

Commissioni Riunite 14^a (Politiche dell'Unione europea)
e 5^a (Bilancio) del Senato della Repubblica

**Audizione sulla proposta di
“Linee guida per la definizione del Piano nazionale
di ripresa e resilienza” (atto n. 572)**

Testimonianza del Capo del Servizio Struttura economica
della Banca d'Italia

Fabrizio Balassone

Senato della Repubblica
Roma, 1 ottobre 2020

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

ringrazio le Commissioni 14^a (Politiche dell'Unione europea) e 5^a (Bilancio) del Senato per avere invitato la Banca d'Italia. Quest'oggi vorrei ripercorrere in estrema sintesi le riflessioni alla base del mio recente intervento dedicato alle caratteristiche del programma *Next Generation EU* e alla sua rilevanza per l'economia del nostro Paese (a cui rimando per le informazioni più di dettaglio¹) nonché dare conto degli ulteriori passaggi che hanno avuto luogo nel frattempo, sia in sede europea sia in ambito italiano, in merito all'utilizzo delle risorse del programma.

1. Il programma *Next Generation EU*

Lo scorso 21 luglio il Consiglio europeo ha raggiunto un accordo sull'introduzione di un nuovo strumento, denominato *Next Generation EU*, oltre che sul quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea per il periodo 2021-27.

Nell'ambito di *Next Generation EU* l'Unione potrà indebitarsi per 750 miliardi. Le risorse raccolte saranno destinate alla concessione di trasferimenti (per 390 miliardi) e di prestiti (360 miliardi) agli Stati membri, soprattutto a quelli in cui le conseguenze economiche della pandemia da Covid-19 sono più marcate. Per garantire il rimborso del debito (che andrà concluso entro il 2058) è previsto l'aumento del limite annuo delle risorse proprie dell'Unione; in particolare è prevista l'introduzione di nuove imposte comunitarie. Per essere operativo, l'accordo raggiunto in sede di Consiglio deve ottenere l'approvazione del Parlamento europeo; l'aumento del limite massimo delle risorse proprie dovrà essere ratificato da ognuno degli Stati membri secondo le proprie procedure costituzionali.

Quasi il 90 per cento delle risorse (312,5 miliardi di trasferimenti e tutti i 360 miliardi di prestiti) verrà veicolato attraverso il Dispositivo per

¹ F. Balassone, Testimonianza nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare ai fini dell'individuazione delle priorità nell'utilizzo del *Recovery Fund*, Camera dei Deputati, Roma, 7 settembre 2020 (https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2020/BALASSONE_audizione_07092020.pdf)

la ripresa e la resilienza; il rimanente 10 per cento sarà utilizzato per rafforzare programmi di spesa del bilancio pluriennale dell'Unione europea.

Per richiedere i fondi del Dispositivo i paesi dovranno predisporre appositi “Piani nazionali per la ripresa e la resilienza”; la Commissione europea fornirà una valutazione di tali Piani, che dovrà poi essere approvata a maggioranza qualificata dal Consiglio. L'effettiva erogazione dei fondi, che non potrà avvenire oltre il 2026, sarà subordinata al soddisfacente conseguimento di obiettivi intermedi e finali specificati nei Piani. Previa approvazione del Piano, gli Stati membri potranno richiedere un prefinanziamento pari al 10 per cento dei fondi richiesti.

Per quanto riguarda i trasferimenti del Dispositivo, le più recenti stime della Commissione² indicano che la quota dell'Italia sarebbe pari a circa 65,5 miliardi (di cui 44,7 nel biennio 2021-22; cfr. Tabella 1)³. Con riferimento ai prestiti ciascuno Stato potrà ottenere un ammontare non superiore al 6,8 per cento del proprio reddito nazionale lordo (per l'Italia si tratterebbe di oltre 120 miliardi).

L'impatto macroeconomico del programma dipenderà da diversi fattori. In particolare, sarà maggiore se gli interventi finanziati con il programma saranno aggiuntivi, invece che sostitutivi di misure già approvate; se si concentreranno su voci del bilancio caratterizzate da “moltiplicatori” più elevati; se i progetti saranno attuati minimizzando i ritardi e gli sprechi.

Se il programma aumenterà lo stock di capitale pubblico e migliorerà stabilmente la qualità dei servizi forniti alle imprese e ai cittadini, il suo effetto sulla crescita potrà persistere anche oltre la fine del periodo di erogazione dei fondi, attraverso l'aumento della redditività del capitale privato e della produttività totale del sistema economico.

È indispensabile che l'utilizzo di *Next Generation EU* avvenga in una prospettiva di equilibrio di lungo periodo delle finanze pubbliche. Nonostante le favorevoli condizioni finanziarie a cui sono rese disponibili le risorse del programma, l'Italia, terzo paese dell'Unione, sarà chiamata a contribuire

² https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe/pillars-next-generation-eu_en

³ A questi si aggiungerà la quota italiana dei trasferimenti di *Next Generation EU* veicolati attraverso il quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea; secondo la stima riportata nelle *Linee guida per la definizione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza* del 15 settembre scorso, si tratterebbe di circa 17 miliardi.

significativamente al suo finanziamento, oltre che a restituire i fondi che prenderà in prestito. Anche per questo sarà cruciale garantire un impiego efficiente delle risorse.

In queste settimane proposte su come impiegare i fondi di *Next Generation EU* sono state avanzate da più parti. Come ho ricordato nel mio intervento alla Camera, riprendendo le analisi del Governatore Visco⁴, è possibile individuare almeno tre aree in cui è necessario intervenire per colmare i ritardi accumulati dall'economia italiana negli ultimi trent'anni. In primo luogo, la pubblica amministrazione deve migliorare la qualità e i tempi dei servizi offerti. Un tale cambiamento richiede investimenti tanto in tecnologia (digitalizzando e riorganizzando tutti i processi) quanto in capitale umano (favorendo l'ingresso di risorse più giovani, motivate, con competenze più aggiornate). La seconda area è quella dell'innovazione, da favorire investendo in infrastrutture di nuova generazione (in particolare completando la copertura del territorio con rete fissa a banda larga ultraveloce), nella qualità della scuola e dell'università, nella transizione verso un'economia più rispettosa dell'ambiente e con minori emissioni di gas inquinanti. La terza area da considerare riguarda la salvaguardia e la valorizzazione del nostro patrimonio naturale e storico-artistico.

Dato che le difficoltà italiane sono amplificate nel Mezzogiorno gli effetti di un'azione di rinnovamento lungo queste tre direttrici possono essere particolarmente rilevanti al Sud. Nelle regioni meridionali, dove è innanzitutto necessario che migliori l'ambiente in cui operano le imprese, soprattutto con riferimento alla tutela della legalità, è più ampio il ritardo tecnologico da colmare, inferiore l'efficacia delle politiche pubbliche, più difficoltoso il completamento degli investimenti.

2. Le linee guida della Commissione europea e quelle del governo italiano

Lo scorso 17 settembre la Commissione europea ha pubblicato le linee guida⁵ per la predisposizione dei “Piani nazionali per la ripresa e la resilienza”, definendo un modello che i paesi sono invitati a utilizzare nella definizione

⁴ Si veda ad esempio: I. Visco, *Le prospettive e le necessità di riforma dell'economia italiana*, Consultazione nazionale, Roma 13 giugno 2020; I. Visco, *Considerazioni finali*, 2020.

⁵ Commissione europea, *Commission staff working document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans, Com 205 final*, 2020.

del proprio programma. I documenti dovranno essere presentati entro il 30 aprile del 2021; gli Stati membri che lo desiderano possono anticipare una bozza del Piano dal prossimo 15 ottobre. L'approvazione del Piano avverrà entro due mesi dalla sua presentazione.

I Piani dovranno definire un insieme credibile e coerente di riforme e “investimenti”⁶, specificando come questi contribuiranno ai quattro obiettivi strategici del Dispositivo per la ripresa e la resilienza: 1) promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione; 2) rafforzare la resilienza economica e sociale; 3) mitigare l'impatto sociale ed economico della crisi; 4) sostenere la “transizione verde” e quella digitale alle quali andrà destinato rispettivamente almeno il 37 e il 20 per cento del complesso delle risorse⁷.

I Piani dovranno inoltre specificare in che modo il pacchetto di interventi delineato affronterebbe le sfide individuate nel contesto del semestre europeo, in particolare nelle raccomandazioni rivolte dal Consiglio a ciascuno stato membro negli ultimi due anni.

I Piani dovranno indicare gli obiettivi intermedi (*milestones*, di natura prevalentemente qualitativa) e finali (*targets*, di natura quantitativa) per ciascuna delle aree di intervento in modo chiaro, realistico e verificabile. Gli obiettivi, specificati col massimo grado di dettaglio possibile, dovranno essere definiti in maniera tale da garantire che il loro conseguimento dipenda in modo significativo dalle politiche pubbliche. I progressi nel conseguimento degli obiettivi saranno verificati periodicamente (di norma due volte l'anno). Come già ricordato, i pagamenti ai paesi saranno condizionati al raggiungimento di tali obiettivi; in casi estremi se questi ultimi non vengono raggiunti il contributo finanziario della UE potrà essere ridotto.

Le linee guida della Commissione specificano che la quantificazione dei costi dei programmi dovrà essere accurata e plausibile, validata da un'autorità

⁶ La definizione di riforme e investimenti è molto ampia. Per quanto riguarda questi ultimi, la definizione ricomprende investimenti (diretti o incentivi a quelli privati) in capitale fisico, umano e naturale.

⁷ Gli Stati membri dovranno indicare in modo esplicito il contenuto “verde” e digitale dei singoli interventi proposti. I Piani dovranno anche specificare il contributo delle singole aree di intervento alle sette iniziative-faro identificate nella strategia annuale per la crescita sostenibile 2021: 1) Utilizzare più energia pulita, 2) Ristrutturare, 3) Ricaricare e rifornire, 4) Connettere, 5) Modernizzare, 6) Espandere e 7) Riqualificare e aggiornare le competenze (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*, COM(2020) 575 final, 2020).

pubblica indipendente. Il Piano dovrà indicare il metodo di stima utilizzato per quantificare i costi, motivare le ipotesi usate e fornire informazioni circa i costi effettivi di riforme e investimenti simili effettuati in passato.

Gli interventi, almeno quelli finanziati da trasferimenti, dovranno essere “addizionali” rispetto alla spesa media registrata nel triennio 2017-19 per le stesse funzioni. Le risorse europee dovranno di norma finanziare misure di natura temporanea; solo in casi eccezionali potranno essere ricompresi costi di natura ricorrente, a condizione che lo Stato membro dimostri che il finanziamento di queste spese dopo il periodo coperto dal Piano non abbia effetti negativi duraturi sui conti pubblici.

Il 15 settembre il Comitato interministeriale per gli affari europei ha presentato al Parlamento una proposta di linee guida per la definizione del Piano italiano, che appare nel complesso coerente con le indicazioni fornite dalla Commissione. Il Governo prevede in particolare sei aree “tematiche” strutturali di intervento (missioni): (a) digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo; (b) rivoluzione verde e transizione ecologica; (c) infrastrutture per la mobilità; (d) istruzione, formazione, ricerca e cultura; (e) equità sociale, di genere e territoriale; (f) salute. Le missioni saranno a loro volta suddivise in gruppi (*cluster*) di progetti omogenei di investimenti e riforme.

In estrema sintesi, le riforme e gli interventi che il Governo intende intraprendere nell’ambito di queste aree “tematiche” sono volti a: 1) migliorare la qualità e l’efficienza della pubblica amministrazione, sia attraverso un processo di digitalizzazione sia innalzando il capitale umano dei dipendenti; 2) incentivare gli investimenti in ricerca e sviluppo; 3) attuare una riforma complessiva del sistema fiscale per aumentarne l’equità, ridurre il cuneo fiscale sul lavoro, razionalizzare le spese fiscali (in particolare i sussidi ambientalmente dannosi), sostenere la genitorialità; 4) modernizzare l’ordinamento giuridico; 5) riformare il mercato del lavoro, sostenendo la partecipazione femminile, “tutelando i lavoratori vulnerabili e garantendo salari dignitosi”.

Con la strategia che sarà definita nel Piano il Governo mira ad aumentare gli investimenti pubblici, portandoli almeno al 3 per cento del PIL (2,2 in media tra il 2017 e il 2019), a raggiungere un valore per la spesa pubblica e privata per ricerca e sviluppo superiore alla media dell’Unione europea (2,2 per cento del PIL nel 2018, contro l’1,4 in Italia), a raddoppiare il tasso medio di crescita dell’economia italiana e ad aumentare il tasso di

occupazione di 10 punti percentuali (portando entrambi in linea con la media dell'Unione).

A tali obiettivi se ne affiancano altri definiti con meno indicazioni quantitative: una maggiore equità sociale, l'aumento dell'aspettativa di vita affiancato da una ripresa del tasso di natalità, condizioni scolastiche migliori, un rafforzamento della sostenibilità dei conti pubblici.

Il Governo intende definire il Piano di ripresa e resilienza sulla base delle proposte formulate dalle Amministrazioni centrali e locali e da potenziali co-investitori e ha indicato, a grandi linee, alcuni criteri di selezione dei progetti: saranno valutati positivamente quelli che riguardano principalmente la fornitura di beni pubblici, quelli rapidamente attuabili, facilmente monitorabili, con effetti positivi rapidi su un'ampia platea di beneficiari, quelli accompagnati da un "patto occupazionale", oppure da una "stima affidabile del beneficio occupazionale" (pag. 21 della proposta di linee guida); saranno invece scartati i progetti finanziabili integralmente mediante altri fondi del bilancio della UE, quelli da tempo in discussione e che presentano evidenti problemi di attuazione di difficile soluzione nel medio termine, quelli con un impatto non duraturo sul prodotto e sull'occupazione, quelli che non sono accompagnati da "stime attendibili sull'impatto economico atteso" e quelli che "non rispettano i criteri di sostenibilità" (pag. 22).

Secondo il Governo è ragionevole attendersi che da un punto di vista contabile i prestiti ricevuti attraverso il Dispositivo accresceranno – diversamente dai trasferimenti – l'indebitamento netto e il debito pubblico. Di questo il Governo vuole tener conto nella predisposizione del quadro programmatico aggiornato di finanza pubblica, che verrà incluso nella Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza.

* * *

Una pubblica amministrazione più efficiente, un ambiente più favorevole all'attività di impresa, investimenti in tecnologia e a sostegno dell'innovazione, con una forte attenzione agli impatti ambientali possono creare nuove opportunità di lavoro e di sviluppo, accrescere la produttività dell'economia e permettere di migliorare nel medio-lungo periodo anche le condizioni della finanza pubblica.

Con la pubblicazione delle linee guida della Commissione europea sono divenuti più chiari gli obiettivi, i tempi, le risorse potenzialmente a disposizione dei diversi paesi nell'ambito di *Next Generation EU*. Questo programma rappresenta una grande occasione di sviluppo per l'economia italiana; sfruttarla appieno richiederà uno sforzo notevole di progettazione, implementazione e monitoraggio da parte delle amministrazioni. Non è un compito facile: le linee guida e i criteri di selezione dei progetti predisposti dal Governo andranno precisati ulteriormente per essere efficaci nella concreta selezione dei progetti.

TAVOLA

Trasferimenti erogati attraverso il Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza
(milioni di euro, prezzi 2018)

	assegnazione del 70% impegno 2021-2022	assegnazione del 30% impegno 2023 (1)	totale
Austria	2.082	913	2.995
Belgio	3.402	1.746	5.148
Bulgaria	4.326	1.655	5.981
Croazia	4.322	1.628	5.950
Cipro	764	204	968
Repubblica Ceca	3.301	3.444	6.745
Danimarca	1.216	338	1.554
Estonia	709	308	1.017
Finlandia	1.550	782	2.332
Francia	22.699	14.695	37.394
Germania	15.203	7.514	22.717
Grecia	12.612	3.631	16.243
Ungheria	4.330	1.927	6.257
Irlanda	853	420	1.273
Italia	44.724	20.732	65.456
Lettonia	1.531	342	1.873
Lituania	1.952	480	2.432
Lussemburgo	72	21	93
Malta	160	44	204
Paesi Bassi	3.667	1.905	5.572
Polonia	18.917	4.143	23.060
Portogallo	9.107	4.066	13.173
Romania	9.529	4.271	13.800
Slovenia	1.195	363	1.558
Slovacchia	4.333	1.502	5.835
Spagna	43.480	15.688	59.168
Svezia	2.716	985	3.701
UE-27	218.750	93.750	312.500

(1) L'assegnazione è calcolata sulla base delle previsioni economiche dell'estate 2020.

Fonte: Commissione europea, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe/pillars-next-generation-eu_it.

