



2. RECOVERY FUND: COME USARLO BENE

Andrea Boitani, Roberto Tamborini♦

Quello del Recovery Fund è stato un parto travagliato, che ha occupato l'intera primavera del 2020 e, la prima parte dell'estate. Un parto caratterizzato da mille ostacoli (posti dai paesi cosiddetti "frugali") e dalle obiettive difficoltà di tutti a concepire uno strumento basato su un nuovo debito comune europeo. Ma con il Consiglio Europeo più lungo della Storia, verso la fine di luglio, il Recovery Fund ha finalmente visto la luce, non senza aver cambiato nome in Next Generation Europe e con un po' più di spazio concesso al veto dei "frugali" sui Piani di ripresa e resilienza che tutti i paesi dovranno preparare. Piani che richiedono capacità di programmazione, valutazione e realizzazione che, almeno in Italia, sono tutt'altro che acquisite. Piani che devono coniugare investimenti e riforme, raccordando gli uni e le altre in modo che si rafforzino e si facilitino a vicenda. Chiaro che la semplificazione della Pubblica Amministrazione dovrà accompagnarsi a un potenziamento delle sue capacità di pianificare, realizzare e controllare ex post l'esecuzione dei progetti. Un'Agenzia pubblica incaricata di coordinare le operazioni, guidata da una personalità di indiscusso prestigio e dotata di competenze professionali di primo ordine potrebbe essere un buon punto di partenza, ferma restando la competenza politica nelle grandi scelte sul futuro che devono orientare il Piano, seguendo le linee guida della Commissione europea. Un punto certo (e poco costoso) di questo piano dovrebbe essere un graduale ma deciso aumento delle risorse dedicate alla ricerca scientifica, l'unica che può configurare un'economia realmente basata sulla conoscenza.

I mesi terribili della pandemia da Covid 19 e del conseguente *lockdown* hanno mostrato sia la debolezza che la forza dell'Unione Europea. Dai notiziari dolorosi e ansiogeni del freddo mese di marzo ci eravamo abituati a sentire il lugubre numero dei caduti seguito sempre dallo stesso allarme: l'Europa è immobile, paralizzata dalla paura per il contagio e dalla paura di sbagliare. In breve: incapace di qualsiasi reazione. L'Italia (prima colpita dal virus) chiedeva di attivare il meccanismo europeo di protezione civile. Nessuna risposta. La Commissione e il Parlamento europeo balbettavano. Forse non avevano i poteri per prendere l'iniziativa. Comunque non avevano il coraggio. Ogni stato-nazione europeo sembrava contro l'altro armato: si lottava perfino sulla consegna tra paesi delle mascherine, improvvisamente divenuti beni tanto preziosi

quanto introvabili. La mancanza di una politica sanitaria comune contro le epidemie si mostrava in tutte le sue conseguenze malefiche. L'unico baluardo appariva la BCE, che aveva varato subito un nuovo programma di acquisto di titoli (*Pandemic Purchase Program*).

La pandemia era un test della resilienza europea che, se fallito, poteva divenire il catalizzatore di tutte le annose criticità europee. Ciononostante, la pesantezza dello *status quo* si stava dimostrando, ancora una volta, difficile da superare. E le risorse necessarie a far riprendere l'economia e la società europea, dopo il peggiore e più drammatico shock dopo la Seconda Guerra Mondiale, sembravano di un ordine di grandezza di gran lunga superiore a quanto l'Unione Europea era abituata. Con l'arrivo della primavera le cose sono pian piano cambiate, anche se momenti di

♦ Università Cattolica del Sacro Cuore, Università di Trento

calma e di tempesta si sono alternati con frequenza. Il punto di maggior attrito era la costituzione di un grande *Recovery Fund* europeo tramite un indebitamento diretto della Commissione sui mercati, cioè tramite l'emissione di titoli europei che subito venivano variamente etichettati come *Coronabonds*, *Covid-bonds*, *Recovery bonds* ecc.

1. Il Recovery Fund e le resistenze dei "frugali"

La Francia, col sostegno di Italia e Spagna, aveva proposto un fondo da 500 miliardi per fornire *grants* a fondo perduto agli stati europei più colpiti dalla pandemia, come invocato già a marzo da una petizione di oltre 1800 economisti europei (<https://europeanrenaissance.altervista.org/>) e dettagliato in varie proposte istituzionali e di studiosi¹. Ma questa opzione era presto bollata da alcuni governi del Nord, guidati dall'Olanda, come la resurrezione dei sempre odiati Eurobonds, con annesso avvio di una altrettanto aborrita unione fiscale. Le ragioni sono note. Eurobonds e unione fiscale erano associati a due tabù (o ritenuti tali) per gli elettori dei paesi che hanno preso ad autodefinirsi "frugali": la condivisione del debito pregresso con gli spendaccioni del Sud, con tutti i temuti rischi di destabilizzazione dei frugali e della stessa UE; l'avvio di una unione basata sui trasferimenti tra paesi ben governati, virtuosi e paesi prodighi, corrotti e perciò in continua difficoltà economica. Un pregiudizio morale più che un'obiettivo disamina dei fatti.

Difficile smuovere l'auto-convinzione di superiorità morale coi numeri. Eppure, se si guardassero con un po' di attenzione, si vedrebbe

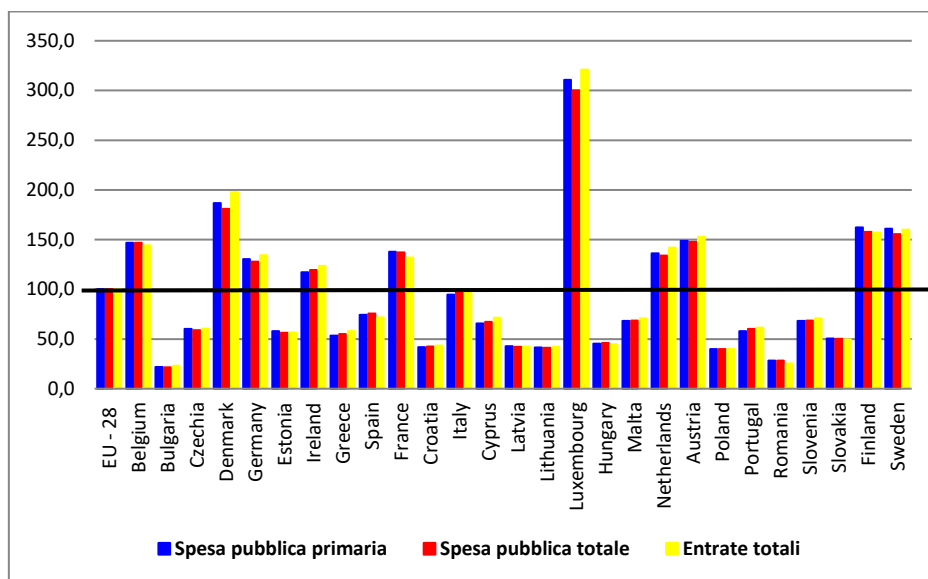
che, fatta uguale a 100 la spesa pubblica pro-capite media dei paesi UE nel 2019, i quattro sedicenti frugali stanno molto al di sopra (Danimarca 181; Svezia 156; Austria 148; Olanda 134), mentre i "sudici" sono più o meno in linea (Italia 98) o decisamente sotto la media (Spagna 76; Portogallo 60; Grecia 55), con Francia (137) e Germania (128) anche loro nettamente sopra la media (FIG. 1). Certo i frugali hanno tutti entrate che superano le uscite (sempre pro-capite) in misura superiore alla media UE, nonché all'Italia e alla Spagna (ma non, nel 2019, al Portogallo o alla Grecia). Qualcosa che non sembra coincidere con la nozione di frugalità. Si direbbe, piuttosto, che sono paesi che spendono tanto e tassano tanto, oltre ad avere redditi pro-capite elevati che forniscono basi imponibili ben sostanziose. Sono anche paesi con bassa evasione fiscale e in cui l'efficacia redistributiva del bilancio pubblico è maggiore che in Italia. Ma questa è davvero un'altra storia.

Quanto al fardello del debito, è certo che i paesi frugali hanno rapporti tra debito e Pil molto più bassi rispetto ai paesi del Sud. Tuttavia qualche numero serve a capire che il valore e la dinamica di questo rapporto hanno a che fare non solo col "peccato" del debito pubblico ma anche con la scarsa crescita del Pil nominale. Per capire, prendiamo due paesi considerati campioni di "frugalità" e "virtù" l'uno e di "cicaleria" e "dissolutezza" l'altro: l'Olanda e l'Italia. Nel 2000 il rapporto debito/Pil italiano era pari a 109%, arrivato nel 2019 a 134,8%, con un tasso di variazione medio annuo positivo e pari all'1,13%.

¹ Ricordiamo il cosiddetto "non paper" del ministro spagnolo Mário Centeno, gli articoli di Francesco Giavazzi e Guido Tabellini su www.lavoce.info e di A. Boitani e R. Tamborini su www.lavoce.info; <http://www.fes-italia.org/>; <https://www.ips->

[journal.eu/](http://www.ips-journal.eu/) (che hanno preceduto la proposta ufficiale del Recovery Fund), ma anche il documento dei deputati del *Renew Europe Group* al Parlamento europeo Luis Garicano, Valérie Hayer e Guy Verhofstadt.

**FIG. 1 - Spesa pubblica (primaria + totale) ed entrate pro-capite (2019)
EU28=100**

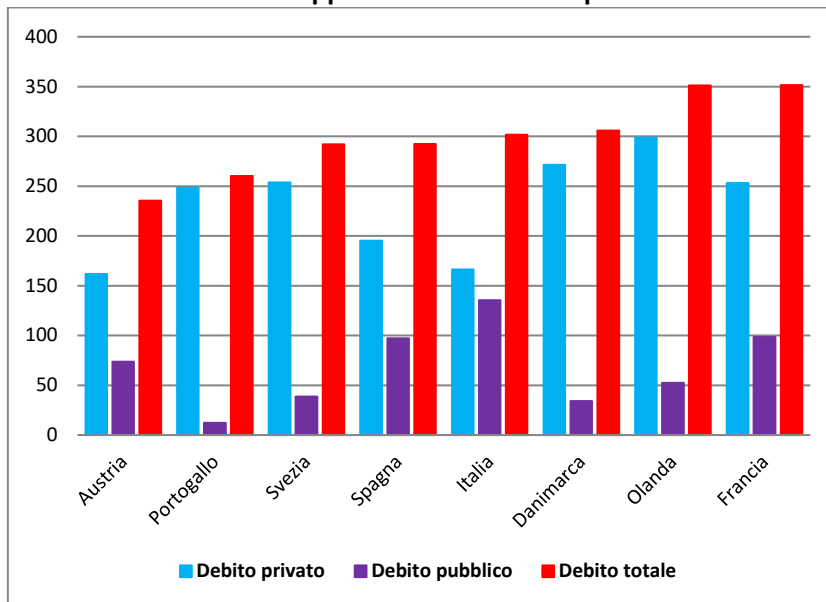


Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

In Olanda, invece il rapporto si è ridotto mediamente dello 0,12% l'anno, dal 52,1% fino al 48,6%. Il debito (numeratore), nel ventennio considerato è aumentato più o meno allo stesso tasso medio annuo: 3,09% in Italia, 3,03% in Olanda. La differenza nei tassi di crescita del rapporto debito/Pil l'ha dunque fatta il diversissimo andamento del denominatore, cioè il Pil nominale: 1,95% medio annuo in Italia contro 3,14% in Olanda. Ma c'è di più. Se nel ventennio considerato l'Italia – con la sua dinamica del debito – avesse avuto la crescita olandese, il rapporto debito/Pil si sarebbe ridotto dello 0,74% all'anno, arrivando nel 2019 al 94,7%. Al contrario, con la sua dinamica media del debito, ma con la crescita italiana, l'Olanda avrebbe visto aumentare il suo rapporto debito/Pil dell'1,07% l'anno, raggiungendo il 63,7% nel 2019. Senza nulla togliere alla capacità olandese di controllare deficit e debito, è innegabile che l'Italia sia stata penalizzata da una crescita incredibilmente bassa.

Sempre a proposito di frugalità, va anche notato come il leader del gruppo, l'Olanda sieda su una montagna di debito complessivo (351% del Pil) più alta di quelle di Italia (301,7%), Spagna (292,4%) e Portogallo (260,3%) e uguale solo a quella francese (351,4%). La Svezia ha un debito complessivo uguale a quello della Spagna e la Danimarca arriva al 305,7%, superando quindi l'Italia (FIG. 2). Sembra proprio che l'Austria sia l'unica "frugale" della compagnia con un debito complessivo inferiore al 250% del Pil. In Svezia, Danimarca e Olanda a pesare sono i debiti privati, che superano il 250% del Pil, arrivando a toccare il 300% nel paese dei tulipani. Ammesso che i governi di questi paesi siano "frugali" (e come s'è visto non sembra lecito concederlo), non si vede come possano esserlo imprese e famiglie, con quei livelli di debito in quota di Pil. A meno non si sia disposti ad accettare l'accoppiamento (poco giudizioso) tra frugalità e fragilità (finanziaria).

FIG. 2 – Debiti privati (escluse le istituzioni finanziarie), pubblici e totali in rapporto al Pil in diversi paesi UE



Fonte: IMF, Global DEbt Database

Al di là di narrazioni più o meno obiettive, o di comodo, nel negoziato sulle politiche anti-Covid i “frugali” si sono attestati su una linea di “euro-ortodossia fiscale” (ogni paese deve affrontare la crisi coi propri mezzi), temperata con alcune concessioni - la sospensione temporanea del Patto di stabilità e crescita, l’attivazione di alcuni programmi di aiuto europei (prevalentemente al di fuori del bilancio)² - e, per i paesi della moneta unica, un allentamento della “euro-ortodossia monetaria” con l’avallo dei programmi straordinari della BCE (sebbene, o forse in quanto, siano sotto la lente dei giudici della Corte costituzionale tedesca). E’ opportuno mettere in chiaro che questo approccio presenta alcuni gravi rischi per la stabilità e l’integrità dell’Unione. Primo, il peso dei debiti nazionali (pubblici e privati) esploderebbe, non importa quanto confortevole possa apparire lo spazio fiscale nazionale (basso debito) attuale. La crisi

multiforme indotta dalla pandemia è ancora ad uno stadio iniziale e la sua dinamica futura è avvolta da molta incertezza. La sottostima della scala dei suoi costi economici e sociali, e la sovrastima della capacità fiscale di farvi fronte sono molto probabili. Nel caso di una depressione profonda e prolungata, misure fiscali paese per paese, a spizzichi e bocconi, sarebbero prive di efficacia e credibilità, scatenando reazioni controproducenti dei mercati finanziari e un aumento generalizzato dei premi di rischio. Secondo, abbandonare ciascun paese al proprio destino fiscale nasconde un grave azzardo morale, perché qualsiasi paese che non sia in grado di contrastare la crisi sanitaria ed economica con tutti i mezzi possibili rappresenta una seria minaccia sia per sé che per gli altri. Ora più che mai, nessuno può salvarsi da solo. Terzo, anche nel caso in cui i governi che presumono di avere spazio fiscale sufficiente

² BEI, SURE, MES sanitario



avessero ragione, spingere gli altri ai limiti della loro capacità d'indebitamento, o oltre, disarticolerebbe i mercati finanziari europei e, nella Zona euro, metterebbe sotto pressione la BCE: un *remake* della crisi dei debiti sovrani di dieci anni fa su scala incommensurabile. Come quell'episodio dovrebbe aver insegnato (invano?) affidare l'euro alla "disciplina dei mercati" come ad un bisturi per separare gli eletti dai dannati è una tragica illusione.

Occorre riconoscere però che i "frugali" non rappresentano solo sé stessi, e non costituiscono solo un disturbo minore. Il loro posizionamento in materia di politiche anti-Covid non è estemporaneo o dettato da meri egoismi nazionali, ma discende da una ben precisa visione di "cosa è", e cosa dovrebbe essere, l'Unione europea, e quella monetaria in particolare, ampiamente condivisa a Nord-Est della linea geopolitico-economica (una nuova "cortina"?) che va da Calais al Pireo (Boitani e Tamborini, 2020a). E' la visione di una *competition union*, ossia un'arena di libere forze di mercato, con ben delimitati recinti monetari e fiscali sorvegliati da alcune istituzioni sovranazionali, entro la quale paesi e governi sovrani(sti) competono tra loro, ognuno con le sole proprie forze e badando solo ai propri interessi.

Questa è la visione che, fino ad oggi, ha governato di fatto l'Unione fornendone la "costituzione materiale" in assenza di una giuridica (quanto alla sua coerenza e fedeltà con i Trattati, si potrebbe, e dovrebbe, discutere a lungo). Siccome tale visione non è morta, ma temporaneamente sospesa a causa del tempo eccezionale che stiamo vivendo, e grazie soprattutto allo spostamento della Germania da *Lord protettore* dell'euro-ortodossia a *sponsor* di un approccio "comunitario", è opportuno mettere in chiaro, e tenere ben a mente, che essa non solo ora, *ma*

anche in futuro, sarebbe foriera di gravi problemi per l'Unione post-Covid.

Se è vero che l'integrazione economica (e monetaria) crea maggiori opportunità per tutti, essa comporta anche maggiori responsabilità comuni, altrimenti a lungo andare il sistema diventa insostenibile. Se tale principio è giustamente invocato per richiedere, o imporre, responsabilità fiscale, non lo si può ammutolire quando altre dimensioni di comune responsabilità entrano in gioco. La competizione senza cooperazione è un gioco a somma zero con vincenti e perdenti. Nel corso del tempo i vincenti possono diventare perdenti e viceversa. Tuttavia, il destino dei vincenti non può essere separato da quello dei perdenti, a meno che il legame dell'unione monetaria sia reciso. Se l'Unione europea, economica e monetaria, vuole avere un futuro la *competition union* dev'essere archiviata, e il piano *Next Generation EU* deve diventare quel che il suo nome dice: l'Unione della prossima generazione.

2. Il nuovo avanza, lentamente

Il 15 maggio una risoluzione del Parlamento europeo, approvata con 505 voti favorevoli, 119 contrari e 69 astensioni, chiedeva un Recovery Fund alimentato dall'emissione di obbligazioni a lungo termine garantite dal bilancio (potenziato) dell'Unione. Il 18 maggio arrivava l'accordo franco-tedesco, dal quale era chiaro come la Cancelliera Merkel stesse spostando tutto il peso della Germania dal lato franco-italo-spagnolo. Con il che "l'asse della solidarietà" arrivava a contare il 67% della popolazione dell'Unione a 27 (e il 73,2% del suo Pil nel 2019). Merkel e Macron avevano trovato un'intesa su un fondo da 500 miliardi, per finanziare tempestivamente programmi di spesa straordinari (leggi temporanei) nei paesi maggiormente colpiti dalla pandemia (non cioè nella stessa proporzione in tutti i paesi

dell'Unione). Inoltre, era messo nero su bianco che le risorse dovevano essere trovate emettendo debito comune; che le spese dovevano essere inserite in programmi coordinati e diretti dalla Commissione europea; che quei programmi sarebbero stati finanziati con trasferimenti e non con prestiti. Ma l'accordo andava molto più in là, arrivando a dire non solo l'entità e il finanziamento della spesa, ma a disegnare anche le linee del rilancio post-Covid. Un vero e proprio cambiamento dell'Europa, con al centro l'avvio di una politica sanitaria europea per la prevenzione delle malattie e la reazione alle emergenze, nonché per programmi comuni di *procurement* di vaccini e trattamenti, a cui veniva subito accostato il supporto per la transizione verde e digitale delle economie europee.

Qualcuno ha annunciato che fosse arrivato il tanto atteso "Hamilton moment", con riferimento a quando il Ministro del Tesoro americano Alexander Hamilton propose e ottenne nel 1790, dopo la vittoriosa guerra di indipendenza, che il nuovo governo federale (nato il 4 luglio 1776) si facesse carico dei debiti contratti dagli stati federati per finanziare la guerra e, in cambio, ottenne un piccolo potere di imposizione federale. Molti attribuiscono a quel passo (accompagnato da un piano per ripagare il debito) un valore fondativo della credibilità e del potere acquisiti dagli Stati Uniti d'America nei due secoli successivi grazie alla creazione di un bilancio federale, destinato a divenire sempre più consistente. E crediamo abbiano ragione. Ma quello proposto da Merkel e Macron non è affatto la condivisione dei vecchi debiti e neanche, a veder bene, la nascita di un vero bilancio federale. Come ha notato Sergio Fabbrini, più che ad Hamilton bisognerebbe guardare ad Albert Gallatin (Ministro del Tesoro USA dal 1801 al 1814) che inventò la formula degli aiuti federali agli stati al fine di perseguire obiettivi federali. Macron ha deciso di rinviare il progetto di

produzione "federale" di beni pubblici europei (tranne, appunto, la comune politica sanitaria), con relativa attribuzione di competenze e risorse a un irrobustito bilancio dell'Unione. Progetto che richiede un passaggio politico e istituzionale complesso e delicato, molto probabilmente con un deciso rafforzamento dei poteri di controllo e di decisione del Parlamento europeo e la costituzione di un vero e proprio Ministero delle finanze europee. Insomma, un cambiamento del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Merkel e Macron hanno esplicitamente dichiarato di non escludere questo passo. Ma è ovvio che condizionare la nascita del *Recovery Fund* a cambiamenti tanto difficili ne avrebbe posticipato l'avvio all'anno del poi. Avrebbe dato ragione alle posizioni più conservatrici emerse in Germania e altrove: il *Recovery Fund* è un embrione di bilancio federale; si può fare, in astratto, ma prima bisogna cambiare il Trattato, quindi non si può fare oggi! Sarebbe stato un clamoroso autogol.

Sia come non sia, l'iniziativa franco-tedesca ha fatto saltare lo stallo a cui la Commissione sembrava destinata. Infatti, il 27 maggio la Commissione presentava il piano *Next Generation EU* (NGEU), nuovo nome usato per evitare di sbattere in faccia ai frugali il *Recovery Fund* franco-tedesco. Ma di quello si tratta, saldamente imperniato sull'esistente bilancio europeo pluriennale 2021-2027. Anzi, la Commissione ha voluto aggiungere ai 500 miliardi di *grants* anche 250 miliardi di prestiti a lungo termine e tasso basso al settore privato, cui dovevano aggiungersi le risorse per finanziare sussidi di disoccupazione europei (SURE). Esplicitamente, l'obiettivo non è tornare allo status quo precedente la pandemia ma - si legge sul sito della Commissione - "rimbalzare avanti. Dobbiamo riparare i danni a breve termine della crisi in modo da investire anche nel nostro futuro a lungo termine".



3. La Next Generation Europe

Alla vigilia del Consiglio Europeo del 17 luglio sembrava comunque alto il rischio che il piano della Commissione venisse bocciato o quantomeno fortemente ridotto per dimensione e impatto, grazie all'interdizione dei 4 frugali (circa il 9,5% della popolazione e il 14,3% del Pil della UE), e a quella opposta dei paesi del gruppo *Visegrad* (specialmente Polonia e Ungheria), che cercavano di ottenere il massimo per loro (già grandi beneficiari dei fondi strutturali), nonostante fossero stati meno colpiti dalla pandemia e fossero sotto la lente per lo scarso rispetto dei diritti civili e delle libertà democratiche. Se l'Europa alla fine non fosse stata in grado di trovare un minimo di slancio e di coesione necessari a uscire in modo solidale da questa pandemia, la divergenza tra paesi meno colpiti e/o più resilienti e paesi più danneggiati dalla pandemia e meno capaci di rialzarsi sulle proprie gambe sarebbe tornata ad ampliarsi e con la divergenza avrebbero ripreso a crescere i rischi di instabilità in tutto il continente (Buti, 2020). Per non dire dell'aumento delle disuguaglianze sociali e sanitarie provocato dalla pandemia, che non avrebbe trovato alcun rimedio coordinato e sarebbe stato lasciato ai bilanci e alle scelte politiche nazionali e locali. Sarebbe stato lecito aspettarsi che le forze centrifughe e disgregatrici riprendessero quel vigore che il virus aveva di fatto indebolito.

³ Per una discussione su quali potrebbero essere le entrate in questione si veda Fuest, Pisani Ferry (2020), la cui conclusione è, in sintesi, che la via migliore

FIG. 3 – La Recovery and Resilience Facility

Dispositivo per la ripresa e la resilienza: sovvenzioni

Totale delle sovvenzioni: 312,5 miliardi di EUR

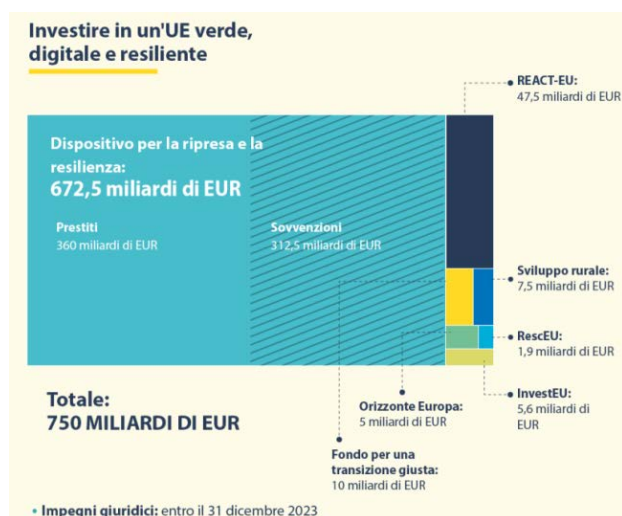


Ma stavolta la Cancelliera Merkel (divenuta nel frattempo presidente di turno dell'Unione Europea) giocava con la squadra "giusta" e, alla fine, si è trovato un compromesso che ha raccolto il consenso di tutti. I *grants* sono stati ridotti da 500 a 390 miliardi e i prestiti sono aumentati da 250 a 360. L'entità complessiva del NGEU è rimasta di 750 miliardi (SURE a parte) e l'assoluta novità del debito comune europeo è stata confermata. Per garantire il rimborso del debito il Consiglio ha previsto un aumento temporaneo del limite annuo delle risorse proprie dell'Unione pari allo 0,6% del reddito nazionale lordo dei 27 paesi e che l'Unione, nei prossimi anni, dovrà dotarsi di nuove imposte comunitarie proprio per garantire l'aumento necessario di risorse proprie³ I frugali hanno ottenuto un maggior controllo sulle spese, perché a decidere sui "piani per la ripresa e la resilienza" nazionali non sarà solo la Commissione. Questa proporrà la sua valutazione sulla base di articolati criteri e punteggi e chiederà il parere del comitato economico e finanziario; se il parere di tale comitato sarà positivo, la proposta passerà al

consiste nell'aumentare la quota comunitaria degli incassi derivanti dai "permessi di emissione", che attualmente affluiscono ai bilanci degli Stati membri.

Consiglio dei ministri che dovrà votarla (a maggioranza qualificata). Se invece uno o più stati membri non fosse d'accordo sulle valutazioni della Commissione, potrebbe richiedere una discussione al successivo Consiglio Europeo. Discussione, si dice nelle Conclusioni del Consiglio Europeo, non delibera. Quindi non sembra esserci potere di veto. Si prevede che l'intero processo decisionale si concluda entro tre mesi dal momento in cui la Commissione avrà chiesto il parere al comitato economico e finanziario. Ovviamente, si è messo in piedi un processo decisionale alquanto barocco che, di fatto, dà nuovo respiro al metodo intergovernativo rispetto al metodo comunitario.

FIG. 4 – I 750 miliardi del NGEU



Le risorse del NGEU (FIG. 4) dovranno essere spese per fare investimenti e realizzare riforme profonde in tutti i paesi, nell'ambito di un comune progetto europeo. Riforme capaci di aumentare la resistenza e la resilienza economica e sociale a eventi estremi (non solo sanitari) ma che molto raramente sono a costo zero e spesso sono difficili da realizzare in autarchia. Inoltre, il NGEU – se speso bene da tutti - potrà rimettere in moto la

crescita economica sostenibile del continente. Con il NGEU, l'Unione si è data in maniera più ferma le sue priorità per il futuro immediato: protezione dell'ambiente e del territorio attraverso il sostegno all'economia verde; protezione comune dai rischi sanitari epidemici; sviluppo e ampio accesso al digitale; equità sociale; investimenti in istruzione e formazione. Purtroppo, sulla capacità del governo italiano di formulare, attuare e monitorare un *Recovery and Resilience Plan* (PRR) articolato e complesso in Europa i dubbi sono condivisi non solo dai "frugali".

Comunque, il compromesso raggiunto al Consiglio Europeo del 17-21 luglio, con la riaffermazione del potere dei governi nazionali, ha allontanato la prospettiva di riforme istituzionali dell'Unione in senso federale e dell'evoluzione del NGEU nell'embrione di un vero bilancio federale, alimentato da risorse fiscali proprie amministrare da un governo Europeo, sotto il controllo del Parlamento Europeo. Il problema di definire meccanismi, regole e risorse per fare politiche anticicliche nella UE e, soprattutto, nell'Eurozona è ancora da affrontare (si veda Boitani, Tamborini 2020a). Così come ancora da affrontare è il tema delle "risorse proprie" del bilancio europeo

4. Come spendere (e non sprecare) i soldi del NGEU?

Per l'Italia e risorse del NGEU dovrebbero essere pari a 87 miliardi a fondo perduto e circa 120 sotto forma di prestiti. Nella sua audizione alla quinta Commissione (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei Deputati, Fabrizio Balassone (2020) – capo del Servizio Struttura Economica della Banca d'Italia – ha presentato qualche simulazione dei possibili effetti macroeconomici derivanti dall'uso delle risorse del NGEU destinate all'Italia. Ipotizzando che 1) le spese siano pienamente ed



efficientemente utilizzate, 2) distribuite in modo uniforme nel quinquennio 2021-2025, 3) interamente destinate a progetti di investimento e 4) siano tutte aggiuntive e non sostitutive delle spese già programmate, si tratterebbe di oltre 41 miliardi l'anno che "potrebbero tradursi in un aumento cumulato del livello del Pil di circa 3 punti percentuali entro il 2025, con un incremento degli occupati di circa 600.000 unità" (p. 8). In pratica, si tratterebbe di raddoppiare per cinque anni la spesa di investimento che, in media, tra il 2000 e il 2019 è stata di 43,5 miliardi l'anno. Balassone ha presentato anche una simulazione più "contenuta", in cui si ipotizza che il 30% delle risorse venga utilizzata per misure già programmate (cosa, per altro, difficilmente autorizzabile dalla Commissione). In questo caso si arriverebbe a spendere circa 29 miliardi, di cui solo 19 per investimenti. L'impatto sul Pil sarebbe conseguentemente ridotto: un aumento cumulato di quasi 2 punti percentuali nel 2025. È possibile che gli impatti siano maggiori se i moltiplicatori della spesa risultassero più alti che nella media del passato, come normalmente accade nei periodi di profonda recessione quale quella innescata dalla pandemia da Covid-19 (Boitani, Perdichizzi, Punzo, 2020). Ma naturalmente, l'ipotesi che le risorse vengano spese nei tempi e con la massima efficienza è tutt'altro che scontata. Un aumento della quota di spese non destinate a investimento o degli "sprechi" si tradurrebbe in una riduzione dell'impatto macroeconomico positivo, cioè in un minor aumento del Pil. Il che avrebbe, come ovvio, un contraccolpo negativo sugli indicatori di finanza pubblica (come il rapporto tra deficit e Pil e il rapporto debito/Pil), che già sono peggiorati inevitabilmente nel corso di quest'anno.

⁴ Esistono però dei contributi di gruppi e associazioni private che il governo potrebbe utilmente considerare e che appaiono, al momento, assai più articolati delle

Le *slides* presentate a metà settembre dal governo italiano come "Linee guida per la definizione del piano nazionale di ripresa e resilienza" sono un elenco di obiettivi, missioni, azioni/progetti e politiche di supporto che declinano con diligenza quanto indicato a suo tempo dalla Commissione. C'è tutto. E niente. Non traspare ancora una strategia complessiva, una definizione di priorità tra obiettivi, un accordo tra strategie e strumenti per raggiungere insieme o in ordine più obiettivi, una sia pur grossolana quantificazione delle risorse da destinarsi a ciascuna "missione", per non parlare del coordinamento con altri paesi europei (che la Commissione intende favorire), dei tempi di realizzazione e delle istituzioni chiamate a realizzare. Si dirà che quelle uscite il 9 Settembre sono solo "linee guida" e che il Piano deve ancora venire. Vero. Ma il metodo apparentemente scelto, consistente nell'elicitare tutti i progetti disponibili da parte delle varie amministrazioni locali e di altre parti della P.A., non sembra andare nella direzione di soddisfare i criteri piuttosto stretti con cui i Piani di ripresa e resilienza verranno valutati⁴.

Il governo francese ha presentato una bozza di piano di rilancio da 100 miliardi di euro il 3 settembre scorso. Per la verità non è chiaro che si tratti proprio del PRR previsto per l'accesso ai fondi NGEU. Il piano ha tre gambe: il clima, la competitività dell'economia francese e la coesione sociale. Ma - ha osservato Charles Wyplosz (2020) - manca una diagnosi dei mali che si vogliono curare, da cui derivare cosa serve per il rilancio. Non è chiaro se gli estensori del piano abbiano presente che, per un rilancio rapido ed efficace, il piano dovrebbe prevedere spese immediate, temporanee e ad alto moltiplicatore, magari (come ha suggerito Olivier Blanchard) in parte

linee guida governative. Si veda, per esempio, Minima Moralia (2020).

condizionate ad eventuali altri tracolli della domanda in caso di nuovi *lock-down*. E che la resilienza richiede spese capaci di aiutare (al momento dell'avvio) le necessarie riforme delle istituzioni economiche francesi, migliori e più solide di quelle italiane forse, ma anche parecchio incrostate e sempre afflitte da alta conflittualità sociale.

Alcune osservazioni possono essere comunque utili, qualora il futuro piano italiano dovesse orientarsi nella stessa direzione di quello francese. Gli investimenti ambientali sono certamente un'ottima cosa: è cruciale riuscire a ridurre le emissioni di CO₂ per unità di Pil, ma non solo. Tuttavia, gli investimenti ambientali non sembra rispondano al criterio della rapidità di realizzazione. E se sono rapidi, bisogna accettare una larga percentuale di errori e, quindi di "sprechi". Il rimpatrio delle produzioni medicali (previsto nel piano francese) è forse popolare, ma sostituire un lavoratore indiano con uno europeo ha un costo piuttosto elevato. Non sarebbe meglio investire in impianti medicali ad alta tecnologia e assumere medici e infermieri per colmare i vuoti di organico? Ma ogni allargamento degli organici, si deve tenere a mente, fa aumentare la spesa sanitaria in modo permanente. Quindi si richiede un finanziamento permanente che, se non viene da aumenti di entrate, produce nuovo deficit e nuovo debito pubblico. Le spese per la coesione sociale, se mal gestite, possono tradursi nella creazione di nuovi "diritti" e, quindi, essere tutt'altro che temporanee e anzi, anche loro, generare deficit futuri permanenti.

5. La qualità della governance è cruciale

In un documento di lavoro della Commissione Europea (2020) viene descritto in dettaglio il funzionamento dei Piani nazionali di Ripresa e Resilienza. Non solo le grandi linee che essi

dovranno seguire, ma come, quanto, in che modo e in che tempi i vari progetti di investimento e riforma si devono complementare nel raggiungimento dei grandi obiettivi, che sono quelli più volte riaffermati.

Il documento chiarisce che non potranno essere ammesse spese permanenti (cioè quelle connesse alla creazione di nuovi "diritti") o tagli permanenti di entrate fiscali e contributive, a meno che i paesi non siano in grado di dimostrare con adeguati modelli di simulazione che il taglio delle entrate è sostenibile grazie all'impatto delle riforme realizzate. Comunque, ai paesi UE che faranno richiesta dei fondi si lascia ampia libertà di scelta e, allo stesso tempo, la definizione di caratteristiche, entità e durata dei progetti, la valutazione degli impatti su crescita, occupazione e sostenibilità (economico-finanziaria e ambientale). Il giudizio della Commissione e, probabilmente del Consiglio (magari su richiesta dei "frugali") verterà sulla coerenza dei Piani, sulla corretta individuazione dei canali attraverso cui si eserciteranno gli impatti, sulla quantificazione precisa dei tempi di realizzazione e dei costi. Carenze sotto questo profilo potranno portare anche a riduzioni delle risorse oltre che, ovviamente, a benefici ridotti per l'economia del paese trovato in difetto.

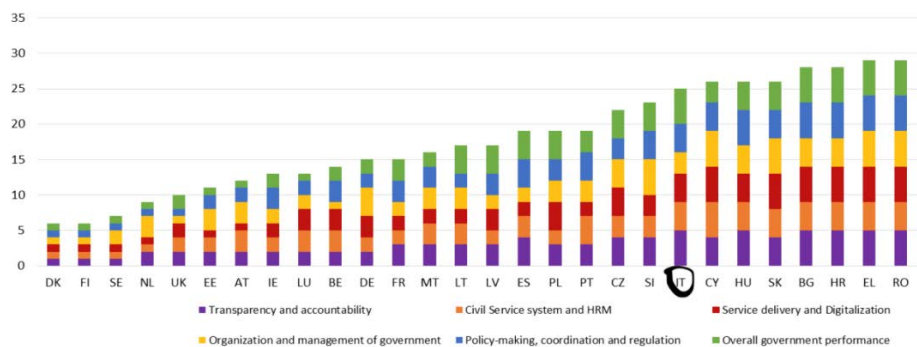
L'opportunità della Next Generation Europe (NGE) richiede, dunque, una programmazione articolata e, soprattutto, impone un'attuazione rapida e ben sincronizzata. Negli anni del declino e dell'oblio della programmazione, in Italia la macchina amministrativa si è arrugginita in molte parti, sia lato programmazione che lato attuazione. Il che non promette niente di buono, tanto più che le risorse del NGE saranno sottoposte all'occhiuta attenzione dei paesi frugali, pronti a cogliere l'Italia nelle sabbie mobili dei suoi storici difetti. La FIG. 5 (dove un indice più alto misura una performance peggiore), mostra abbastanza



chiaramente come l'Italia sia molto lontana dai primi della classe europei (ma anche dai tradizionali benchmark tedesco e francese) soprattutto per trasparenza e responsabilità delle amministrazioni pubbliche e per la loro gestione

delle risorse umane, ma anche per la performance complessiva dei vari livelli di governo.

FIG. 5 – Performance ed efficacia delle amministrazioni pubbliche nei paesi della UE



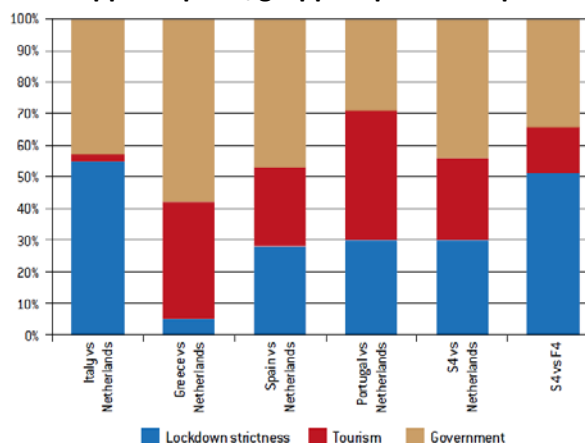
Come ha notato l'ex Ministro dell'Economia Piercarlo Padoan (2020), uno dei benefici che l'Italia potrebbe trarre dal NGEU è proprio quello di "un'esperienza di gestione senza precedenti della macchina dello Stato". Rimane il fatto che alcune delle "politiche di supporto" individuate nelle slides del governo sono in realtà premesse essenziali alla realizzazione di qualsiasi programma. Un esempio su tutti: la riforma dei sistemi di valutazione, autorizzazione e controllo (preventivo) sui progetti di investimento che oggi (e da anni), con le loro stravaganti e snervanti duplicazioni, sono come un insieme di freni a mano permanentemente tirati. E hanno contribuito significativamente al declino degli investimenti pubblici netti (in effetti, negativi dal 2012) nel nostro Paese (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2018; Boitani, Mele, 2019; Buti, Messori, 2020). Il governo rivendica di aver già fatto quanto serve con il "decreto semplificazioni". Ma si sa che quel decreto non era davvero granché e non tagliava né scioglieva i nodi

più stretti. A ciò ora si aggiunge l'urgenza di attrezzare la nostra PA con competenze e risorse adeguate a gestire un programma di estensione e complessità senza precedenti. Un Progetto tra i Progetti l'ha chiamato il "Gruppo dei 20" della Fondazione Economia Tor Vergata (Paganetto, 2020). Con piena ragione.

Del resto, la cattiva governance è stata individuata come una delle spiegazioni del perché la pandemia da Covid-19 abbia causato perdite di Pil maggiori in alcuni paesi europei che in altri (Sapir, 2020). In effetti, secondo le stime econometriche di Sapir, spiegherebbe "tra il 30% e il 50% della differenza dimensionale dello shock economico" tra paesi del Sud e paesi del Nord Europa. Certo, ha contribuito anche la rigidità e la durata delle misure restrittive attuate dai diversi paesi, mentre non sembra che il livello del debito pubblico con cui i paesi sono entrati nella crisi pandemica abbia giocato alcun ruolo (FIG. 6). Ne segue che l'effettiva resilienza dei paesi (soprattutto del Sud Europa) dipende in modo cruciale dalla capacità di migliorare, proprio

grazie al NGEU, la qualità della propria “governance” (Giordano et al. 2020; Wolff, 2020).

FIG. 6 – Contributi stimati di alcuni fattori alle differenti conseguenze economiche del Covid-19 in alcune coppie di paesi/gruppi di paesi europei



Fonte: Sapir, 2020, p. 7

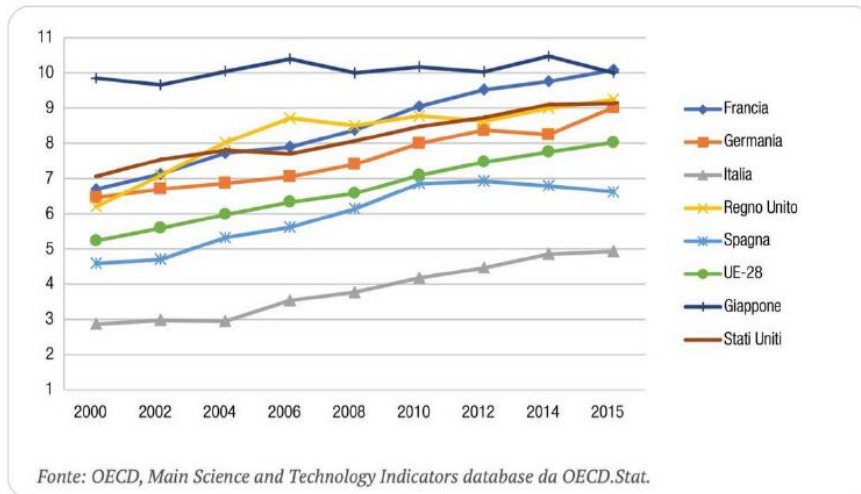
Il menzionato documento di lavoro della Commissione Europea (2020) raccomanda l’individuazione di un soggetto, una autorità, un ministero che svolga il compito di coordinare il lavoro per la formulazione e la realizzazione dei progetti che rientrano nel *Recovery and Resilience Plan* e che funga da punto di contatto unico con la Commissione. Le decisioni generali relative al Piano dovranno essere politiche, tanto più che esse riguardano le prossime generazioni e richiedono quindi un’idea forte di quale futuro vogliamo ad esse assicurare, idea che è compito della politica esprimere. Sarebbe auspicabile, tuttavia che le valutazioni dei progetti, il loro coordinamento e poi le singole decisioni di spesa, la gestione dei progetti e la loro realizzazione venisse affidato – come suggerisce la Commissione – a un soggetto dotato di ampi

poteri, provate competenze e sufficiente prestigio per raccogliere intorno a sé le migliori professionalità manageriali e amministrative per la realizzazione del Piano. Più volte Giorgio La Malfa (da ultimo su Il Sole 24 Ore del 23 settembre) ha indicato in Mario Draghi la persona più qualificata cui chiedere “di rendere all’Italia questo prezioso servizio”. Potrebbe essere un’ottima idea, qualora Draghi fosse disponibile, ovviamente in un quadro chiaro di autonomia e di responsabilità.

6. “Il piano Amaldi”: ricerca di base per la resilienza

Uno dei punti centrali del Piano per la ripresa e la resilienza dovrebbe essere il deciso rafforzamento della ricerca scientifica di base. Come ha sottolineato Ugo Amaldi (2020), “la ricerca scientifica di base è, nel lungo periodo, il motore dell’innovazione tecnologica; senza di essa non sarà possibile trasformare l’Italia in una ‘società della conoscenza’ che – oltre ad affrontare il problema posto dal riscaldamento climatico, che è attualmente dimenticato ma non cancellato – sia resiliente, più dematerializzata, circolare e parca nell’uso di risorse naturali”. Inoltre, proprio la pandemia ha chiarito definitivamente il ruolo della ricerca scientifica non solo per fronteggiare le emergenze sanitarie, ma anche per orientare le scelte delle istituzioni. Inoltre, la ricerca scientifica è certamente essenziale per porre su solide basi la riconversione ambientale e lo sviluppo sostenibile. Una posizione, quella di Amaldi, naturalmente in consonanza con quanto espresso più volte dal Governatore della Banca d’Italia (da ultimo, Visco, 2020).

FIG. 7 - Numero di ricercatori ogni mille occupati in alcuni paesi Ocse (2000-2015)



L'Italia, purtroppo è molto indietro in tutte le misure dell'attività di ricerca, dal numero di ricercatori ogni mille occupati (FIG. 7), al numero di persone con dottorato di ricerca ogni mille abitanti (FIG. 8), alle spese per la ricerca e sviluppo (sia pubblica che privata, FIG. 9), per di più con una assoluta prevalenza della ricerca pubblica

(soprattutto universitaria) nel Mezzogiorno. Ma anche quanto a investimento delle imprese in "capitale basato sulla conoscenza", l'Italia si colloca nel gruppo di coda dei paesi Ocse (FIG. 10).

FIG. 8 - Numero di persone con dottorato di ricerca ogni mille abitanti in alcuni paesi Ocse (2016)

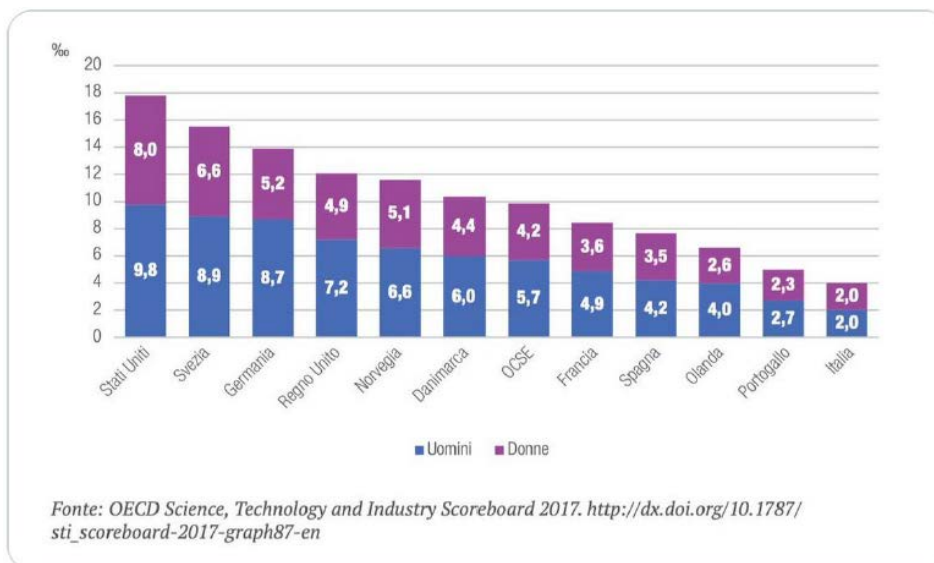
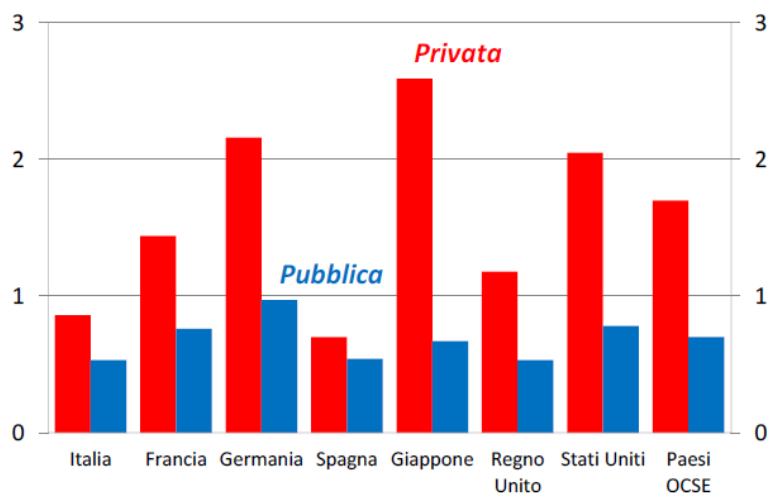
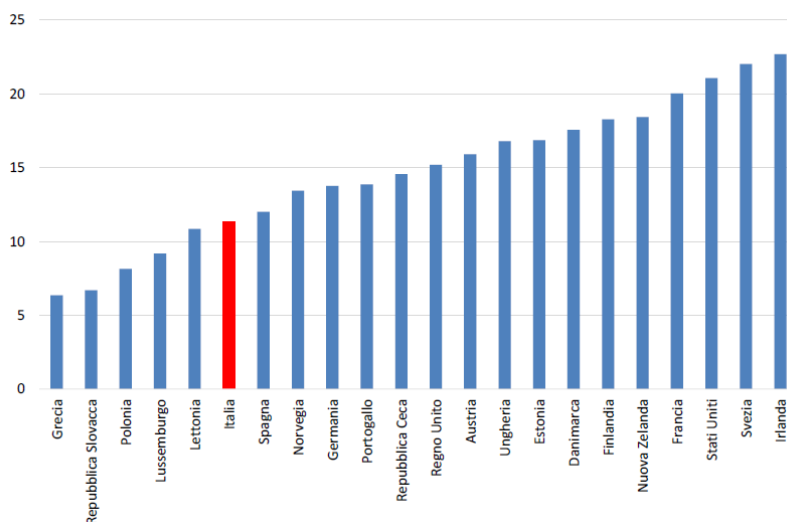


FIG. 9 – Spesa per ricerca e sviluppo in % del Pil - 2018



Fonte: Ocse, cit. in Visco (2020)

FIG. 10 - Investimenti delle imprese in “capitale basato sulla conoscenza” in % del Pil - 2015



Fonte: Ocse, cit. in Visco (2020)

Il piano Amaldi consiste nell’aumento drastico dei fondi per la ricerca scientifica, in modo da raggiungere nel 2026 una spesa in ricerca pubblica pari all’1,1% del Pil, contro l’attuale 0,5%. Per fare ciò bisognerebbe aumentare la spesa per ricerca

di base di 1,5 miliardi e quella per ricerca applicata di 0,5 miliardi nel 2021 e poi aumentare entrambe del 14% l’anno per cinque anni. In parallelo coi finanziamenti, dovrebbero crescere “sia il numero delle borse per dottorati di ricerca sia gli organici



degli Atenei e degli Enti di ricerca privilegiando i gruppi di ricerca scientificamente più produttivi. Nel 2016 l'Italia aveva superato la Francia per numero di pubblicazioni scientifiche. La qualità dei ricercatori italiani non è in discussione. Il loro numero e le risorse su cui possono contare, invece, sono limitati. Se una piccolissima frazione delle risorse NGEU verranno dedicate alla ricerca è molto probabile che tutta la capacità di resilienza e il raggiungimento di una maggiore crescita sostenibile saranno rafforzati. Tanto meglio se poi questa strategia si accompagnerà (anche grazie alle risorse NGEU) a una riforma mirata del sistema di istruzione capace di potenziarne la qualità e, di conseguenza, di migliorare la preparazione degli studenti delle prossime generazioni. Del resto, NGEU sta proprio per *Next Generation Europe*.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia per la Coesione Territoriali (2018), "Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche", Temi CPT, No. 6/2018.
- Amaldi U. (2020), "Per la transizione verso una società più resiliente è necessario finanziare la ricerca di base", in *Pandemia e resilienza*, Roma, Edizioni del Consiglio Nazionale delle Ricerche.
- Balassone F. (2020), Audizione nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare ai fini dell'individuazione delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund", Roma, Camera dei Deputati, 07.09.2020.
- Boitani A., Mele G. (2019), "Investimenti pubblici e debole crescita economica", in C. Dell'Aringa, P. Guerrieri (a cura di), *Inclusione, produttività e crescita*, Bologna, Arel-Il Mulino, cap. 6.
- Boitani A., Perdichizzi S., Punzo C. (2020), "Nonlinearities and expenditure multipliers in the Eurozone", Working paper No. 89, Dipartimento di Economia e Finanza, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.
- Boitani A., Tamborini R. (2020a), "Crisis and reform of the Euro zone: Why do we disagree? A reflection paper on the North-South divide", Rome: Friedrich-Ebert-Stiftung, March 2020, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/rom/16042.pdf>.
- Boitani A., Tamborini R. (2020b), "Eurobonds and European citizenship", Rome: Friedrich-Ebert-Stiftung, April 2020, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/rom/16778.pdf>.
- Boitani A., Tamborini R., Saraceno F. (2020), "Der European Recovery Fund: eine Lösung, um Europa zu einen", Rom : Friedrich-Ebert-Stiftung, Mai 2020, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/rom/16198.pdf>.
- Buti M. (2020), "A tale of two crises: Lessons from the financial crisis to prevent the Great Fragmentation", Vox.eu, July 13.
- Buti M., Messori M. (2020), "Questa volta l'Italia non può sbagliare", Policy Brief 34/2020, Luiss-SEP.
- Commissione Europea (2020), Guidance to member states. Recovery and Resilience Plans, SWD (2020) 205 final, Bruxelles, 17.09.2020.
- Darvas Z. (2020), "Having the cake, but slicing it differently: How is the grand EU recovery fund allocated", Bruegel Blog, July 23.
- Fuest C., Pisani-Ferry J. (2020), "Financing the European Union: New context, new responses", Bruegel, Policy Contribution No. 16, September.
- Giordano R., Lanau S., Tommasino P., Topalova P. (2020) "Does public sector inefficiency constrain firm productivity? Evidence from Italy", *International Tax and Public Finance*, 27(4), pp. 1019-1049.
- La Malfa G. (2020), "Un'agenzia a guida forte per il piano di rilancio", *Il Sole 24 Ore*, 23.09.2020, p.2.
- Minima Moralia (2020), "Next Generation Italia", <http://www.associazionemandm.org/iniziative/next-generation-italia>.
- Padoan P.C. (2020), "Guida pratica per rendere più efficiente lo stato con l'aiuto dell'Europa", *Il Foglio*, 26.09.2020, p. 3.
- Paganetto L. (2020), "Next Generation EU, governance e progetti di investimento", Fondazione Economia Torvergata.
- Sapir A. (2020), "Why has COVID-19 hit different European Union economies so differently?", Bruegel, Policy Contribution No. 18, September.
- Visco I. (2020), "Economic growth and productivity: Italy and the role of knowledge", EuroScience Open Forum, 04.09.2020.
- Wolff G. (2020), "Without good governance, the EU borrowing mechanism to boost the recovery could fail", Bruegel Blog, September 15.
- Wyplosz C. (2020), "Le plan de relance qui n'en est pas un", *Telos*, 16 septembre.