

NEXT GENERATION EU, GOVERNANCE E PROGETTI D’INVESTIMENTO

di Luigi Paganetto¹

1. La decisione con cui la EU ha destinato 750 miliardi a un progetto comune per combattere le conseguenze economiche del Covid-19 non è solo un risultato di enorme importanza, ma anche l’avvio di un processo che comporta aspetti di *Governance* destinati ad avere conseguenze importanti per il futuro perché:

a) *prefigura l’apertura di spazi fiscali prima d’ora non immaginabili.* Le risorse che sono state messe in campo sono legate, come è noto, a debito sottoscritto dalla EU, ma sostenuto dalle risorse di bilancio. Il che significa che, anche se in termini assai lunghi, dovranno essere recuperate le risorse per restituire il debito contratto. Ciò può avvenire attraverso maggiori contribuzioni dei paesi aderenti o, assai più probabilmente, con l’acquisizione di quelle “risorse proprie” di cui si discute da tempo. Esse possono variare dalla tassazione della CO2 e della plastica, alla tassazione delle multinazionali che operano su internet, ma è chiaro che le risorse per restituire il debito contratto andranno trovate. Anche se, per un verso, si tratta di un problema difficile da affrontare e per il momento non se ne parla, per altro verso si apre un fronte importante quello della fiscalità propria della EU, che potrebbe avere implicazioni importanti anche per questioni che stanno sul tavolo come i costi di gestione dell’immigrazione e delle frontiere, nonché difesa e sicurezza;

b) *mette assieme, in una proporzione prima d’ora mai realizzata, progetti nazionali e progetti europei.* Anche se in questo momento gli occhi di tutti sono puntati, come è naturale, sulle risorse disponibili a livello nazionale per la ripresa post Covid-19, non va trascurato che la Commissione ha continuato a prevedere programmi di carattere Europeo come *Invest-EU* e *Horizon*, per citare solo i più importanti.

¹ Il 30 luglio 2020 si è tenuto il terzo incontro a distanza del Gruppo dei 20 - “Revitalizing Anaemic Europe” sul tema “*Economia e post Covid-19*”, organizzato dalla Fondazione Economia Università di Roma “Tor Vergata”. Il testo, scritto da Luigi Paganetto, tiene conto degli interventi del Rappresentante Permanente d’Italia a Bruxelles, Amb. Maurizio Massari e di quelli di Maria Ludovica Agrò, Gloria Bartoli, Patrizio Bianchi, Rocco Cangelosi, Fabio Colasanti, Claudio De Vincenti, Paolo Guerrieri, Rainer Masera, Maurizio Melani, Beniamino Quintieri, Nicola Rossi, Pasquale Lucio Scandizzo e Giovanni Tria.

Attraverso i c.d. “*Rebate*”, la maggioranza ha avuto ragione dei paesi “frugali”. Non va però trascurato che questa scelta ha avuto come conseguenza la diminuzione del bilancio settennale: dai 1300 miliardi circa, auspicati dal Parlamento EU, ai 1000 miliardi circa, con il conseguente taglio delle risorse destinati a *Invest-EU*, alla ricerca (*Horizon*) e alla difesa. L’insoddisfazione del Parlamento, che è chiamato ad approvare le decisioni del Consiglio, potrebbe portare ad una ridefinizione delle scelte realizzate. Sarebbe una buona cosa, anche perché sono settori strategici, anche a livello geopolitico, nell’impostazione del bilancio voluto dalla Presidente Ursula Von der Layen e sono settori, come nel caso della ricerca, dell’innovazione e della conoscenza, sui quali il nostro Paese ha particolare necessità di acquisire risorse. Va sottolineato che essi danno vita a progetti di natura condivisa, attraverso i quali vengono tracciati sentieri di sviluppo e strategie dell’Unione in materia di infrastrutture, innovazione e tecnologia. Basta l’esempio di “Industria 4.0” per intenderne la loro importanza;

c) definisce una destinazione di risorse di assai lungo periodo considerato che le sue propaggini arrivano ben dopo il prossimo bilancio, anche se non è per nulla chiara la loro distribuzione nel tempo. La scelta per la distribuzione delle risorse è stata quella di favorire i paesi la cui economia ha mostrato una maggiore fragilità nel post Covid-19, mettendo così in moto un approccio solidaristico. Ma questa scelta sarà tanto più efficace quanto i tempi di erogazione delle risorse saranno tempestive, non solo rispetto all’avvio del “*Next Generation*” per il quale è ormai chiaro che si tratta del 2021, ma anche per le sue fasi successive;

d) utilizza il c.d. metodo del “freno di emergenza” come rimedio ai limiti di una Governance fondata sul metodo intergovernativo. Quest’ultimo è un metodo che domina le decisioni a Bruxelles e che ha fatto ancora sentire il suo peso attraverso il potere di veto che spetta a ciascuno Stato in Consiglio. Si tratta di un tema che tornerà di attualità quando si riprenderà a parlare di riforma della *Governance* europea. L’aspetto che vi è collegato e che suscita oggi preoccupazione è legato al meccanismo di approvazione dei progetti nazionali. C’è, infatti, la possibilità che, al momento dell’erogazione dei finanziamenti dei progetti approvati dal Consiglio su proposta della Commissione, uno dei paesi partecipanti sostenga l’inadeguatezza di un qualche progetto. A questo punto entra in funzione il

meccanismo del “freno di emergenza”, peraltro già previsto per altri casi dal Trattato di Lisbona che prevede, per la sua approvazione, di norma di competenza della Commissione, un ritorno al Consiglio EU per un voto a maggioranza qualificata. Va detto, peraltro, che il meccanismo del “freno di emergenza”, attenua le conseguenze e non determina uno spostamento verso l’asse intergovernativo della gestione del *Recovery Fund*, che resta governata secondo il modello comunitario.

Per concludere: pur con questi “*caveats*”, il “*next Generation EU*” porta con sé cambiamenti di *Governance* che possono essere prodromici ad una nuova Europa. Sono aspetti che possono segnare un prima e un dopo nelle vicende della EU.

2. Se si guarda poi alle *procedure e ai metodi di valutazione dei progetti “paese” da realizzare*, va detto che la Commissione EU dovrà definire sia le condizionalità che le metodologie da impiegare per valutare i piani di investimento.

Non è difficile prevedere che gli obbiettivi si discosteranno probabilmente assai poco da quelli enunciati a suo tempo da Ursula von der Layen per il Bilancio EU per puntare su *green deal* e digitale.

Quanto ai metodi di valutazione c’è da scommettere che, alla fine, essi non saranno molto differenti da quelli in uso in materia di Fondi Strutturali, perché è sulle politiche di coesione che la Commissione ha fatto le maggiori esperienze sui temi dello sviluppo.

E qui emerge un problema, perché anche se negli ultimi anni il nostro Paese ha fatto progressi, è anche vero che la gestione delle risorse dei Fondi strutturali ha suscitato e suscita tuttora critiche.

La sfida non è soltanto, come viene ripetuto in questi giorni, quella di predisporre un insieme coordinato di progetti (piuttosto che una mera lista), ma anche quella di essere pronti a gestirli.

Serve, perciò, prepararsi e attrezzare adeguatamente la nostra amministrazione pubblica con competenze, risorse umane e finanziarie adeguate.

Potrebbe trattarsi di un Progetto tra i Progetti.

Esso sarebbe tanto più necessario se le condizionalità previste dalla Commissione fossero, come è possibile, differenziate tra quelle previste per riforme complessive, come quelle della

pubblica amministrazione, della scuola e della giustizia e per i progetti di investimento pubblico nelle grandi infrastrutture.

In tutti i casi c'è l'esigenza di competenze *ad hoc*, nonché di *una Istituzione capace di condurre le analisi necessarie e sviluppare un disegno strategico complessivo*. Sono compiti in passato svolti dal Comitato Nazionale per la Programmazione presso il Ministero del Bilancio e, per quel che riguarda il Sud, dalla Cassa per il Mezzogiorno.

È una scelta che va fatta con sollecitudine, tenendo presente che il principale ostacolo all'attuazione di un adeguato programma di rilancio della nostra economia non è soltanto la carenza di risorse finanziarie, quanto la inadeguatezza delle capacità tecniche e amministrative per pianificare, progettare e realizzare interventi pubblici.

Vanno rinnovate le qualità, le competenze e l'autorità dell'amministrazione pubblica, attraverso incisive riforme legislative e regolamentari.

3. A decisioni EU prese, il tema centrale è quello delle priorità e del disegno generale da rispettare per assicurare la ripartenza del nostro Paese.

La priorità del settore della sanità si impone da sola.

L'investimento sulle strutture di assistenza territoriale, oltre a quella di una massiccia campagna di accertamento sierologico, è essenziale dopo l'esperienza del Covid-19 e il rischio di una sua recrudescenza.

Nei mesi scorsi si è visto che il sistema ospedaliero, pur sotto una fortissima pressione, ha retto allo straordinario sforzo che gli è stato richiesto.

Non altrettanto è accaduto per l'assistenza sul territorio perché, pur facendo del loro meglio, medici di famiglia e guardie mediche non hanno potuto contare su strutture e attrezzature capaci di assicurare una diagnosi che realizzasse il discrimine tra chi aveva bisogno e chi non aveva necessità di una successiva ospedalizzazione. Tutto questo mentre il pronto soccorso si gonfiavano di pazienti di cui era difficile giudicare a prima vista le esigenze.

Le “Case della Salute”, presenti soprattutto in Emilia-Romagna, Toscana e Puglia, rappresentano una lodevole eccezione di assistenza sul territorio, anche se sono del tutto insufficienti rispetto alla domanda potenziale dei cittadini.

Allo stesso tempo, il sistema ospedaliero, pur con i suoi pregi, avrebbe bisogno di un forte impegno d’investimento per assicurarne adeguatezza e aggiornamento delle attrezzature di cui dispone. La conclusione è che le risorse del MES sarebbero preziose per rispondere a queste esigenze, sempre che esse vengano utilizzate in maniera aggiuntiva e non sostitutiva per l’investimento in sanità.

4. Non bisogna mai dimenticare che le aspettative contano ed il tempo a disposizione si fa breve. Occorre evitare che l’incertezza che avvolge l’evoluzione dell’economia si radichi anziché attenuarsi.

È vero che la caduta del nostro PIL nel secondo trimestre non è stata peggiore di quella di Francia, Spagna e UK, ma è anche vero che il bilancio pubblico risentirà pesantemente dei minori introiti fiscali legati alla riduzione del fatturato nel *lockdown*. Quanto più saranno anticipate le indicazioni a questo riguardo, tanto minori avranno corso pericolose aspettative destabilizzanti per l’economia, così come è essenziale la tempistica quadro delle riforme e degli investimenti necessari a rilanciare la nostra economia e rendere più efficienti pubblica amministrazione e scuola, aree in cui è ovvio occorre investire, realizzando riforme decisive per il Paese. *Va poi ricordato che, nel caso delle infrastrutture, la spesa in “buoni investimenti” con redditività sociale superiore al costo di finanziamento è “self financing” e determina, perciò, un debito pubblico che non produce costi per le generazioni a venire.*

In materia di investimenti infrastrutturali, la scelta che si impone è quella del completamento degli investimenti incompiuti, in particolare al Sud.

Il risparmio privato, la cui dimensione è una vera ricchezza del Paese, potrebbe ampiamente contribuire alle esigenze d’investimento del Paese, laddove venisse assicurata ai privati una partecipazione con le forme di garanzie previste dalla BEI per gli investimenti PPP.

Anche in quest’ottica, è di grande importanza che gli investimenti vengano selezionati nelle aree a maggiore potenzialità d’innovazione, considerando i tempi in cui queste ultime si producono. L’orizzonte temporale di riferimento contribuisce a definire la redditività degli investimenti, perché tanto più siamo di fronte a tempi brevi, tanto minore è l’incertezza sugli esiti dell’investimento e più immediato è l’effetto sull’economia. A titolo di esempio, si può ricordare la casistica riportata in un noto studio dell’OCSE in materia di energia, nel quale si

afferitava che la priorità d’investimento era il settore dell’efficienza energetica dove si sarebbe prodotta la maggior messe di “grappoli” d’innovazione prevedibili per l’immediato futuro, con l’adozione di fonti “rinnovabili”.

Ma è chiaro che, a proposito di investimenti settoriali, *si pone il problema della loro produttività economica e sociale*. Conta il loro effetto sul PIL, ma conta, allo stesso tempo, il loro effetto sul benessere sociale e la sostenibilità dello sviluppo che sono capaci di produrre. *Non è facile misurare gli aumenti di produttività, ma è essenziale attivare le competenze per farlo.*

Lo sviluppo di competenze su intelligenza artificiale e supercalcolo è fondamentale per lo sviluppo del Paese. Le filiere tecnologiche vanno viste in un’ottica europea, perché è in questo contesto che si verificherà la loro dinamica. Questa è la ragione per la quale è bene che le risorse di *Invest-EU* vengano ripristinate.

C’è un gran bisogno d’innovazione nel nostro Paese a livello economico e sociale, innovazione che si accompagni ad aumenti consistenti *della produttività totale, la cui inadeguata dinamica è per noi un problema centrale.*

È questa la vera leva di cambiamento in un momento come questo di “distruzione creatrice”, per dirla alla Schumpeter, che si impone e si imporrà nel post Covid-19.

Il ruolo del capitale umano, in questo contesto, è essenziale. Investire sui cicli educativi significa anche superare modelli burocratici e centralistici della scuola e migliorarne i percorsi professionalizzanti.

Si tratta di una scelta decisiva per lo sviluppo del Paese che ci consegnerà un’economia molto cambiata nel prossimo futuro.

Roma, 4 settembre 2020