

IL RECOVERY FUND DELL'UNIONE EUROPEA E IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

La filosofia dell'Unione Europea sembra cambiare con il Recovery fund e con la svolta della *Next Generation EU*.

Entra in scena il concetto di resilienza, cioè la capacità di reagire in modo positivo a shock esogeni, di riorganizzare l'attività economica e sociale, di ricostruire restando sensibili alle opportunità esistenti senza perdere la propria identità.

La nuova filosofia del Recovery fund nasce per fronteggiare le gravi conseguenze economiche della pandemia, con un superamento delle rigide regole del Patto di Stabilità e con la possibilità di andare oltre il limite fissato con gli Accordi di Maastricht del 3% del deficit pubblico in rapporto al prodotto interno lordo.

Ma non dobbiamo dimenticare che il rapporto del 3% era stato abbassato con il Patto di Stabilità, fissando l'obbligo del pareggio di bilancio addirittura in Costituzione. Un obbligo, quest'ultimo, secondo alcuni, incostituzionale perché in conflitto con il limite del 3% del deficit pubblico del Trattato di Maastricht.

A fronte di questa apertura delle politiche fiscali da parte dell'Unione Europea, alcuni sono ottimisti e altri pessimisti. Gli ottimisti sperano che lo strumento fiscale e di condivisione del debito possa continuare anche dopo la pandemia. I pessimisti pensano invece che, finita la pandemia, si ritornerà alle regole del Patto di Stabilità.

Non va in ogni caso dimenticato che, al di là dei cambiamenti di indirizzo in seguito alle gravi conseguenze economiche del coronavirus, la combinazione tra l'assenza di politiche fiscali, cambi fissi tra i paesi dell'euro e sviluppo economico e occupazionale, è la peggiore delle combinazioni per paesi economicamente forti e paesi economicamente deboli. Si pensi, in concreto, al confronto tra la Germania e i paesi del Sud dell'Unione Europea, tra cui l'Italia.

Il Recovery Fund (Fondo per la ripresa), tramite l'iniziativa Next Generation EU, ha come obiettivo il contenimento degli effetti diretti e indiretti della pandemia ma comprende anche investimenti per sanità, istruzione e ricerca. Consiste in 750 miliardi di euro, una cifra senza precedenti nella storia dei finanziamenti UE, che verrà reperita tramite emissione comune di obbligazioni sui mercati internazionali e per la quale il bilancio UE a lungo termine verrà usato come garanzia.

Per consentire tale operazione, e per compensare il venir meno di dieci miliardi di euro all'anno causato dall'uscita del Regno Unito, il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) aumenterà significativamente attraverso nuove risorse proprie dell'Unione, tra cui la plastic tax, la tassazione delle software e web companies e la riforma dei permessi di inquinamento per le grandi aziende.

Il rimborso spetterà alla Commissione europea - non ai singoli Stati membri - e non avverrà prima del 2028.

Si tratta a tutti gli effetti di un indebitamento comune. La proposta affonda le sue radici giuridiche agli articoli 177, 178 e 322 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE). E' il primo grande passo verso un'integrazione fiscale europea, con politiche di investimento e piani decisi a livello comunitario ed attuati a livello nazionale.

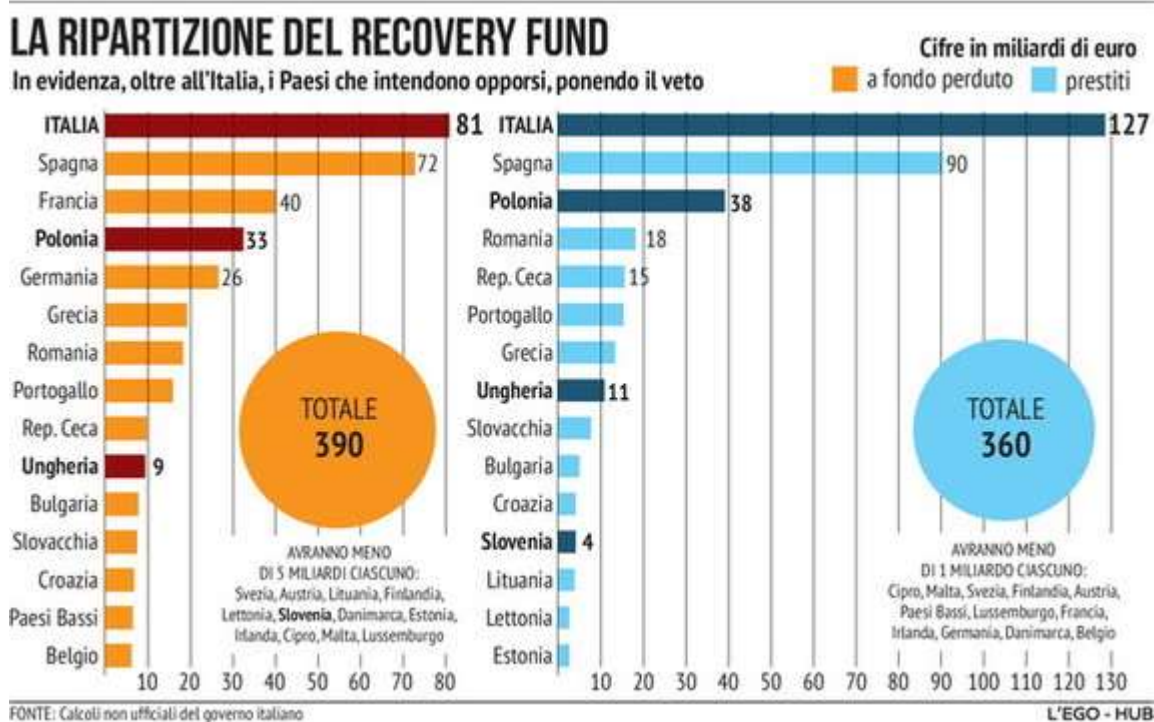
Di questi interventi, l'Italia è destinataria di 209 miliardi e ciò la rende la prima beneficiaria con circa il 28% delle risorse complessive. Potrà usufruirne dal 2021 e per investimenti fino al 2023: 127 miliardi saranno sotto forma di prestiti che si andranno a sommare al debito pubblico italiano, mentre i restanti 81 miliardi saranno corrisposti come sovvenzioni a fondo perduto.

Il secondo Paese a beneficiare maggiormente del Fondo sarà la Spagna, che con l'Italia diverrà beneficiaria netta delle risorse UE per i prossimi sette anni. Ciò comporterà una maggiore contribuzione negli anni a venire, ma si prevede che nel frattempo gli effetti della crisi economica si siano attenuati.

Per usufruire dei capitali europei, la Commissione richiede un Piano Nazionale delle Riforme. Essa valuterà se il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rispecchi gli obiettivi legati alla digitalizzazione e agli investimenti ecologici.

Raccomandazioni specifiche sono inoltre fornite a ogni Stato riguardo la gestione della propria situazione macroeconomica (livello di disoccupazione, la crescita economica ed altri fattori).

Il grafico seguente illustra la ripartizione per Paese del Recovery fund, distinguendo la parte a fondo perduto da quella a debito.



La politica di coesione è una politica che viene attuata su più livelli territoriali. E' pertanto ragionevole supporre che i suoi risultati dipendano dalla qualità delle istituzioni coinvolte. Ne consegue che gli effetti variano a seconda dello Stato membro in cui sono attuate le politiche.

Questi aspetti potrebbero spiegare perché esiste una relazione non lineare tra l'ammontare dei Fondi utilizzati e gli effetti ottenuti: aumentando la quantità di risorse oltre un certo limite, i benefici incrementali diventano quasi nulli.

Da ciò deriva la possibilità di aumentare l'efficacia complessiva della politica di coesione trasferendo risorse dai territori che hanno raggiunto la massima capacità di assorbimento delle risorse stesse, verso altri territori in deficit.

La politica di coesione ricoprirà in futuro un ruolo sempre più rilevante, dovendo sostenere il confronto con l'euroscetticismo diffuso e nuove sfide globali, e al contempo esprimere i valori condivisi e la solidarietà tra gli Stati membri.

Ogni Paese dovrà introdurre in futuro le necessarie riforme strutturali al suo interno, per le quali i Fondi strutturali dell'UE possono rappresentare un grande stimolo. Al fine di agevolare questo processo, sarà necessario semplificare e innovare la politica nell'ambito dell'attuale contesto giuridico, creare nuova capacità di tipo tecnico e amministrativo a livello regionale e, a tutti i livelli di gestione e di fase dei programmi, una vera e propria collaborazione secondo i principi del partenariato.

È in questo modo che i Fondi strutturali innescano grandi e diffusi effetti collaterali positivi, riuscendo così ad apportare risultati ben maggiori rispetto alla loro portata finanziaria. Inoltre, le modalità con cui i cittadini dell'UE vengono informati degli effetti della politica di coesione devono cambiare radicalmente.

Sebbene innegabili, questi effetti sono quasi del tutto sconosciuti ai cittadini, che non sono consapevoli del valore dei risultati sociali, economici, ambientali, culturali e civili della politica. Ed è la politica di coesione che può contribuire maggiormente a superare la crisi di identità in corso nell'UE, soprattutto perché sia gli Stati beneficiari netti sia gli Stati contributori netti godono dei suoi effetti, in termini di crescita delle esportazioni, spese in conto capitale e nuovi posti di lavoro.

Rispetto alle politiche territoriali nei paesi extra UE, gli investimenti dei Fondi strutturali hanno il vantaggio di una durata più lunga, in grado di mantenere elevato e concentrato l'impegno degli Stati verso il raggiungimento degli obiettivi.

A sfavore della politica di coesione giocano il suo basso tasso di assorbimento e il complesso processo di realizzazione. La sola strada percorribile è una politica di coesione orientata ai risultati e non solo alla mera conformità formale, con obiettivi chiari e un meccanismo di realizzazione più semplice per i suoi beneficiari.

Infine, le sinergie con altri strumenti di finanziamento, nazionali e non, devono essere rafforzate. Mediante la concessione di sovvenzioni per innovazioni nel campo della transizione energetica, dei cambiamenti climatici e dell'inclusione sociale, sta diventando più di un semplice meccanismo per la convergenza delle disuguaglianze nei redditi tra le regioni europee.

Per quanto riguarda in particolare l'Italia, l'efficacia della politica di coesione potrebbe essere migliorata in futuro mediante la redistribuzione delle risorse dalle regioni eccessivamente sussidiate, una maggiore complementarità tra gli obiettivi della politica e la dotazione di capitale territoriale e una maggiore flessibilità rispetto alle esigenze e agli obiettivi generali di ogni regione.

Il valore pubblico legato ai Fondi strutturali sta crescendo a seguito della Brexit, dei tagli di bilancio dell'UE e dell'insorgere di nuove sfide per l'Unione, senza contare le conseguenze economiche e politiche della grande recessione e la crescente pressione di partiti euroscettici.

Dato il contesto attuale, la politica di coesione post 2021 dovrà dimostrare di essere una priorità per l'UE, garantire equità ed efficienza, correggendo gli effetti asimmetrici delle politiche e rimuovendo gli ostacoli allo sviluppo.

Per affrontare le future sfide dell'UE, occorre in definitiva rimodellare la politica di coesione.

Con il Recovery fund non c'è stata una vera mutualizzazione del debito pregresso ma un passo avanti in senso solidaristico rispetto ai fondi che serviranno per la ricostruzione.

In un contesto internazionale molto instabile e imprevedibile, dinanzi ad un quadro economico tutto da ricostruire, la nuova Europa che potrà rinascere dalle ceneri causate dal virus grazie agli effetti del Recovery Fund, potrebbe avere un ruolo importante sullo scacchiere politico ed economico globale. E' questa la speranza degli ottimisti.

Per quanto riguarda l'Italia, i fondi che arriveranno nei prossimi tre anni con il PNRR sono un'occasione unica che non possiamo assolutamente sprecare. Potrebbe essere l'ultima spiaggia per mettere mano a riforme strutturali che si attendono da anni per la creazione di un nuovo modello di sviluppo sostenibile che porti benessere per tutti.

Giovanni Scanagatta

Roma, 19 novembre 2021