

Luiss

School of European Political Economy

NEXT GENERATION EU: Una guida ragionata

Marco Buti e Marcello Messori

Policy Brief 29/2020

LUISS



15 giugno 2020

NEXT GENERATION EU: Una guida ragionata[♦]

Marco Buti* e Marcello Messori**

1. Introduzione: una proposta di svolta

La proposta che la Commissione europea ha reso pubblica il 27 maggio 2020 rafforza e articola l'impianto lanciato da Macron e Merkel una decina di giorni prima (18 maggio). Tale proposta, che è denominata "Next Generation EU" (NG-EU), conferma l'erogazione da parte dell'Unione europea di 500 miliardi di euro nella forma di trasferimenti, incluse le garanzie, e aggiunge 250 miliardi di euro nella forma di prestiti a lungo termine a favore degli stati membri dell'Unione europea (UE). Queste risorse saranno raccolte attraverso emissioni di titoli sui mercati finanziari da parte della Commissione europea per conto dell'UE. Tali emissioni saranno funzionali all'aumento del margine fra le risorse proprie e gli esborsi del bilancio comunitario. Il connesso debito europeo, che ha una durata di lungo termine (le prime scadenze matureranno nel 2028, le ultime nel 2058), è garantito dai prossimi MFF e andrà ripagato (inclusi gli interessi) mediante incrementi nelle entrate di questi stessi MFF, anche attraverso l'introduzione di nuove risorse proprie e, per la componente relativa ai 250 miliardi di prestiti, dal pagamento degli oneri finanziari e dai rimborsi da parte dei paesi beneficiari.

I pochi dati richiamati mostrano che, combinandosi con l'ingente immissione di liquidità della Banca Centrale Europea (BCE) attraverso il canale di trasmissione monetario (quasi 1.700 miliardi di euro fino a metà 2021¹) e quello bancario (un potenziale di 3.000 miliardi di euro entro la fine del 2021) e con i consistenti ma più limitati finanziamenti dell'Eurogruppo e di altre istituzioni dell'euro area (EA) (circa 540 miliardi di euro entro l'estate), NG-EU apre la possibilità di una duratura ripresa economica degli stati membri della UE. In particolare, anche grazie alla sospensione degli aggiustamenti richiesti dal 'Patto di stabilità e crescita' e ai rafforzati acquisti di titoli

[♦] Si ringraziano Carlo Bastasin e Pier Carlo Padoan per i commenti a una precedente versione dello scritto. Si ringrazia Oscar Polli per la predisposizione dei grafici

* Capo di gabinetto del Commissario europeo agli Affari economici e *Senior Fellow* della Luiss School of European Political Economy (SEP). Le opinioni espresse nel presente lavoro non impegnano l'istituzione di appartenenza.

** Direttore della Luiss School of European Political Economy.

¹ Nel calcolo si è tenuto conto del potenziamento del programma PEPP, deciso dal *Governing Board* della BCE nella riunione del 4 giugno 2020.

del debito pubblico dei paesi della EA, effettuati dalla BCE sui mercati finanziari secondari, le iniziative nazionali di politica economica hanno arginato la fase di emergenza pandemica. Le decisioni dell'Eurogruppo e l'ulteriore potenziamento della politica monetaria espansiva della BCE stanno accompagnando la fase di transizione che durerà fino all'autunno del 2020. A partire dal 2021, il NG-EU offrirà un adeguato sostegno quantitativo alla fase di ripresa.

Un tratto qualitativo della proposta della Commissione permette di aggiungere che NG-EU fornisce anche gli ingredienti per un decisivo salto di qualità nel processo di integrazione europea. E' vero che, analogamente allo schema di Macron e Merkel, NG-EU si pone come un'iniziativa *una tantum*, ossia è un intervento straordinario relativo ai soli flussi di spese europee o di spese pubbliche nazionali fra il 2021 e il 2026 anziché ai preesistenti *stock* di debito pubblico. Tuttavia, NG-EU è anche un'iniziativa con rilevanti effetti redistributivi, in quanto i trasferimenti di ciascuno stato membro della UE al MFF sono, grosso modo, determinati dal peso del Prodotto interno lordo rispetto al Prodotto lordo totale della UE²; viceversa, i 750 miliardi di euro di trasferimenti o prestiti sono allocati fra gli stati membri della UE sulla base di una ripartizione prevalentemente dettata dalla loro fragilità e dall'intensità asimmetrica e temporale, con cui le loro economie sono state colpite dal coronavirus.

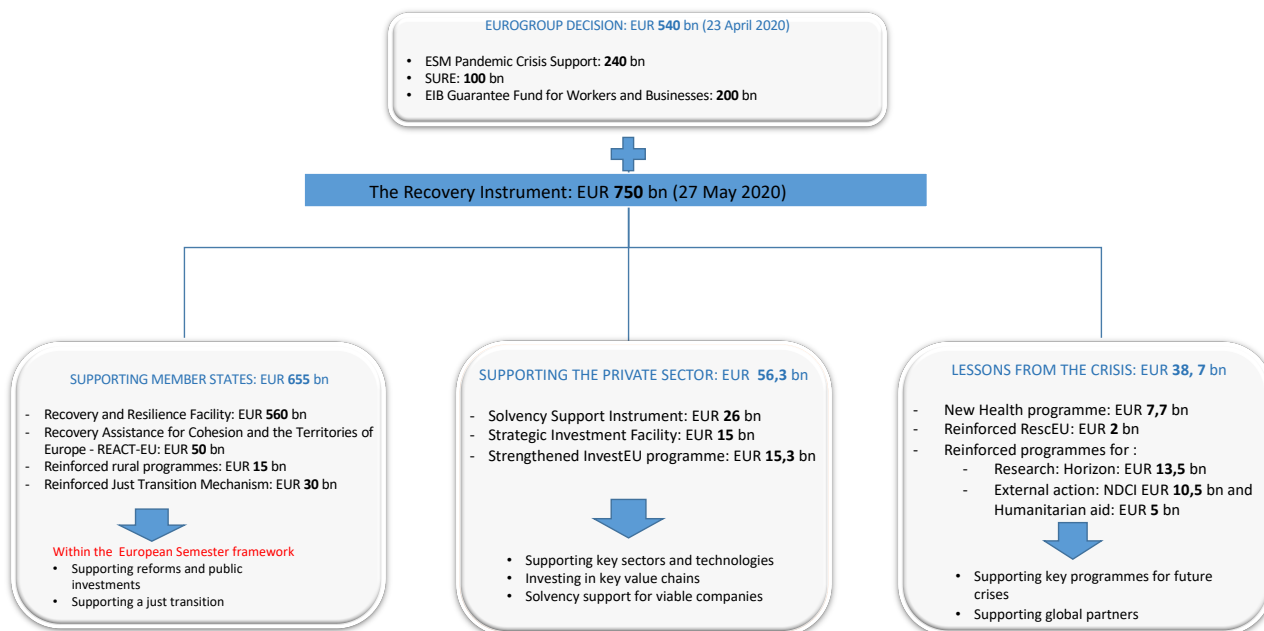
La proposta NG-EU, essendo iscritta nel varo del MFF 2021-2027, deve essere vagliata dal Consiglio ECOFIN e – soprattutto – deve ottenere l'approvazione del Consiglio europeo e del Parlamento europeo. Per giunta, prevedendo l'aumento del tetto delle risorse proprie dell'Unione, l'approvazione finale richiede non solo l'unanimità degli stati membri ma anche la ratifica dei parlamenti nazionali.

In quanto segue, si accenna dapprima all'architettura di NG-EU (cfr. il par. 2). Si mostra poi che, se combinata con le decisioni nazionali di politica fiscale e con altre iniziative europee, la proposta NG-EU ha una dimensione quantitativa e un'allocazione delle risorse appropriate per sostenere i processi di ripresa e di convergenza fra gli stati membri all'interno della UE (cfr. i par. 3 e 4). Il raggiungimento di questi risultati richiede, però, che specie gli stati membri più beneficiati da NG-EU elaborino e varino progetti nazionali adeguati all'efficiente utilizzo delle relative risorse europee (cfr. par. 5). Nelle *Conclusioni* si ribadisce il fatto che, se approvato ed efficacemente attuato, NG-EU farebbe segnare un salto di qualità importante nel processo di integrazione della UE.

2. L'architettura della proposta

NG-EU si articola in tre pilastri (cfr. Fig.1). Il primo pilastro, denominato "Supporting Member States", rappresenta la parte più consistente dell'iniziativa in quanto prevede l'erogazione di circa 655 miliardi di euro agli stati membri dell'UE (circa l'87% del totale di NG-EU) entro la fine del 2024. Una parte di tale ammontare sarà allocata sotto forma di trasferimenti a fondo perduto, che si aggiungeranno alle voci di trasferimento presenti da tempo nei MFF della UE (fondi di coesione, fondi strutturali, e così via); la parte restante assumerà la forma di prestiti di lungo termine a tassi di interesse molto bassi perché garantiti dal bilancio dell'Unione.

² Ai presenti fini, non è rilevante approfondire le differenze fra PIL e Prodotto nazionale lordo.

Figure 1: The European Union response to the Covid-19 Crisis

Fonte: Commissione europea

La componente più importante del primo pilastro è costituita dal “Recovery and Resilience Facility” (RRF) che è dotato di risorse pari a 560 miliardi di euro, equivalenti ad oltre l’85% di “Supporting Member States” e a circa il 75% dell’intera iniziativa NG-EU. La destinazione di queste risorse, che avranno la forma sia di trasferimenti (per circa il 56%) che di prestiti (per il residuo 44%), sarà ad ampio spettro. Il RRF mira infatti a tutelare l’occupazione, a rafforzare l’educazione e la formazione delle risorse umane, a sostenere la ricerca e l’innovazione, a migliorare la sanità, a facilitare l’evoluzione del settore finanziario, ad accrescere l’efficienza della pubblica amministrazione e dell’ambiente sociale ed economico. Esso è, però, prevalentemente destinato ad accompagnare la fase di ripresa degli stati membri mediante il sostegno a quegli investimenti e a quelle riforme che saranno a fondamento dei “Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza” (PNRR, “Recovery and Resilience Plan”) da sottoporre all’approvazione delle istituzioni europee nell’ambito del Semestre europeo. Nella sua proposta, la Commissione europea sottolinea che tale sostegno agli investimenti mira a costruire un solido nesso fra la ripresa economica dei singoli stati membri della UE e gli obiettivi di innovazione nel digitale e di realizzazione del *Green Deal*, con la progressiva riduzione delle emissioni. Il RRF è, dunque, strettamente connesso agli obiettivi originari, enunciati dalla Presidente della nuova Commissione europea, Ursula von der Leyen, all’atto del suo insediamento prima della pandemia. In questo senso, esso rappresenta un tassello essenziale per la realizzazione di uno sviluppo della UE che sia sostenibile e di lungo termine.

Anche una seconda componente di “Supporting Member States”, il “React-EU” (REU), mira al sostegno degli investimenti verdi e delle innovazioni digitali. Il REU, che dovrebbe erogare risorse per circa 50 miliardi di euro, è però soprattutto destinato ai paesi e ai settori più colpiti dallo *shock* pandemico. Oltre a incentivare le innovazioni sostenibili, esso deve quindi allocare gran parte delle disponibilità a favore delle piccole e medie imprese e dei

relativi dipendenti e a favore delle attività legate al turismo e alla cultura. Infine, il primo pilastro di NG-EU è completato da fondi addizionali (pari a circa 45 miliardi di euro) per i meccanismi e le riforme necessarie a passare dalla fase di transizione a quella di ripresa. E' interessante notare che una quota di tali fondi sarà utilizzata come leva per interventi della BEI.

Il secondo (“Supporting the Private Sector”: SPP) e il terzo pilastro (“Lessons from the Crisis”) di NG-EU sono destinati a erogare un ammontare di risorse più limitato (nel complesso, 95 miliardi di euro). Essi sono, comunque, chiamati a svolgere ruoli rilevanti.

Il secondo pilastro (con una dotazione di poco più di 56 miliardi di euro) sarà dedicato al potenziamento di quel programma Invest-EU, che – nell'impostazione della Commissione – dovrebbe assicurare la prosecuzione rafforzata del Piano Juncker, e a un nuovo strumento di ricapitalizzazione delle imprese localizzate nei paesi più colpiti dalla pandemia (il “Solvency Support Instrument”). I tre principali programmi, che sostanziano il pilastro SPP, sono infatti destinati a fornire la base finanziaria pubblica per la leva di Invest-EU (fissata a 10, ossia a un multiplo inferiore rispetto al Piano Juncker, così da tener conto della minore disponibilità degli investitori privati nell'attuale fase economica), per gli incentivi a mobilitare risorse private e per la selezione delle imprese efficienti ma con problemi di patrimonializzazione. Pertanto, almeno nelle aspettative della Commissione, il limitato impegno finanziario del secondo pilastro di NG-EU dovrebbe essere in grado di attivare, per via diretta o indiretta, finanziamenti e garanzie ben più ingenti a favore delle imprese europee.

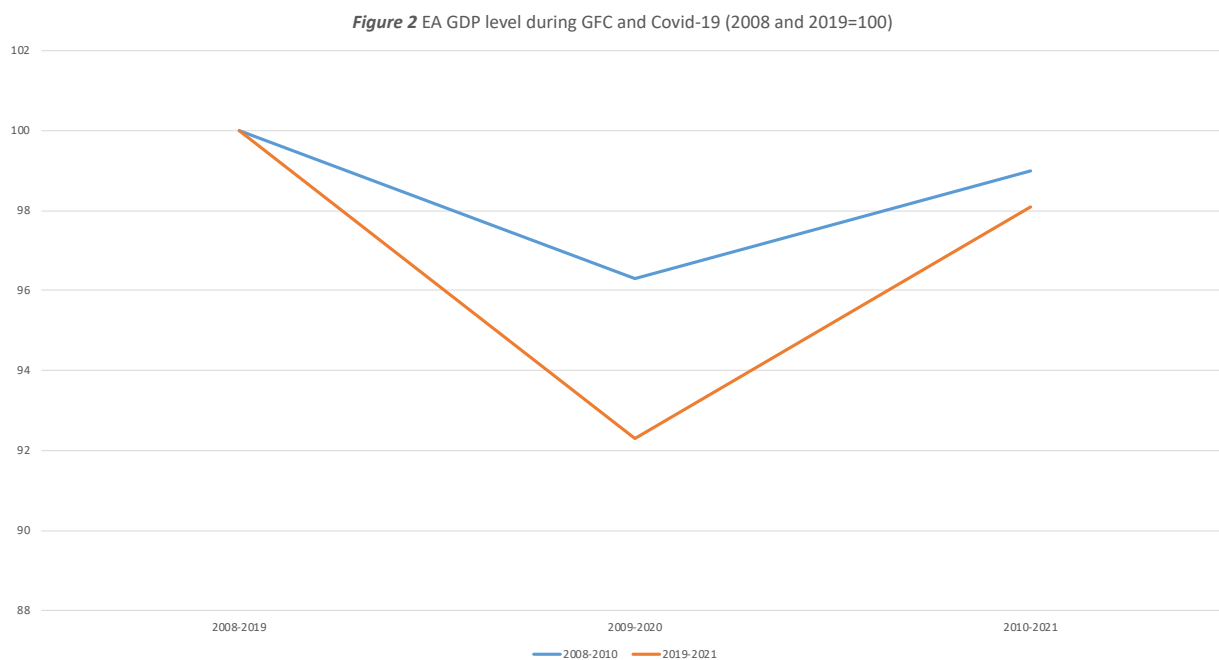
Il terzo pilastro (con una dotazione di poco meno di 39 miliardi di euro) mira a finanziare “beni pubblici europei” che sono emersi come prioritari durante la crisi; in particolare, lancia un nuovo programma per la salute a livello comunitario. Inoltre, esso persegue lo scopo di salvaguardare i rapporti fra la UE e i *partner* economici europei nel nuovo contesto internazionale, che tenderà a essere caratterizzato da catene del valore più interne a ciascuna delle grandi aree economiche (Cina, Stati Uniti, India, parti dell'America Centro-meridionale, oltre che UE) e che – quindi – solleciterà una parziale re-internalizzazione nel mercato unico europeo di specializzazioni e settori a tecnologia intermedia. Infine, il terzo pilastro mira anche a sostenere e a rafforzare i finanziamenti ai progetti di ricerca (“Horizon”).

3. Le fasi economiche da finanziare

Gli Stati membri della UE dovranno impegnare il 60% di gran parte delle risorse di NG-EU entro il 2022 e il 40% residuo entro il 2024; inoltre, essi saranno chiamati a dar conto degli investimenti e delle riforme realizzate grazie a queste risorse entro il 2026. Tale scansione temporale di NG-EU è importante per varie ragioni. Nel presente paragrafo, si appunta l'attenzione sui presumibili tempi di afflusso dei primi finanziamenti. Se si considerano il ruolo cruciale svolto dal MFF 2021-27 e l'architettura della proposta della Commissione (cfr. par. 2), diventa evidente che le risorse di NG-EU cominceranno ad affluire ai paesi europei colpiti dallo *shock* pandemico solo dal 2021, salvo che per una modesta componente ricavata dall'aumento delle risorse del MFF 2014-2020. Vari commentatori hanno criticato questo presunto ritardo, sostenendo che i sistemi economici europei vengono così esposti a un elevato rischio di cadere in fenomeni di isteresi nel corso del 2020.

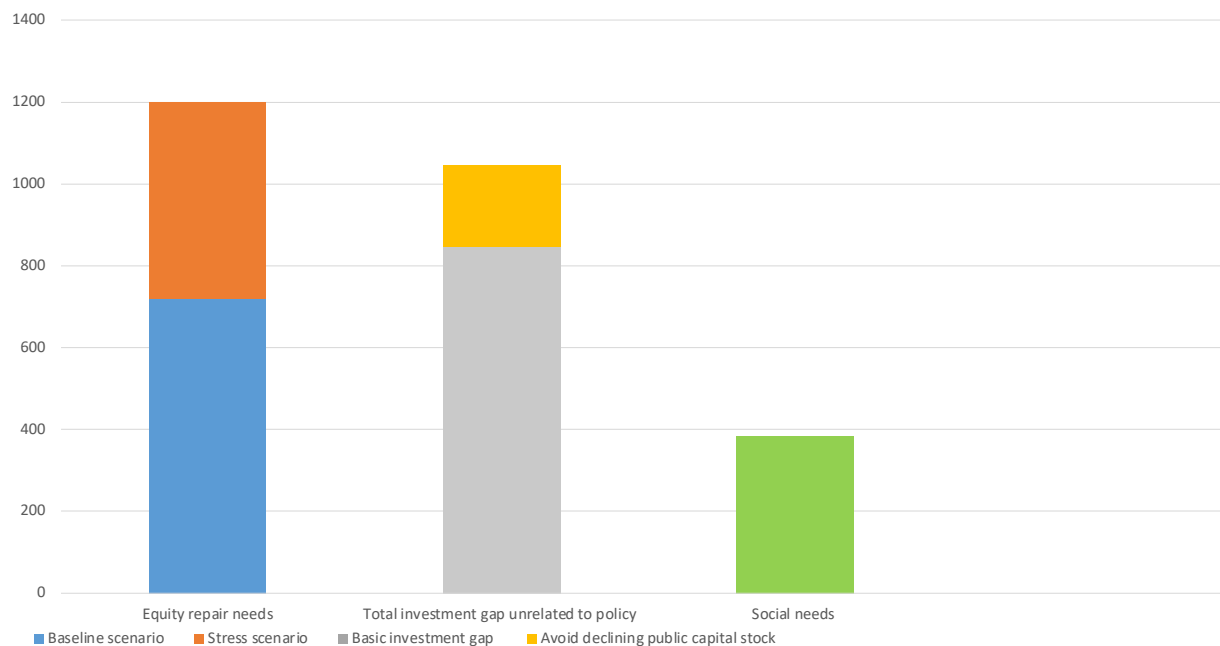
A prima vista, la critica appare giustificata dalla severità della crisi pandemica. Rispetto alla recente crisi finanziaria internazionale (2007-09), che pure ha prodotto la “grande recessione” ed è poi sfociata in una crisi europea (2010-

13) che – a quel momento – appariva come la più lunga e pesante del nuovo millennio, la depressione indotta dalla pandemia sta causando una caduta ancora più drastica nel PIL medio dell'EA e prospetta un recupero ritardato e parziale da parte dell'insieme degli stati membri (cfr. Fig. 2). Eppure, nonostante la drammatica intensità della crisi che stiamo vivendo, un'evidenza empirica preliminare e aggregata è sufficiente per instillare dubbi sull'esistenza di un nesso di causalità fra ritardata allocazione delle risorse di NG-EU e aumento dei rischi di isteresi nell'EA e nella UE.



Fonte: Commissione europea

La Figura 3 mostra che i fabbisogni finanziari aggiuntivi della UE nel biennio 2020-21, imputabili allo *shock* pandemico, sono di poco inferiori ai 2.000 miliardi di euro in uno scenario di base e superano i 2.500 miliardi di euro in uno scenario avverso. Non è agevole ripartire fabbisogni così ingenti fra le tre fasi della crisi enunciate nell'introduzione (cfr. sopra, par. 1): (i) la fase dell'emergenza pandemica, (ii) la fase della transizione dai picchi della pandemia alla ripresa, (iii) la fase di una ripresa sostenibile. E' tuttavia ragionevole assumere che i fabbisogni sociali pesino soprattutto nella fase (i) e – in parte – in quella (ii), che la necessità di colmare i divari negli investimenti (pubblici e privati) si manifesti nella fase di transizione ma diventi un problema da risolvere solo nella fase (iii), che l'esigenza di ricapitalizzazioni produttive si spalmi fra le fasi (ii) e (iii) in quanto riguarda sia la sopravvivenza che il rafforzamento e l'espansione di una parte delle imprese. Tali considerazioni andranno affinate con dati puntuali. Esse permettono tuttavia di affermare che, anche se si verificasse lo scenario peggiore, si avrebbe – grosso modo – il seguente quadro per l'insieme della UE: la fase di emergenza da coronavirus determinerebbe fabbisogni finanziari leggermente inferiori agli 800 miliardi di euro, la fase di transizione fabbisogni finanziari pari a circa 500 miliardi di euro e la fase di ripresa fabbisogni residui per circa 1.200 miliardi di euro.

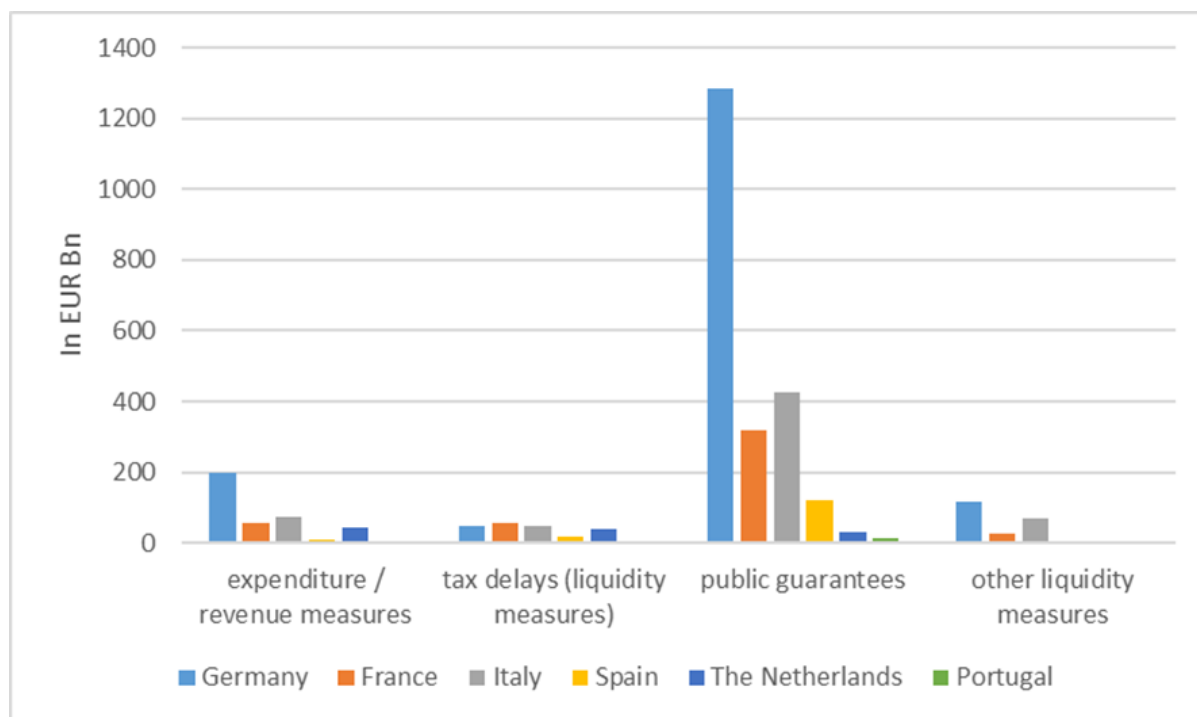
Figure 3 Financing needs 2020-21, in EUR billion

Fonte: Commissione europea

La Figura 4 fornisce una stima di una parte delle spese pubbliche erogate nei principali stati membri della UE nel periodo compreso fra la metà di marzo e i primi di giugno 2020. Con qualche grado di approssimazione, è possibile assumere che si tratti di un periodo che copre i picchi dell'emergenza pandemica nei vari paesi della UE. E' agevole verificare che la sommatoria delle spese, varate dagli interventi governativi nazionali per fronteggiare l'emergenza, più che compensa l'ammontare dei fabbisogni finanziari della UE nella fase (i)³. Lo stesso vale per la fase (ii): come si è già accennato (cfr. anche Fig. 1), nella sola EA l'Eurogruppo e altre istituzioni europee hanno stanziato circa 540 miliardi di euro. In particolare, il SURE dovrebbe assicurare finanziamenti ai paesi dell'EA pari a circa 100 miliardi di euro per il sostegno dei redditi dei lavoratori temporaneamente disoccupati; il Meccanismo europeo di stabilità (MES) offre finanziamenti pari a circa 240 miliardi di euro per spese direttamente o indirettamente connesse all'ambito sanitario nazionale; la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) dovrebbe garantire o erogare prestiti a favore di imprese europee per circa 200 miliardi di euro. Ne deriva che le ingenti risorse di NG-EU non sono necessarie per finanziare le fasi dell'emergenza e della transizione. Esse andranno invece utilizzate per sostenere quella ripresa che, nei prossimi anni, dovrà anche assicurare la convergenza delle economie degli stati membri più fragili verso il cuore della EU. Tenuto conto delle iniziative nazionali per la ripresa intraprese dai paesi più 'forti' (cfr. anche n. 3) e dagli effetti-leva di NG-EU, le risorse di quest'ultimo dovrebbero essere sufficienti allo scopo.

³ La sommatoria degli interventi governativi dovrebbe scorporare una parte di quelli attuati nei paesi più forti della UE che sono già proiettati al sostegno della fase di ripresa (si veda, per esempio, la recente iniziativa fiscale della Germania). Al riguardo, un calcolo preliminare porta a una sottrazione di circa 50 miliardi di euro in valore assoluto. L'ammontare residuo è, comunque, sufficiente a coprire i fabbisogni della fase di emergenza.

Figure 4



Fonte: Commissione europea

L'esempio di un paese 'fragile' e fortemente colpito dalla pandemia, qual è l'Italia, risulta emblematico. Fra marzo e maggio 2020, il governo italiano ha emanato tre Decreti che hanno mobilitato più di 80 miliardi di risorse pubbliche e hanno determinato incrementi del debito pubblico pari a circa 130 miliardi di euro. Inoltre, fra marzo 2020 e giugno 2021, la BCE finirà per acquistare circa 220 miliardi di titoli italiani del debito pubblico nei mercati finanziari secondari. Sommato alle ulteriori spese pubbliche a sostegno delle famiglie e delle imprese che saranno erogate nella seconda metà del 2020, tali afflussi di liquidità sono quantitativamente sufficienti per arginare gli impatti dell'emergenza pandemica senza rendere insostenibile la gestione del bilancio pubblico italiano nel breve termine.

Per giunta, si è già detto che l'Eurogruppo e altre istituzioni europee hanno attuato vari programmi per sostenere la transizione economica dei paesi dell'EA nella fase post-pandemica. Questi programmi renderanno disponibili più di 100 miliardi di euro all'Italia fin dall'estate del 2020: il SURE per il quale l'Italia ha avanzato una richiesta pari a 29 miliardi di euro, il MES che mette a disposizione finanziamenti pari a circa 37 miliardi di euro qualora le autorità italiane decidano di richiederli, la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) che dovrebbe garantire o erogare prestiti a favore di imprese italiane per circa 35 miliardi di euro. Infine, il MFF 2014-2020 ha offerto all'Italia, senza co-finanziamento, risorse residue per più di 7 miliardi di euro.

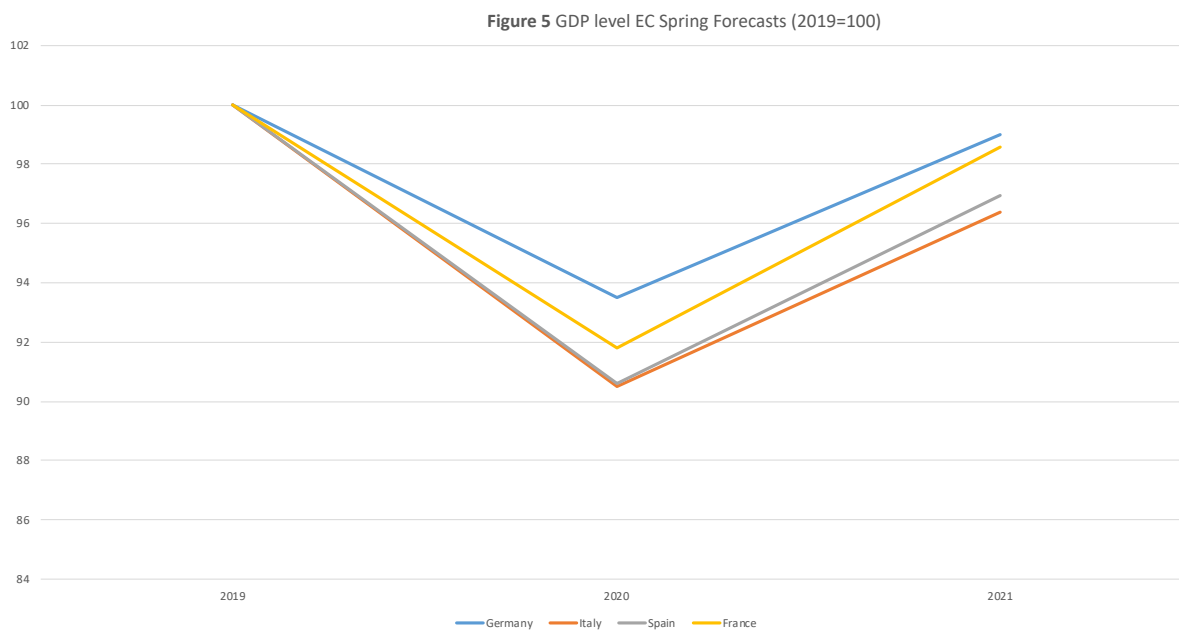
Il risultato complessivo è che l'Italia disporrebbe, già oggi, di oltre 230 miliardi di euro per uscire dallo *shock* pandemico e per finanziare la fase di transizione. Si tratta di circa il 13,5% del PIL nazionale. Ciò conferma che appare razionale destinare le nuove risorse, che dovrebbero provenire da NG-EU, a consolidare la fase di ripresa piuttosto che le attuali fasi di emergenza o di transizione.

4. L'effetto redistributivo per prevenire la “Grande Frammentazione”

Le conclusioni, raggiunte nel precedente paragrafo, non servono solo a sottolineare una delle ragioni che rendono opportuno un afflusso ritardato (ossia, a partire dal 2021) delle risorse di NG-EU ai paesi europei. Esse spiegano anche perché gli equilibri strutturali della UE richiedano che tali risorse siano allocate in funzione dell'impatto che lo *shock* pandemico ha avuto in paesi con diversa fragilità. Come è ormai ampiamente riconosciuto, si è trattato di un tipico *shock* esogeno comune che ha tuttavia prodotto conseguenze asimmetriche sui singoli stati membri della UE sia a causa delle diverse strutture industriali basate su settori esposti in modo maggiore o minore agli effetti della pandemia, sia a causa dei loro pregressi squilibri macroeconomici e – in particolare – dei loro diversi spazi di capacità fiscale. Inoltre, lo *shock* pandemico è stato temporalmente sfasato nel senso che ha colpito in tempi e con durata diversa i vari paesi dell'EU. L'ultimo aspetto ha creato, nei paesi relativamente meno coinvolti, una spinta 'morale' a soccorrere i paesi colpiti prima e in misura più intensa. Le ragioni della maggiore accettabilità politica di politiche redistributive sono, invece, legate alla consapevolezza che il mancato soccorso ai paesi più colpiti metterebbe a rischio l'integrità del mercato unico, se non della stessa Unione europea.

Senza correzioni *ad hoc*, il post-pandemia sarebbe pertanto caratterizzato dal rafforzamento delle divergenze fra paesi della UE: i paesi più forti, che tendono a coincidere con quelli dotati di più ampia capacità fiscale, diventerebbero ancora più forti in relazione al resto della UE. Senza un robusto intervento mirato al sostegno dei paesi più colpiti dalla crisi, il rischio sarebbe di passare dalla Grande Recessione a seguito della crisi finanziaria del 2008 alla Grande Frammentazione, conseguenza della crisi del COVID-19, aggravata dalle diverse potenze di fuoco dei paesi europei. Le previsioni macroeconomiche di primavera, elaborate dalla Commissione europea e sintetizzate nella Figura 5, illustrano bene il fenomeno. Inoltre, una mancata solidarietà verso i paesi più colpiti assumerebbe una valenza etica negativa. Essendo allocate in proporzione alle fragilità dei singoli stati membri e all'impatto della pandemia, le risorse di NG-EU sono un potenziale strumento di correzione delle divergenze; e lo strumento diventa ancora più efficace in una fase di ripresa che non in una fase di emergenza, caratterizzata da spese pubbliche poco selettive.

L'effetto redistributivo è particolarmente rilevante nel caso dell'Italia. Basti considerare che, alla fine del 2019, il PIL italiano incideva su quello europeo per circa l'11,3%; e, per il periodo 2014-2020, i contributi italiani al MFF ammontavano a circa il 13,7% del totale dei contributi nazionali (a loro volta, grosso modo pari al 70% della dimensione complessiva del suddetto bilancio settennale); viceversa, stando alle proposte della Commissione europea, l'Italia potrebbe ottenere oltre 170 miliardi di euro (ossia poco meno del 10% del suo PIL a fine 2019) suddivisi in circa 90 miliardi di prestiti a lungo termine e in 80 miliardi di trasferimenti; il che inciderebbe per il 22,7% delle risorse di NG-EU. Gli altri paesi più fragili dell'EA (Grecia, Portogallo, Spagna) potranno fruire di cifre – grosso modo – analoghe a quelle dell'Italia in relazione all'intensità e agli sfasamenti temporali dello *shock* pandemico sofferto e alla dimensione delle loro economie.



Fonte: Commissione europea

Tali considerazioni sottolineano che le conclusioni, raggiunte alla fine del precedente paragrafo, si adattano soprattutto al caso degli stati membri più colpiti dalla crisi e alla componente redistributiva dell'iniziativa della Commissione: le risorse di NG-EU vanno utilizzate per sostenere quella ripresa economica che, a partire dal 2021, dovrà assicurare la convergenza delle economie degli stati membri più fragili verso il cuore dell'EU.

5. NG-EU e piani nazionali di ripresa e resilienza

L'analisi fin qui svolta pone in luce un aspetto importante dal punto di vista della *governance* economica europea: gli effetti redistributivi fra stati membri, indotti da NG-EU, sono attivati da una iniziativa della Commissione europea e sono resi possibili dall'utilizzo del MFF. Così, dopo che la crisi finanziaria internazionale aveva incentrato la *governance* della UE sulle decisioni del Consiglio europeo e – di conseguenza – sul metodo intergovernativo, il salto di qualità nell'integrazione della UE torna a fondarsi su due capisaldi del metodo comunitario.

Questa stessa analisi consente anche di far emergere un'ulteriore e fondamentale ragione che rende improprie le critiche relative al postonamento nell'erogazione delle risorse di NG-EU e che alimenta, semmai, una preoccupazione opposta. Gli effettivi versamenti agli stati membri delle componenti più consistenti di NG-EU richiedono la formulazione di strategie nazionali che incorporino le priorità individuate dalle raccomandazioni specifiche per paese del Semestre europeo. In particolare, i singoli stati beneficiari sono chiamati a formulare una strategia e a definire i conseguenti specifici progetti di investimento e di riforma da finanziare con quelle risorse; e tali specifici piani nazionali devono ottenere l'approvazione da parte della Commissione e delle altre istituzioni

europee coinvolte. Il vero problema, che NG-EU porrà all'inizio del 2021, non sarà quindi la ritardata erogazione bensì il fatto che i paesi beneficiari abbiano disegnato adeguate strategie e siano pronti a specificare l'insieme dei progetti e le loro modalità di attuazione fra il 2021 e il 2024.

La descrizione dei contenuti di “Supporting Member States” e, in particolare, di RRF conferma quanto appena detto: l'effettivo accesso alla componente più rilevante di NG-EU (ossia il suo primo pilastro) da parte dei paesi potenzialmente beneficiari richiede la preliminare definizione di un insieme di investimenti e di riforme strategiche, inscrivibili in un coerente quadro programmatico e organizzativo di alto profilo. In particolare, l'utilizzo del programma di più ampia portata – ossia il RRF – va sostanziato con progetti concreti che siano in grado di soddisfare le priorità attribuite dal Semestre europeo a ciascuno dei paesi richiedenti e che, soprattutto, segnino progressi nazionali in termini di transizione ‘verde’ e digitale. Detto in altri termini, ogni stato membro della UE e – a maggior ragione – dell'euro area deve giustificare l'accesso alle risorse di RRF mediante l'elaborazione di un appropriato “Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza” (PNRR). Per giunta, ciascuno di tali PNRR deve essere coerente con il corrispondente Piano nazionale per l'Energia e il Clima, con il Piano legato al *Green Deal* e – dunque – elaborato nell'ambito del “Fondo per una Transizione Giusta”, con gli specifici Accordi di partenariato e con i Programmi nazionali operativi rispetto all'uso di altri fondi dell'Unione europea.

Queste considerazioni mostrano che, per ciascuno degli stati membri della UE, il PNRR svolge un ruolo cruciale per l'accesso alle risorse NG-EU. Vale, quindi, la pena di soffermarsi su qualche ulteriore dettaglio. Ogni PNRR deve almeno fornire una spiegazione in merito alle modalità, con cui lo specifico paese intende:

- (a) affrontare le sfide e le priorità individuate nel contesto del Semestre europeo;
- (b) rafforzare il proprio potenziale di crescita, la creazione di nuovi posti di lavoro e la propria resilienza economica e sociale;
- (c) mitigare l'impatto della crisi sull'apparato produttivo e sull'accesso alle risorse, contribuire alla coesione economico-sociale e territoriale dell'Unione europea, attuare processi di convergenza interni all'area;
- (d) contribuire alle transizioni verdi e digitali, gestendo le conseguenti sfide.

Ciascuno di tali Piani deve, inoltre, giustificare la propria coerenza interna e specificare quali siano:

- (e) gli obiettivi finali e i traguardi intermedi attesi, definendo anche un calendario indicativo per l'attuazione sia delle riforme, entro un periodo massimo di quattro anni, che degli investimenti, entro un periodo massimo di sette anni;
- (f) i singoli progetti di investimento previsti e il relativo periodo di investimento;
- (g) gli indicatori atti a misurare le fasi della loro implementazione e piena realizzazione;
- (h) i costi totali, stimati sulla base di appropriate giustificazioni, per la realizzazione delle riforme e degli investimenti inclusi nel Piano stesso⁴;
- (i) la corrispondenza fra questi costi e gli impatti attesi sull'economia e sull'occupazione;
- (j) se previsti, i finanziamenti dell'Unione che sono già in essere o che sono in via di erogazione;
- (k) le necessarie misure di accompagnamento rispetto ai diversi progetti (riforme e investimenti);
- (l) le diverse procedure seguite per il monitoraggio e l'attuazione del Piano stesso.

⁴ Si tratta del cosiddetto “costo totale stimato” del PNRR.

La complessità della redazione, della sottomissione e dell'auspicabile approvazione del PNRR di ciascuno stato membro della UE rappresenta un ottimo esempio del fatto che, anche qualora il NG-EU venisse approvato dal Consiglio europeo e dalle altre istituzioni della UE (*in primis*, il Parlamento) nella forma proposta dalla Commissione, l'accesso alle relative risorse da parte dei paesi non sarebbe né agevole né privo di condizionalità. A conferma di quanto già detto, tale accesso richiederebbe infatti almeno tre passaggi. Innanzitutto, uno sforzo preventivo e sistematico per definire una destinazione strategica delle risorse, messe a disposizione dalla Commissione europea ai singoli stati membri mediante gli specifici programmi inclusi nel NG-EU, che sia conforme agli obiettivi europei. In secondo luogo, la traduzione di questa strategia in progetti concreti da sottoporre all'approvazione delle istituzioni europee e, poi, da realizzare in periodi temporali vincolati. Infine, la realizzazione dei singoli progetti mediante l'effettivo trasferimento dei diversi flussi di risorse ai loro beneficiari finali.

6. Conclusioni

L'analisi, svolta nei precedenti paragrafi, ha fatto emergere tre punti essenziali che ci preme ribadire a mo' di conclusione.

Primo: la proposta relativa a NG-EU rappresenta un punto di svolta nell'evoluzione della *governance* economica europea, in quanto segna un salto di qualità nel coordinamento delle politiche dell'Unione, affiancando alla sorveglianza 'orizzontale' rispetto alle politiche fiscali nazionali un coordinamento 'verticale' fra tali politiche e il bilancio europeo. Anche se si tiene nel dovuto conto il carattere straordinario dell'intervento, resta il fatto che NG-EU attribuisce una funzione cruciale e innovativa ai bilanci pluriennali della UE. Infatti, se il Consiglio europeo adotterà le proposte della Commissione, gli MFF dovranno garantire per la prima volta un'emissione consistente di titoli europei di debito (750 miliardi, ossia quasi il 70% del MFF 2021-27) e diventeranno, quindi, lo strumento per la prima allocazione di ingenti risorse a fini di stabilizzazione dei paesi più colpiti da una grave crisi. Inoltre, per coprire gli oneri finanziari e per restituire alle scadenze la parte di debito contratto al fine di finanziare i trasferimenti agli stati membri, i futuri MFF dovranno rafforzare il lato delle entrate anche attraverso l'introduzione di nuove risorse proprie; ed è noto che, presto o tardi, un maggiore accentramento impositivo richiederà un progresso nelle forme accentrate di rappresentanza e, dunque, indurrà passi nella direzione di un federalismo politico-istituzionale.

Secondo: combinandosi con le politiche monetarie sempre più espansive della BCE e con gli interventi dell'Eurogruppo, NG-EU offre un contributo decisivo per superare la depressione economica indotta nella UE dallo *shock* pandemico. In particolare, se appropriatamente utilizzati, i vari programmi di NG-EU sono quantitativamente e qualitativamente adeguati per consentire agli stati membri più fragili della UE di realizzare quei processi di ripresa che – fra il 2021 e il 2027 – dovrebbero portare alla convergenza con i paesi più forti. Si tratta di un'opportunità che non può essere dilapidata. Per evitare questo rischio, è necessario che le ingenti risorse di NG-EU siano utilizzate in modo efficiente soprattutto nel caso dei paesi più fragili dell'Unione. Si favorirebbe così l'evoluzione sopra detta nella *governance* economica europea, si ridurrebbero le differenze fra stati membri e si rafforzerebbe quindi – come conseguenza – il mercato unico europeo che, nella fase attuale di rimessa in questione della globalizzazione, diventa il vero propulsore di crescita dell'economia europea.

Terzo: proprio per favorire tali esiti positivi, NG-EU incentiva gli stati membri dell'EU a varare piani e progetti di investimento e di riforma che portino a un'efficace utilizzazione delle risorse offerte dai tre pilastri della proposta. Per quanto riguarda i programmi di NG-EU di maggiore portata, l'effettiva erogazione delle risorse è condizionata al fatto che i singoli paesi elaborino PNRR in grado di superare il vaglio del Semestre europeo e siano in grado di tradurli in progetti concreti.

E' evidente che l'approvazione di NG-EU da parte delle istituzioni europee e l'efficiente ed efficace utilizzazione nazionale delle risorse, derivanti da questa auspicabile approvazione, richiedono un forte investimento politico-istituzionale. Le istituzioni comunitarie e alcuni influenti *leader* europei si sono già impegnati in tal senso. L'auspicio è che il loro impegno sarà imitato dai responsabili delle politiche e delle istituzioni di tutti i paesi della UE. Si tratta della condizione per ricreare la fiducia fra gli stati membri e, *in fine*, fra l'Unione europea e i suoi cittadini.