diffusi comportamenti "inadeguati", con "anomalie" quali eccesso di sicurezza, mancanza di autocontrollo, predilezione per lo status quo, preferenze contraddittorie circa l'allocazione dinamica delle risorse e così via. L'analfabetizzazione finanziaria sta diventando un problema sempre più grave: gli individui non sembrano possedere le più elementari nozioni di risparmio e gestione del rischio, soprattutto quelli appartenenti ad alcuni gruppi demografici (donne, persone poco scolarizzate) che rischiano di pagare a caro prezzo i propri errori. Una più ampia conoscenza della finanza si accompagna a scelte migliori, quindi a maggiori

risparmio e pianificazione in vista della pensione, diversificazione del portafoglio (che spesso si estende oltre le azioni del datore di lavoro), prudenza verso l'indebitamento, attenzione alle spese di gestione piuttosto che al nome dei prodotti finanziari. Quindi dovrebbero essere incrementati programmi di educazione finanziaria per migliorare la *trade off* tra libertà individuale e responsabilità, da una parte, e paternalismo statale o aziendale, dall'altra.

Un particolare rischio da affrontare è l'assistenza di lungo termine, la cui domanda non potrà che aumentare con l'invecchiamento della popolazione; non è chiaro quale sarà il modello adatto a finanziare e organizzare l'offerta di assistenza né quale sarà il ruolo delle famiglie e del settore pubblico.

Infine, un ulteriore aspetto della riforma pensionistica nell'Unione europea è la tensione tra il ruolo dei singoli paesi membri e le politiche e istituzioni europee. Sebbene il bisogno di aumentare il ruolo dei fondi pensione sia guidato da forze economiche e demografiche comuni a tutta l'Europa e dalla migrazione intra-europea, i singoli paesi hanno goduto di autonomia nel portare avanti riforme basate su specifiche situazioni nazionali, al di fuori dell'influenza dell'Unione. Al tempo stesso, mantenere e/o introdurre pensioni finanziate privatamente (sia nella forma di fondi pensione individuali, sia di categoria) è un elemento importante per una più ampia agenda europea che miri a incoraggiare la mobilità del capitale e del lavoro.

La crescita economica come percorso verso una flessibilità “buona”, sia durante la vita lavorativa che durante il pensionamento

L'Europa sta affrontando la sfida di passare dalla flessibilità intesa come costo alla flessibilità intesa come opportunità. La flessibilità permette di mitigare il contrasto tra la generalità delle regole e la varietà di situazioni, esperienze e preferenze indi-

viduali; permette inoltre di esercitare maggiore responsabilità personale. La flessibilità “buona” dovrebbe essere incoraggiata sia durante la vita lavorativa, sia durante la transizione verso la pensione.

La flessibilità nel corso della vita lavorativa implica accesso più semplice a forme di lavoro part time, opportunità di istruzione e formazione che possano aiutare a migliorare o mantenere il capitale umano, costi della mobilità relativamente contenuti, brevissimi periodi di inattività. Paesi come Danimarca, Svezia e Paesi Bassi non sono molto lontani dall’aver incrementato queste pratiche e si pongono come riferimento per tutti; i modelli lavorativi prevedono periodi anche abbastanza lunghi di lavoro part time (con un salario proporzionato) per lavoratori a tempo pieno che si trovino ad affrontare specifiche esigenze familiari, di solito legate all’assistenza di bambini o anziani a carico; la mobilità dei lavoratori è agevolata; l’istruzione e la formazione *on the job* sono incoraggiate mentre sono scoraggiati gli atteggiamenti discriminatori.

Per quel che concerne il pensionamento, flessibilità “buona” significa garantire ai lavoratori una scelta più ampia per quanto riguarda il momento e il modello di pensionamento nonché dare loro maggiore responsabilità nella costruzione e nell’utilizzo del risparmio pensionistico, posto che la pensione sia aggiustata dal punto di vista attuariale in base alla loro scelta.

Significa anche abbandonare l’approccio “totalitario” che implica un passaggio brusco dal lavoro a tempo pieno alla pensione a tempo pieno. La flessibilità dovrebbe essere estesa per adattarsi a un pensionamento di tipo graduale. Obiettivamente questo era molto difficile nel sistema industriale tradizionale basato sulla “catena di montaggio”, dove le risorse umane erano solo un complemento della macchina; invece dovrebbe essere molto più facile nelle economie post industriali, basate sui servizi. La flessibilità nell’età di pensionamento e il pensionamento parziale sono percepiti come due strumenti separati, ma in realtà

dovrebbero essere più integrati e pensati al fine di incoraggiare (o almeno non scoraggiare) una permanenza più duratura nella forza lavoro. Infine, l'educazione al risparmio pensionistico è fondamentale per migliorare gli aspetti positivi del pensionamento flessibile.

Ovviamente, quando la flessibilità pensionistica è basata, come è giusto che sia, sulla correttezza attuariale, possono sorgere problemi di equità perché i principi attuariali in sé non sono in grado di affrontare in modo corretto le condizioni lavorative e le storie individuali svantaggiate (ad esempio, le minori aspettative di durata della vita legate alle professioni usuranti, le carriere brevi e discontinue di molte donne). Per queste situazioni continuerà a essere necessario il supporto pubblico, da erogarsi attraverso meccanismi di protezione sociale, finanziati dalla tassazione progressiva.

Il percorso che porta alla flessibilità "buona" non è necessariamente facile, soprattutto se i lavoratori sono portati a pensare che la flessibilità rappresenti un peggioramento del proprio status e una perdita delle reti di sicurezza sulle quali loro (o i loro genitori) avevano implicitamente fatto affidamento. Questo può implicare resistenza ai cambiamenti e anche aspri conflitti sociali, si tratta però dell'unica via possibile. Per uscire dal vicolo cieco di una società stagnante, l'Europa ha bisogno prima di tutto di concentrarsi su una maggiore e solida crescita del mercato del lavoro, del capitale umano e su un nuovo tipo di welfare.

NOTE

¹ Eurostat, *Europe in Figures. Eurostat Yearbook 2009*, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo 2009.

² E. Fornero, C. Monticone, A. Lusardi, *Adequacy of Savings for Old Age in Europe*, in L. Bovenberg, A. H. O. van Soest, A. Zaidi (a cura di), *Ageing, Health and Pensions in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2010, pp. 13-37; Lusardi (a cura di), *Overcoming the Saving Slump. How to Increase the Effectiveness of Financial Education and Saving Programs*, The University of Chicago Press, Chicago 2010.

³ A. Sapir, *Globalization and the Reform of European Social Models*, in "Journal of Common Market Studies", 2/2006, pp. 369-90.

⁴ J. Gruber, K. Milligan, D. Wise, *Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment*, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper, 14647, gennaio 2009.

⁵ D. Ezra, B. Collie, M. X. Smith, *The Retirement Plan Solution. The Reinvention of Defined Contribution*, John Wiley & Sons, Hoboken 2009.

⁶ *Falling Short*, in "The Economist", 9 aprile 2011.

⁷ P. Garibaldi, J. Oliveira Martins, J. van Ours (a cura di), *Ageing, Health and Productivity. The Economics of Increased Life Expectancy*, Oxford University Press, New York 2010; G. Mastrobuoni, F. Taddei, *Age Before Beauty? Productivity and Work vs. Seniority and Early Retirement*, CeRP Working Paper, 120/11.

⁸ Fornero, Monticone, *Women and Pensions. Effects of Pension Reforms on Women's Retirement Security*, in B. Marin, E. Zólyomi (a cura di), *Women's Work and Pensions: What Is Good, What Is Best? Designing Gender-Sensitive Arrangements*, Ashgate – European Centre Vienna, Farnham 2010.

⁹ A. Lusardi, O. S. Mitchell, *Financial Literacy around the World: An Overview*, CeRP Working Paper, 106/11; Fornero, Monticone, *Financial Literacy and Pension Plan Participation in Italy*, CeRP Working Paper, 111/11.

¹⁰ A. Gustman, T. Steinmeier, *Effects of Pensions on Savings: Analysis with Data from the Health and Retirement Study*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 1/1999, pp. 271-325.

References • Bibliografia

- R. Aaberge, M. Mogstad, V. Peragine, *Measuring Long-Term Inequality of Opportunity*, in “Journal of Public Economics”, 3-4/2011, pp. 193-204.
- N. Adler et al., *High-Speed Rail and Air Transport Competition: Game Engineering as Tool for Cost-Benefit Analysis*, in “Transportation Research. Part B: Methodological”, 7/2010, pp. 812-33.
- G. Ahlfeldt, A. Feddersen, *From Periphery to Core: Economic Adjustments to High Speed Rail*, MPRA Paper 25106, Munich University Library, Munich 2009.
- A. Alesina, D. Rodrik, *Distributive Politics and Economic Growth*, in “The Quarterly Journal of Economics”, 2/1994, pp. 465-90.
- A. Alesina, R. Perotti, *Income Distribution, Political Instability, and Investment*, in “European Economic Review”, 6/1996, pp. 1203-28.
- Alphametrics, *Flexicurity: Indicators on the Coverage of Certain Social Protection Benefits for Persons in Flexible Employment in the European Union. Final Report*, March 2009.
- Analysys Mason, *The Costs of Deploying Fibre-Based Next-Generation Broadband Infrastructure. Final Report*, 8 September 2008.
- L. Andor, *Company Strategies in Europe: Flexibility and Social Dialogue – Contribution of the 2nd Eurofound European Company Survey to the Flexicurity Debate*, speech at the joint seminar “Company Strategies in Europe: Flexibility and Social Dialogue”, Brussels 3 March 2010.
- R. Arneson, *Equality and Equal Opportunity for Welfare*, in “Philosophical Studies”, 1/1989, pp. 77-93.
- P. Auer, S. Cazes (eds.), *Employment Stability in an Age of Flexibility. Evidence from Industrialized Countries*, ILO, Geneva 2003.
- R. J. Barro, *Inequality and Growth in a Panel of Countries*, in “Journal of Economic Growth”, 1/2000, pp. 5-32.
- F. Bertozzi, G. Bonoli, *Measuring Flexicurity at the Macro Level – Conceptual and Data Availability Challenges*, Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, REC-WP 10/09, REC-WOWE Publication, Edinburgh 2009.
- A. Björklund, *Going Different Ways: Labour Market Policy in Denmark and Sweden*, in G. Esping-Andersen, M. Regini (eds.), *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford University Press, New York 2000.

R. H. Blank, V. Burau, *Comparative Health Policy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2010.

R. Boden, D. Cox, *Science, Standards and Infrastructure Provision through the PFI – A Case Study of the National Physical Laboratory*, Manchester Business School Working Paper, 575/2009.

A. Bonnafous, *The Regional Impact of the TGV*, in "Transportation", 2/1987, pp. 127-37.

G. Bonoli, *The Politics of the New Social Policies. Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States*, in "Policy & Politics", 3/2005, pp. 431-49.

A. Brandolini, T. M. Smeeding, *Inequality Patterns in Western Democracies: Cross-Country Differences and Changes over Time*, in P. Beramendi, C. J. Anderson (eds.), *Democracy, Inequality, and Representation. A Comparative Perspective*, Russell Sage Foundation, New York 2008.

T. Braun, *Flexibilität und soziale Sicherung in Dänemark unter besonderer Berücksichtigung von aktiver Arbeitsmarktpolitik und Weiterbildung*, in U. Klammer, K. Tillmann (eds.), *Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse*, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2001, pp. 637-77.

T. Bredgaard, F. Larsen, P. K. Madsen, *Opportunities and Challenges for Flexicurity – The Danish Example*, in "Transfer: European Review of Labour and Research", 1/2006, pp. 61-82.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Trio Presidency Discussion Paper on Flexicurity*, May 2007.

E. Cascetta, F. Pagliara, V. Brancaccio, J. Preston, *Evaluating Regeneration Impact Test of the Channel Tunnel Rail Link*, 12th World Conference on Transport Research, Lisbon 11-15 July 2010.

B. H. Casey, *The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy: Two Views of the Labour Market and the Welfare State*, in "European Journal of Industrial Relations", 3/2004, pp. 329-52.

CEPOS, *Wind Energy. The Case of Denmark*, Copenhagen 2009.

N. Chambers, *Markets and Choice in Healthcare*, in A. Mahon, K. Walshe, N. Chambers (eds.), *A Reader in Health Policy and Management*, McGraw Hill, Maidenhead 2009.

Chambers, *Nurse Practitioners in Primary Care*, Radcliffe Medical Press, Abingdon 1998.

R. S. Chang, *Porsche: A "Hedge Fund with a Carmaker Attached"*, in "The New York Times", 23 January 2009.

D. Checchi, V. Peragine, L. Serlenga, *Fair and Unfair Income Inequalities in Europe*, ECINEQ Working Paper Series, 174/2010.

D. Coats, *Who's Afraid of Labour Market Flexibility?*, The Work Foundation, London January 2006.

G. A. Cohen, *On the Currency of Egalitarian Justice*, in "Ethics", 4/1989, pp. 906-44.

P. Collier, D. Dollar, *Globalisation, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, World Bank, Washington 2002.

Commission Staff Working Document, *The New Trans-European Transport Network Policy. Planning and Implementation Issues*, 19 January 2011.

A. Coulter, C. Jenkinson, *European Patients' Views on the Responsiveness of Health Systems and Healthcare Providers*, in "European Journal of Public Health", 4/2005, pp. 355-60.

Council of the European Union, *Brussels European Council 14 December 2007. Presidency Conclusions*, Brussels 14 February 2008.

Council of the European Union, *Council Conclusions on Flexicurity in Times of Crisis*, 2947th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council Meeting, Luxembourg 8 June 2009.

P. Dasgupta, D. Ray, *Inequality as a Determinant of Malnutrition and Unemployment Policy*, in "Economic Journal", 385/1987, pp. 177-88.

C. Davies, P. Anand, L. Artigas, J. Holloway, K. McConway, J. Newman, J. Storey, G. Thompson, *Links Between Governance, Incentives and Outcomes: A Review of the Literature*, National Co-ordinating Centre for NHS Service Delivery and Organisation R&D, London 2005.

G. de Rus (ed.), *Economic Analysis of High Speed Rail in Europe*, Fundación BBVA, Bilbao 2009.

G. de Rus, V. Inglada, *Cost-Benefit Analysis of the High-Speed Train in Spain*, in "The Annals of Regional Science", 2/1997, pp. 175-88.

G. de Rus, C. A. Nash, *In What Circumstances Is Investment in HSR Worthwhile?*, in de Rus (ed.), *Economic Analysis of High Speed Rail in Europe*, Fundación BBVA, Bilbao 2009.

R. Della Croce, C. Kaminker, F. Stewart, *The Role of Pension Funds in Financing Green Growth Initiatives*, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, 3/2011.

Department for Transport, *Economic Case for HS2. The Y Network and London – West Midlands*, DfT, London 2011.

Drinking Water Directive, 98/83/EC.

J. S. Dryzek, C. Hunold, D. Schlosberg, D. Downes, H. K. Hernes, *Environmental Transformation of the State: The USA, Norway, Germany and the UK*, in "Political Studies", 4/2002, pp. 659-82.

R. Dworkin, *What is Equality? Part 1: Equality of Welfare*, in "Philosophy & Public Affairs", 3/1981, pp. 185-246.

Dworkin, *What is Equality? Part 2: Equality of Resources*, in "Philosophy & Public Affairs", 3/1981, pp. 283-345.

Employment Committee, *Monitoring and Analysis of Flexicurity Policies. Progress Report*, 2008.

Employment Committee, *Monitoring and Analysis of Flexicurity Policies*, EMCO Reports, 2/2009.

G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990.

Esping-Andersen, *Regulation and Context: Reconsidering the Correlates of Unemployment*, in Esping-Andersen, Regini (eds.), *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford University Press, New York 2000, pp. 99-112.

Esping-Andersen, *Who Is Harmed by Labour Market Regulations? Quantitative Evidence*, in Esping-Andersen, Regini (eds.), *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford University Press, New York 2000, pp. 66-98.

G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, J. Myles, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 2002.

Esping-Andersen, Regini (eds.), *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford University Press, New York 2000.

European Commission, *A Shared Commitment for Employment*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels 3 June 2009.

European Commission, *Employment in Europe 2006*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2006.

European Commission, *Europe 2020. A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, 2010.

European Commission, *Extraordinary European Council Meeting on Employment, CFSP Presidency Statement*, Luxembourg 20-21 November 1997.

European Commission, *Green Paper. Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st Century*, Brussels 22 November 2006.

European Commission, *Green Paper. Partnership for a New Organization of Work*, 16 April 1997.

European Commission, *Informal Council "Employment and Social Affairs"*, Villach 19-21 January 2006.

European Commission, *New Skills for New Jobs. Anticipating and Matching Labour Market and Skills Needs*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2009.

European Commission, *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs Through Flexibility and Security*, Brussels July 2007.

European Commission, *White Paper. Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a Competitive and Resource Efficient Transport System*, Brussels 28 March 2011.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Approaches to Flexicurity: EU Models*, Dublin 2007.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Income Poverty in the European Union*, Dublin 2007.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Trade Union Membership 2003-2008*, Dublin 2009.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Working Poor in Europe*, Dublin 2010.

Eurostat, *Europe in Figures. Eurostat Yearbook 2009*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2009.

Eurostat, *Labour Force Survey Database*, Luxembourg 2010.

D. Ezra, B. Collie, M. X. Smith, *The Retirement Plan Solution. The Reinvention of Defined Contribution*, John Wiley & Sons, Hoboken 2009.

N. Falcitelli, T. Langiano (eds.), *Politiche innovative nel Ssn: i primi dieci anni di Drg in Italia*, il Mulino, Bologna 2004.

Falling Short, in "The Economist", 9 April 2011.

Federal Communications Commission, *Connecting America: The National Broadband Plan*, 2010.

M. Fleurbaey, *Fairness, Responsibility, and Welfare*, Oxford University Press, Oxford 2008.

K. J. Forbes, *A Reassessment of the Relationship Between Inequality and Growth*, in "The American Economic Review", 4/2000, pp. 869-87.

E. Fornero, C. Monticone, *Women and Pensions. Effects of Pension Reforms on Women's Retirement Security*, in B. Marin, E. Zólyomi (eds.),

Women's Work and Pensions: What Is Good, What Is Best? Designing Gender-Sensitive Arrangements, Ashgate – European Centre Vienna, Farnham 2010.

E. Fornero, C. Monticone, A. Lusardi, *Adequacy of Savings for Old Age in Europe*, in L. Bovenberg, A. H. O. van Soest, A. Zaidi (eds.), *Ageing, Health and Pensions in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2010, pp. 13-37.

Fornero, Monticone, *Financial Literacy and Pension Plan Participation in Italy*, CeRP Working Paper, 111/11.

Frontier Economics et al., *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Interventions 2000-2006 Financed by the Cohesion Fund. Work Package B: Cost-Benefit Analysis of Selected Transport Projects*, Inception Report, 15 February 2010.

O. Galor, J. Zeira, *Income Distribution and Macroeconomics*, in "The Review of Economic Studies", 1/1993, pp. 35-52.

P. Garibaldi, J. Oliveira Martins, J. van Ours (eds.), *Ageing, Health and Productivity. The Economics of Increased Life Expectancy*, Oxford University Press, New York 2010.

A. Giddens, *The Politics of Climate Change*, Polity Press, Cambridge 2009.

Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge 1998.

E. L. Glaeser, *Why Green Energy Can't Power a Job Engine*, in "The New York Times", 18 January 2011.

N. Goodwin, *Leadership in Health Care. A European Perspective*, Routledge, Abingdon 2006.

C. Gorter, *The Dutch Miracle?*, in Esping-Andersen, Regini (eds.), *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford University Press, New York 2000, pp. 181-210.

D. J. Graham, *Wider Economic Benefits of Transport Improvements: Link Between Agglomeration and Productivity*, Department for Transport, London 2005.

J. Gruber, K. Milligan, D. Wise, *Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment*, National Bureau of Economic Research, Working Paper, 14647, January 2009.

A. L. Gustman, T. L. Steinmeier, *Effects of Pensions on Savings: Analysis with Data from the Health and Retirement Study*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 1/1999, pp. 271-325.

- C. Ham, *Health Policy in Britain*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2004.
- R. Harman, *High Speed Trains and the Development and Regeneration of Cities*, Greengauge 21, June 2006.
- D. Helm, *Climate-Change Policy: Why Has So Little Been Achieved?*, in "Oxford Review of Economic Policy", 2/2008, pp. 211-38.
- D. A. Hensher, *Value of Business Travel Time*, Pergamon Press, Oxford 1977.
- H. Houwing, *Variations in Flexibility and Security. Developments in Temporary Work and the Role of Collective Bargaining Institutions*, PhD Thesis, University of Amsterdam, Amsterdam 2009.
- G. Inderst, *Pension Fund Investment in Infrastructure*, OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, 32/2009.
- INFRAS/IWW, *External Costs of Transport. Update Study*, Zurich/Karlsruhe 2004.
- J. Jenson, D. Saint-Martin, *Building Blocks for a New Social Architecture: The LEGO™ Paradigm of an Active Society*, in "Policy & Politics", 3/2006, pp. 429-51.
- M. Jepsen, U. Klammer (eds.), *Flexicurity: Conceptual Issues and Political Implementation in Europe*, in "Transfer", 2/2004.
- N. Johnstone, I. Haščič, M. Kalamova, *Environmental Policy Design Characteristics and Technological Innovation: Evidence from Patent Data*, OECD Environment Working Papers, 16/2010.
- B. Keller, H. Seifert, *Flexicurity – The German Trajectory*, in "Transfer", 2/2004, pp. 226-47.
- R. Klein, *Why Britain is Reorganizing Its National Health Service – Yet Again*, in "Health Affairs", 4/1998, pp. 111-25.
- W. Kok et al., *Jobs, Jobs, Jobs. Creating More Employment in Europe. Report of the Employment Taskforce Chaired by Win Kok*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2003.
- T. Korver, *Rekindling Adaptability*, Working Papers on Social Quality, European Foundation on Social Quality, Amsterdam 2001
- D. Krueger, F. Perri, L. Pistaferri, G. L. Violante, *Cross Sectional Facts for Macroeconomists*, in "Review of Economic Dynamics", 1/2010, pp. 1-14.
- P. Krugman, *Building a Green Economy*, in "The New York Times", 7 April 2010.

Krugman, *Whining over Discontent*, in “The New York Times”, 8 September 2006.

D. Lloyd Owen, *Tapping Liquidity: Financing Water and Wastewater to 2029*, Thomson Reuters, London 2009.

A. Lo Scalzo, A. Donatini, L. Orzella, A. Cicchetti, S. Profili, A. Marresso, *Health Systems in Transition*, in “Italy: Health System Review”, 6/2009.

A. Lusardi (ed.), *Overcoming the Saving Slump. How to Increase the Effectiveness of Financial Education and Saving Programs*, The University of Chicago Press, Chicago 2010.

A. Lusardi, O. S. Mitchell, *Financial Literacy around the World: An Overview*, CeRP Working Paper, 106/11.

Luxembourg Institute for European and International Studies, *Conference on the Political Economy of the Lisbon Agenda. Executive Summary*, Chamber of Commerce, Luxembourg 12-13 April 2005.

G. Lyons, J. Jain, D. Holley, *The Use of Travel Time by Rail Passengers in Great Britain*, in “Transportation Research. Part A: Policy and Practice”, 1/2007, pp. 107-20.

P. K. Madsen, *Flexicurity Through Labour Market Policies and Institutions in Denmark*, in P. Auer, S. Cazes (eds.), *Employment Stability in an Age of Flexibility. Evidence from Industrialized Countries*, ILO, Geneva 2003, pp. 59-105.

A. R. Manca, M. Governatori, M. Mascherini, *Towards a Set of Composite Indicators on Flexicurity: A Comprehensive Approach*, JRC-IPSC Report, Publication Office of the European Union, Luxembourg 2010.

Manchester Business School, *Ehealth: Challenges and Opportunities*, KPMG Canada (forthcoming).

P. Marks, A. S. Fowkes, C. A. Nash, *Valuing Long Distance Business Travel Time Savings for Evaluation: A Methodological Review and Application*, Planning and Transportation Research and Computation Summer Annual Meeting, Seminar M 87-98, 1986.

G. A. Marrero, J. G. Rodriguez, *Inequality of Opportunity and Growth*, ECINEQ Working Paper Series, 154/2010.

G. Mastrobuoni, F. Taddei, *Age Before Beauty? Productivity and Work vs. Seniority and Early Retirement*, CeRP Working Paper, 120/11.

McKinsey&Company, *Keeping Britain Moving: The United Kingdom's Transport Infrastructure Needs*, McKinsey&Company, London 2011.

J. A. Mirrlees, *An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation*, in "The Review of Economic Studies", 2/1971, pp. 175-208.

N. Morel, B. Palier, J. Palme (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Policy Press, Bristol 2011.

R. Muffels (ed.), *Flexibility and Employment Security in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham 2008.

E. Nolte, C. Knai, M. McKee, *Managing Chronic Conditions: Experience in Eight Countries*, Observatory Studies Series 15, WHO, 2008.

R. Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books, New York 1974.

R. Occhilupo, G. Palumbo, P. Sestito, *Le scelte di localizzazione delle opere pubbliche: il fenomeno Nimby*, in "Questioni di Economia e Finanza", Banca d'Italia, 91/2011.

OECD, *Beyond 2000: The New Social Policy Agenda*, OECD, Paris 1996.

OECD, *Dedicated Public-Private Partnership Units. A Survey of Institutional and Governance Structures*, OECD, Paris 2010.

OECD, *Employment Outlook*, OECD, Paris 1999.

OECD, *Employment Outlook*, OECD, Paris 2002.

OECD, *Employment Outlook*, OECD, Paris 2004.

OECD, *Employment Outlook*, OECD, Paris 2006.

OECD, *From Lessons to Principles for the Use of Public-Private Partnership*, OECD, Paris 2011.

OECD, *Implementing the OECD Jobs Strategy: Assessing Performance and Policy*, OECD, Paris 1999.

OECD, *Infrastructure to 2030 (Volume 2): Mapping Policy for Electricity, Water and Transport*, OECD, Paris 2007.

OECD, *Modernising Government: The Way Forward*, OECD, Paris 2005.

OECD, *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, OECD, Paris 2008.

OECD, *Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators*, OECD, Paris 2011.

OECD, *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis and Strategy*, OECD, Paris 1994.

OECD, *Towards Green Growth. A Summary for Policy Makers*, May 2011.

M. Ozaki (ed.), *Negotiating Flexibility. The Role of the Social Partners and the State*, ILO, Geneva 1999.

R. Paes de Barros, F. H. G. Ferreira, J. R. Molinas Vega, J. S. Chanduvi, *Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean*, The World Bank and Palgrave Macmillan, Washington 2009.

F. Pagliara, C. Barrasso, J. Preston, *High Speed Rail Accessibility Impact on Property Prices: Evidence from St Pancras International Station in London*, 16th Panamerican Congress of Traffic, Transport and Logistics, Lisbon 15-18 July 2010.

J. F. Paix, *Feedback on High Speed Rail in France. Proceedings of the 7th World Congress on High Speed Rail*, Beijing 7-9 December 2010.

R. Pedersini, *Flexicurity and Industrial Relations*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2008.

V. Peragine, *Ranking Income Distributions According to Equality of Opportunity*, in "Journal of Income Inequality", 1/2004, pp. 11-30.

T. Persson, G. Tabellini, *Is Inequality Harmful for Growth? Theory and Evidence*, in "The American Economic Review", 3/1994, pp. 600-21.

J. Pratt, P. Gordon, D. Plamping, *Working Whole Systems. Putting Theory into Practice in Organisations*, King's Fund, London 1999.

J. Preston, G. Wall, *The Ex-Ante and Ex-Post Economic and Social Impacts of the Introduction of High Speed Trains in South East England*, in "Planning, Practice and Research", 3/2008, pp. 403-22.

S. Proost, F. Dunkerley, B. De Borger, A. Gühneman, P. Koskenoja, P. Mackie, S. Van der Loo, *When Are Subsidies to Trans-European Network Projects Justified?*, in "Transportation Research. Part A: Policy and Practice", 3/2011.

S. Proost, F. Dunkerley, S. Van der Loo, N. Adler, J. Bröcker, A. Korzhenevych, *Do the Selected Trans European Transport Investments Pass the Cost Benefit Test?*, Center for Economic Studies, Discussion Paper Series, 10.02, January 2010.

M. Ragwitz, W. Schade, B. Breitschopf, R. Walz, N. Helfrich et al., *EmployRES: The Impact of Renewable Energy Policy on Economic Growth and Employment in the European Union*, Karlsruhe 2009.

P. Raisbeck, *PPPs and the Global Credit Crunch: What Next for the PPP Financial Model and Global Governance?*, in S. T. Ng, J. M. W. Wong, M. Kumaraswamy (eds.), *Revamping PPPs*, Centre for Infrastructure and Construction Industry Development, University of Hong Kong, Hong Kong 2009.

M. J. Rodrigues (ed.), *The New Knowledge Economy in Europe. A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*, Edward Elgar, Northampton 2001.

J. E. Roemer, *A Pragmatic Theory of Responsibility for the Egalitarian Planner*, in "Philosophy & Public Affairs", 2/1993, pp. 146-66.

Roemer, *Equality of Opportunity*, Harvard University Press, Cambridge 1998.

R. B. Saltman, J. Figueras, C. Sakellarides, *Critical Challenges for Health Care Reform in Europe*, Open University Press, Buckingham 2000.

A. Sapir, *Globalization and the Reform of European Social Models*, in "Journal of Common Market Studies", 2/2006, pp. 369-90.

G. Schmid, B. Gazier (eds.), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham 2002.

Schmid, *Full Employment in Europe: Managing Labour Market Transitions and Risks*, Edward Elgar, Cheltenham 2008.

S. M. Shortell, K. Walshe, *When Things Go Wrong: How Health Care Organizations Deal With Major Failures*, in "Health Affairs", 3/2004, pp. 103-11.

Singing the Blues, in "The Economist", 2 July 2009.

Standard & Poor's, *Fare's Fair? Why Tram Projects Are on a Bumpy Road*, July 2003.

Steer Davies Gleave, *Air and Rail Competition and Complementarity. Final Report*, European Commission DGTREN, August 2006.

J. E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, W. W. Norton & Company, New York 2002.

A. Tangian, *Flexibility-Flexicurity-Flexinsurance: Response to the European Commission's Green Paper "Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st Century"*, WSI – Diskussionspapier 149, January 2007.

Tangian, *Flexicurity and Political Philosophy*, Nova Science Pub Inc., New York 2011.

Tangian, *Not for Bad Weather: Macroeconomic Analysis of Flexicurity with Regard to the Crisis*, Working Paper 2010.06, ETUI, Brussels 2010.

UNEP SEF Alliance, *Why Clean Energy Public Investment Makes Economic Sense: The Evidence Base*, 2009.

UNISON, *Reclaiming the Initiative: Putting the Public Back into PFI*, UNISON, London 2009.

Urban Waste Water Treatment Directive, 91/271/EEC.

W. van Oorschot, *Flexibilität und soziale Sicherung in den Niederlanden – Politik für Arbeitnehmer und Versorgungspersonen*, in U. Klammer, K. Tillmann (eds.), *Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse*, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2001, pp. 519-84.

Van Oorschot, *The Legitimacy of Welfare: A Sociological Analysis of Motives for Contributing to Welfare Schemes*, Paper for De Toekomst Van De Sociale Zekerheid, WORC/TISSER, Tilburg 1999.

A. J. Venables, *Evaluating Urban Transport Improvements: Cost-Benefit Analysis in the Presence of Agglomeration and Income Taxation*, in "Journal of Transport Economics and Policy", 2/2007, pp. 173-88.

D. Venn, *Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper 89, OECD, Paris 2009.

P. Vielle, P. Walthery, *Flexibility and Social Protection*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2003.

J. Visser, A. Hemerijck, *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam 1997.

C. Wagner, A.-K. Meckel, F. Verheyen, *EU Cross Border Survey*, in N. Klusen, F. Verheyen, C. Wagner (eds.), *England and Germany in Europe – What Lessons Can We Learn from Each Other?*, European Health Care Conference 2011, Nomos, Baden-Baden 2011.

Water Framework Directive, 2000/60/EC.

A. Watt, *Reform of the European Employment Strategy after Five Years: A Change of Course or Merely of Presentation?*, in "European Journal of Industrial Relations", 2/2004, pp. 117-37.

WHO, *The World Health Report 2008 – Primary Health Care. Now More Than Ever*, Geneva 2008.

D. Wilken, *Areas and Limits of Competition Between High-Speed Rail and Air*, Think-Up Project Workshop, Dresden December 2000.

R. Wilkinson, K. Pickett, *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Allen Lane, London 2009.

T. Wilthagen, *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?*, Discussion Paper FS I 98-202, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin 1998.

T. Wilthagen, F. Tros, *The Concept of "Flexicurity": A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets*, in "Transfer: European Review of Labour and Research", 2/2004, pp. 166-86.

Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, REC-WP 10/09, RECWOWE Publication, Edinburgh 2009.

World Bank, *World Development Report 2006: Equity and Development*, The World Bank and Oxford University Press, Washington 2006.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2011
per conto di Solaris S.r.l.
presso Marchesi Grafiche Editoriali
Via Flaminia, 995/997 - 00189 Roma



EUROPE IS CALLED
UPON TO DRAW UP
AND PROMOTE A STRATEGY
FOR THE GOVERNANCE
OF THE MARKET THAT
OPENS UP NEW PROSPECTS
FOR ECONOMIC GROWTH
AND CIVIL PROGRESS

ISBN 978-88-89988-53-4



9 788889 988534