

NEXT GENERATION EU: SFRUTTARE LE POTENZIALITÀ DI UN PIANO AMBIZIOSO

di Gabriella De Stradis (*)

Abstract: Sullo sfondo di una delle più gravi crisi degli ultimi settant'anni, l'Unione europea avvia la più straordinaria operazione finanziaria della sua storia. Il nostro Paese sarà beneficiario di una ingente iniezione di liquidità, che richiederà un Piano nazionale di ripresa e resilienza dettagliato negli obiettivi, nei costi, nelle misure da adottare per conseguire i risultati, nell'impatto che essi produrranno sul potenziale di crescita, sulla creazione di posti lavoro e sulla resilienza economica, sociale e istituzionale. Occorrerà poi una supervisione attenta del rispetto degli obiettivi del piano, ricercando le opportune sinergie tra i tanti programmi a disposizione, evitando sovrapposizioni nei finanziamenti, e operando per il rispetto di tempi e scadenze.

In one of the most serious crises of the last seventy years, the European Union launches the most extraordinary financial operation in its history. Our country will benefit from a huge injection of liquidity, which will require a National Recovery and Resilience Plan detailed in the objectives, costs, measures to be taken to achieve the results, in the impact they will produce on the growth potential, on the creation of jobs and on economic, social and institutional resilience. It will then be necessary to carefully supervise compliance with the objectives of the plan, seeking the appropriate synergies between the many programs available, avoiding overlaps in funding, and working to respect deadlines.

Sullo sfondo di una delle più gravi crisi degli ultimi settant'anni, l'Unione europea avvia la più straordinaria operazione finanziaria della sua storia, aprendo ad un cambiamento che sovverte il trend di politica di rigore e apre a nuovi strumenti finora più volte ipotizzati, ma che di fatto non avevano mai preso forma.

Parte in questi termini il *Next Generation Eu*, una combinazione di programmi (*ReactUe*, *RescUe*, Orizzonte Europa, *InvestEu*, Sviluppo Rurale, *Just Transition Fund*) e risorse che non solo si propongono di risollevare l'Unione europea dalla grave crisi indotta dalla pandemia Covid-19, ma pongono le basi per un radicale cambiamento di rotta nei principi portanti dell'Unione.

Il budget stanziato ammonta a 750 miliardi di euro, di cui poco meno della metà (312,5 mld) a fondo perduto e la restante parte in forma di prestiti e garanzie che saranno restituiti a partire dal 2028 e fino al 2058. Una delle sue più importanti novità consiste nelle modalità di reperimento dei fondi: si vagliano infatti una serie di ipotesi volte ad individuare risorse proprie dell'Unione. Tra le soluzioni prospettate dalla Commissione europea si parla di una tassazione equa sui giganti del web (*web tax*), una tassa sulle importazioni di prodotti ad alto tenore di carbonio (*carbon tax*) e un sistema di scambio delle quote di emissione dell'Ue, in linea con la nuova programmazione in termini di transizione verde. Infine, l'Europa si renderà parte attiva nella ricerca dei capitali sui mercati obbligazionari, con emissione di titoli garantiti dal proprio bilancio, così da non aggravare ulteriormente i debiti sovrani, e avviando una fase di nuovo spessore del mercato finanziario europeo.

Naturalmente decisioni di tale tenore richiederanno il voto unanime degli Stati membri – con la conseguenza che il risultato finale non è affatto scontato – e la loro ratifica in tempi rapidissimi. Il cambiamento è sostanziale in questo contesto che vede l'Unione europea del rigore orientarsi verso la solidarietà. Ma il potere di veto che ciascuno Stato membro possiede potrebbe in questo momento rivelarsi un'arma di ricatto, a causa di altre problematiche che da anni rendono complesse le relazioni infra-Ue, in particolare quelle riguardanti i membri “sotto osservazione” per il mancato rispetto dei diritti umani.

L'Italia sarà il primo beneficiario di questa ingente iniezione di liquidità. Il *Next Generation Eu* stanziava per il nostro Paese 209 miliardi di euro, di cui 81 mld a fondo perduto, 27 mld a valere sul Fondo Sure (strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza), 40 mld messi a disposizione dalla Banca europea degli investimenti. A tali iniziative si affianca la sospensione del patto di stabilità, mentre grazie al *Temporary Framework* si allentano le rigide regole relative agli aiuti di Stato. In ultimo, ma non per importanza, è in corso un dialogo serrato per la riforma del Gber (*General Block Exemption Regulation*), il regolamento che individua le categorie di aiuti compatibili con il mercato interno, al fine di porre i membri dell'Unione nelle condizioni di utilizzare appieno gli strumenti finanziari a loro disposizione, prevedendo altresì che i progetti che ricadranno nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) possano beneficiare di deroghe alla normativa degli aiuti di Stato, con la notifica del regime di aiuto che si ponga come apripista per la concessione dei benefici ai singoli.

L'intero impianto si propone risultati ambiziosi: rendere il continente europeo “*front runner*” nel mondo rispetto alle due tematiche di sviluppo cui si sta improntando il futuro, concentrando sulle stesse una nuova era che vedrà l'Unione europea più competitiva. Alla base dello stesso è infatti il progetto dell'Ue di realizzare le *Twin Transitions*,

(*) G. De Stradis è dirigente del Ministero dello sviluppo economico.

ovvero la transizione “*verde*” e la transizione “*digitale*”, cui sono destinate rispettivamente il 37 per cento e il 20 per cento delle risorse.

Trattasi in sostanza di misure temporanee dotate di grande forza propulsiva, che richiedono all’Italia di invertire la tendenza ed elevare il potenziale del Paese con un salto di qualità nella cultura: diviene oggi indispensabile utilizzare i capitali accumulati grazie alla nostra innata propensione al risparmio e alla sua immobilizzazione in beni patrimoniali – ancor più alta in conseguenza della pandemia – per dare impulso agli investimenti. Questi ultimi saranno il volano dell’effetto moltiplicatore che il *Next Generation Eu* si propone di produrre, ponendo le basi per influire nel medio-lungo termine a favore di almeno tre future generazioni.

La sfida per l’Italia sarà crescere con una gestione credibile del debito pubblico italiano, che si attesta ormai al 160 per cento. Per fare ciò occorre fronteggiare la grave carenza nei fattori produttivi – lavoro, capitale, investimenti – e nella gestione efficiente degli stessi. E una gestione efficiente delle risorse è il primo requisito richiesto dall’Ue per poter utilmente beneficiare dei fondi.

Il Governo uscente ha proposto nella versione del 12 gennaio, una distribuzione delle risorse del *Recovery and Resilience Fund* destinate all’Italia attraverso sei missioni, corrispondenti a:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura;
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica;
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile;
4. Istruzione e ricerca;
5. Inclusione e coesione;
6. Salute.

Stando alla necessità di stimolare l’economia e quindi gli investimenti, di certo la missione numero uno del Pnrr merita particolare attenzione nel suo complesso, ed infatti ad essa sono assegnate risorse per il 20,7 per cento, anche in linea con le necessità di transizione digitale imposte dall’Ue. Il 31,1 per cento delle risorse spettano alla missione numero due, che riguarda la transizione verde. Al terzo posto per entità delle risorse troviamo le infrastrutture con il 14,3 per cento e solo al quarto posto, con il 12,7 per cento, l’istruzione. Consentitemi di esprimere i miei dubbi su un aspetto: come è ragionevole attendersi una vera transizione e un cambiamento di paradigma senza investire in ricerca, incrementare il livello medio di istruzione tra i nostri giovani, e investire in formazione, posto che la formazione è il volano primo dell’innovazione che attraverso essa diffonde la conoscenza e la cultura? Come si può disporre che la formazione del corpo insegnante benefici di una quota risibile quando è necessario che apprenda esso per primo come utilizzare i nuovi strumenti che la digitalizzazione metterà nella loro “*cassetta degli attrezzi*” e trasmettere il patrimonio culturale che l’innovazione tecnologica potrà apportare? E infine come si può pensare di progredire nella innovazione tecnologica, programmare una transizione che su di essa fa perno, se la ricerca, accanto all’istruzione, non raccoglie sufficienti finanziamenti?

Per concludere il 12,3 per cento è destinato alla inclusione e coesione e l’8,8 per cento alla salute, benché si sia sperimentato con questa pandemia che il settore della Sanità richiede investimenti davvero sostanziali per recuperare il pesante gap provocato dai tagli orizzontali imposti da anni di politiche all’insegna dell’austerità.

Un altro elemento che mi preme sottolineare è che l’Ue ha individuato sei catene del valore in cui investire con la prospettiva di rendere l’Europa fortemente competitiva nei mercati mondiali (*Connected, clean and autonomous vehicles, Hydrogen technologies and systems, Smart health, Industrial Internet of Things, Low-CO₂ emission industry, Cybersecurity*): si tratta delle catene del valore all’interno delle quali si possono realizzare gli *Important Projects of Common European Interest* (Ipcei), progetti i cui costi elegibili possono essere finanziati con contributi a fondo perduto dello Stato in deroga alla normativa sugli aiuti di Stato. Sono in esame Ipcei per l’idrogeno, la microelettronica, il *cloud* e l’intelligenza artificiale, la salute. Tuttavia, nel Pnrr lo stanziamento per il Fondo Ipcei è pari a un solo miliardo (a titolo esemplificativo solo l’Ipcei Batterie d’Autunno, approvato dalla Commissione europea il 26 gennaio, cuba 600 milioni di euro). L’occasione di dare un fortissimo impulso all’economia finanziando, attraverso gli Ipcei, la ricerca e lo sviluppo, è unica, andrebbe colta incrementando la quota destinata al fondo e soprattutto – dato il processo che porta all’approvazione di un Ipcei – si potrebbe confidare sulla capacità del sistema di impegnare in fondi entro i tempi imposti dal *Recovery Fund*.

Gli altri elementi imprescindibili su cui puntare sono lavoro e capitale.

Per il primo si avverte immediata l’urgenza di dare una risposta alla bassa partecipazione al mercato del lavoro degli italiani. Abbiamo potuto convivere per lungo tempo con questa nota sociale, ma ora che ci si accinge ad una contrazione della popolazione in età lavorativa occorre controbilanciare la tendenza e aumentare la partecipazione al mercato del lavoro (femminile e giovanile *in primis*), e – posto che la disoccupazione è maggiore laddove minore è il livello di istruzione – occorre puntare su un grado maggiore alfabetizzazione e specializzazione.

Non dimentichiamo poi quanto sia importante che capitale e lavoro siano gestiti con efficienza. La produttività totale dei fattori è migliorata da formazione, innovazione, ricerca e sviluppo, livello dimensionale delle imprese, tutti inscindibilmente correlati tra loro. La nostra realtà produttiva è improntata alle piccole e medie imprese (Pmi) e numerose sono le misure che aiutano questa tipologia di imprese ad attutire i colpi delle crisi e ad affrontare i mercati sempre più globalizzati. Tuttavia, occorre spronare le Pmi a crescere e attingere ai benefici delle economie di scala, perché solo

in questo modo possono superare i limiti della piccola dimensione e incrementare la produttività e la competitività. Oltre a ciò, è necessario assicurare l'efficienza del mercato dei servizi e dell'allocazione delle risorse, ma soprattutto uno snellimento della burocrazia. Anche quest'ultima grava sulle Pmi con costi indiretti ingenti: costo dell'energia, giustizia civile, pratiche amministrative (le imprese italiane spendono 31 miliardi solo per la compilazione di moduli).

In sostanza il nostro Paese sarà in grado di sfruttare le potenzialità del *Next Generation Plan* solo se riuscirà a realizzare un ecosistema con una pubblica amministrazione che abiliti la crescita e non la zavorri, con nuovi sistemi di organizzazione del lavoro, con competenze e innovazione tecnologica, con un sistema bancario capace di intermediare le risorse, convogliare i risparmi delle famiglie per orientarlo verso la parte produttiva del Paese e risolvere le frizioni nel mercato del credito o semplificando le procedure bancarie.

Riuscire a gestire con successo le risorse del *Next Generation Eu* significa adoperarsi affinché il sistema si orienti *“al conseguimento dei risultati e all’attuazione di riforme e investimenti pubblici da parte degli Stati membri in risposta alle sfide individuate nell’ambito del semestre europeo, compresi il pilastro europeo dei diritti sociali e gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell’Onu, e che si ponga l’obiettivo di avere un impatto duraturo sulla produttività e sulla resilienza economica, sociale e istituzionale degli Stati membri”*, citando il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, approvato lo scorso 11 febbraio.

Ci viene richiesta una supervisione attenta del rispetto dei traguardi che il nostro piano nazionale si porrà e proporrà all'Ue, un piano che dovrà essere dettagliato negli obiettivi, nei costi, nelle misure da adottare per conseguire i risultati, nell'impatto che essi produrranno sul potenziale di crescita, sulla creazione di posti lavoro e sulla resilienza economica, sociale e istituzionale. Occorrerà essere abili nel creare le opportune sinergie tra i tanti programmi a disposizione, evitando sovrapposizioni nei finanziamenti, e nell'impegnare le somme entro tempi che per la nostra burocrazia sono quasi impensabili. È richiesto un cambio di rotta sostanziale, un impegno assoluto, avendo ben presente che nel regolamento dell'11 febbraio è chiaramente espresso il concetto che l'Ue, nel caso in cui un Paese non sia in grado di realizzare gli obiettivi posti nei sei pilastri del *Next Generation Eu*, potrà attuare il principio di sussidiarietà e sostituirsi allo Stato membro nell'interesse dell'Unione.

* * *

