NEXT GENERATION EU A SOUTHERN-NORTHERN DIALOGUE





Next Generation EU Un Dialogo tra il Nord e il Sud

A cura di Gian Marco Bovenzi Conclusioni di Emma Galli

Published by the European Liberal Forum in cooperation with Fondazione Luigi Einaudi Onlus. Co-funded by the European Parliament. The views expressed herein are those of the author(s) alone. These views do not necessarily reflect those of the European Parliament and/or the European Liberal Forum asbl.

This work is a translation from English to Italian of the original ELF publication "Next Generation EU: A Southern-Northern Dialogue", ISBN 978-2-39067-009-4





INDICE

IN	TRODUZIONE	4
SE	ZIONE I – POLITICA E STATO DI DIRITTO	5
I) 2)	Quo Vadis Italia? Next Generation Italia e il futuro dell'architettura istituzionale europea - Fi Gravina Una battaglia per i fondi. Una guerra d'indipendenza. Le narrative della destra populista polacca sul	6
3)	NGEU - Milosz Hodun Prospettive locali e ruolo delle amministrazioni locali - Mario Leone	
SE	ZIONE II – ECONOMIA E FINANZA PUBBLICA	23
4) 5)	I paesi frugali sono davvero tali? Un punto di vista liberale sulla solidarietà e l'equa distribuzione risorse nell'UE - Maartje Schulz Un programma europeo per contrastare il declino strutturale dell'Italia - Roberto Ricciuti	delle 24 29
,	ZIONE III – LAVORO E WELFARE STATE	34
6)	Il tallone d'Achille dell'economa spagnola - Juan Soto	35
SE	ZIONE IV – INNOVAZIONE, DIGITALIZZAZIONE ED ENERGIA	41
7) 8)	Trasformazione digitale, occupazione e competenze - Joao Cerejeira Strategie economiche e innovazione: uno sforzo collettiva per le politiche sul clima - Ruben Engberink	42 Oude
9)	Next Generation EU, il Portogallo e il future della transizione e dell'autonomia energetica - Ri Silvestre	icardo 52
cc	ONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	57
BII	BLIOGRAFIA	60

INTRODUZIONE

Next Generation EU è uno strumento proposto dalla Commissione Europea per favorire una ripresa sostenibile, inclusiva ed equa per gli Stati Membri, per far fronte alle sfide poste dalla pandemica da Covid-19.

Le risorse saranno investite in tre pilastri:

- 1. Supporto agli Stati Membri con investimenti e riforme;
- 2. Rilanciare l'economia UE con incentivi agli investimenti privati;
- 3. Far fronte agli effetti della crisi.

"Next Generation EU: Un Dialogo tra il Nord e il Sud" è uno studio comparato tra le due macro-aree europee "Nord" e "Sud", qui rappresentate da Italia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo e Spagna per una ripresa inclusiva, resiliente e dinamica dell'Unione Europea. Complessivamente, il volume ha l'obiettivo di offrire una prospettiva liberale sulle politiche nazionali relative al contesto Next Generation, basata sul rispetto dello stato di diritto e dello sviluppo sostenibile.

Le problematiche affrontate dall'opera sono di cruciale importanza, specialmente in prospettive eterogenee e a lungo termine. Gli autori di ciascun capitolo sottolineeranno le priorità dei loro rispettivi paesi di provenienza.

Il presente documento è una sintesi tradotta in italiano della più ampia versione originale in inglese, e raccoglie tutti i contributi degli autori italiani e alcuni contributi di autori di altre nazionalità (almeno uno per ciascuno Stato rappresentato).

In conclusione, alcune raccomandazioni sulla migliore potenziale implementazione del piano Next Generation in un'ottica di dialogo inter-statale.

SEZIONE I – POLITICA E STATO DI DIRITTO

QUO VADIS, ITALIA? NEXT GENERATION ITALIA E IL FUTURO DELL'ARCHITETTURA ISTITUZIONALE EUROPEA

Renata Gravina

Principi e aspetti critici del programma "Next Generation Italia"

Il programma "Next Generation EU", elaborato pochi mesi fa, è stato concepito come un pacchetto di misure volte a rilanciare l'economia europea; un tale meccanismo di ripresa temporaneo da 750 miliardi di euro è stato tuttavia progettato per essere al contempo uno strumento con il quale dare vita a un'Europa post COVID-19 auspicabilmente più verde, digitale, resiliente e preparata alle sfide presenti e future.

Le 167 pagine della versione italiana del programma, ovvero il "Piano nazionale di ripresa e resilienza" (PNRR), promettono di perseguire l'obiettivo di rendere l'Italia un Paese più moderno, sostenibile e coeso grazie alle risorse finanziarie per oltre 210 miliardi di euro assegnate dal piano Next Generation EU, a cui si aggiungono i fondi stanziati con la programmazione di bilancio 2021-2026.

Secondo il Governo italiano Next Generation Italia è un "piano di ripresa", poiché "intende fronteggiare l'impatto economico e sociale della crisi pandemica, a partire dalle lezioni apprese in alcuni dei mesi più difficili della storia repubblicana". Il Governo ha inoltre affermato esplicitamente che la "ripresa italiana non dovrà riportarci al 'tempo di prima'. Dovrà costruire un'Italia nuova".

Quello italiano è stato inoltre concepito come un "piano di resilienza". Il termine "resilienza" indica, come illustrato all'interno del piano stesso, la preparazione del Paese ad affrontare le difficoltà presenti e future, e, più specificamente, la consapevolezza della necessità di renderlo adatto ad affrontare le sfide globali, "perché la pandemia e l'emergenza ecologica pongono al centro della nostra attenzione gli eventi estremi del presente e del futuro".

Esso, infine, è stato anche pensato come "piano di riforma nazionale", "perché le linee di investimento sono accompagnate dall'adozione di una strategia di riforme, come elemento 'abilitante' e catalizzatore, in linea con le Raccomandazioni al Paese (Country Specific Recommendations - CSR) della Commissione europea e i Piani Nazionali di Riforma (PNR) adottati dal Governo".⁵

Da un punto di vista tematico il PNRR italiano si articola in sei "missioni": 1) digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; 2) rivoluzione verde e transizione ecologica; 3) infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4) istruzione e ricerca; 5) inclusione e coesione; 6) salute. Tali missioni raggruppano a loro volta 16 "componenti" funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo.⁶

Come è emerso dalle opinioni espresse da diversi studiosi, sia con riferimento alla prima bozza che alla versione attuale del piano, pubblicata il 13 gennaio 2021, esso rischia seriamente di non essere né innovativo,

¹ Next Generation Italia. Il Piano per disegnare il futuro del Paese, Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.mef.gov.it/focus/Next-Generation-Italia-il-Piano-per-disegnare-il-futuro-del-Paese/

² Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/PNRR_2021.pdf, p. 11

³ Ibidem

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ lvi, pp. 21-22

né in grado di stimolare la coesione, due aspetti a tutti gli effetti essenziali per la realizzazione delle aspettative generalmente alte riguardo al programma Next Generation EU.7

Dal punto di vista dell'innovazione (che dipende a sua volta in gran parte dalla digitalizzazione, dato che questa interessa trasversalmente tutte le sei missioni, sebbene in modi diversi), in particolar modo durante la seconda ondata della pandemia, diverse autorevoli voci liberali italiane hanno segnalato il rischio che le risorse europee spese tramite il PNRR vengano impiegate per realizzare interventi statali, finanziando ad esempio iniziative già avviate, piuttosto che sostenere l'innovazione da parte delle imprese, riducendo così gli incentivi per i privati.

In realtà, secondo Giorgio Barba Navaretti, "le risorse pubbliche avranno ben poco effetto se non riusciranno a mobilitare anche gli investimenti privati".8 "Gli investimenti privati sono dunque fondamentali per integrare quelli pubblici previsti da Next Generation e per raggiungere gli obiettivi ambientali dell'Europa". Luigino Bruni teme invece la "maledizione delle risorse" e, d'altra parte, il rischio che gli ingenti fondi stanziati inducano una sorta di pigrizia che non permetta di sviluppare appieno i mezzi già presenti. Questa maledizione può essere scongiurata solo agendo sui fenomeni che rallentano strutturalmente l'economia italiana, come il gioco d'azzardo, la corruzione, l'evasione fiscale e l'economia delle mafie. 10

Pur lodando lo sforzo compiuto dall'Italia per affrontare l'emergenza in un contesto di depressione economica, il teorico dell'economia civile Stefano Zamagni ha invocato una maggiore vigilanza "perché nella implementazione dei progetti che andranno a godere dei fondi europei non si cada nel solito vizio italico di finanziare iniziative che tendono a correggere e migliorare la precarietà anziché la vulnerabilità". Il

In sostanza, pur accogliendo con favore l'enorme investimento reso possibile dal programma Next Generation EU, il mondo liberale propone di concentrare gli sforzi sulla lotta alle inefficienze strutturali italiane, esortando in generale a investire i fondi in progetti virtuosi su piccola e media scala in uno spirito di rilancio dell'imprenditorialità e di promozione della sostenibilità. In breve, secondo le parole di Massimo Famularo, i liberali chiedono la promozione di una "logica della intraprendenza" e della responsabilità individuale, 12 invitando il Governo italiano, come rispose una volta Luigi Einaudi in riferimento alle condizionalità del piano Marshall americano, ad astenersi dall'impiegare i fondi ricevuti "per tappare i buchi del bilancio corrente dello Stato". 13

Mettendo da parte il problema delle finanze pubbliche, oggetto anche dei timori di Moody's, dato che "una incapacità italiana nel trarre vantaggio dalle ingenti risorse del Next generation EU allo scopo di aumentare il suo potenziale di crescita a lungo termine eserciterebbe probabilmente pressioni al ribasso sul profilo del credito",14 l'aspetto attuativo del PNRR italiano dal punto di vista della governance e della coesione suscita anch'esso un certo numero di interrogativi.

Per Federico Butera, ad esempio, la solidarietà politica tra attori pubblici e privati dovrebbe dare luogo a una sinergia, un patto "a doppia elica" per utilizzare subito i fondi una volta ottenuti, che non porti a una mera spartizione di risorse bensì alla creazione e all'identificazione di strategie praticabili e di metodi di attuazione. 15 Lo stesso vale per Marcello Messori, il quale aggiunge non solo che la questione della coesione tra pubblico e privato e tra centro e periferie doveva essere sollevata prima ancora che si iniziasse a elaborare la prima bozza del piano italiano, ma anche che il governo centrale dovrebbe in ultima analisi assumersi la responsabilità di formulare una sintesi e di dimostrare la propria capacità decisionale,

L. Fix, T. Kirch, "What if the Eu's Economic Recovery Plan Fails?", Carnegie Europe. https://carnegieeurope.eu/2020/11/19/what-if-eus-economic-recovery-plan-fails-pub-83274

⁸ G. Barba Navaretti, C'è troppo Stato nella versione italiana del Next Generation Eu', Il Sole 24 ORE. https://www.ilsole24ore.com/art/ce-troppo-stato-versione-italiana-next-generation-eu-ADd50rCB?refresh_ce=1

¹⁰ L.Bruni, 'Recovery Fund: una sfida da non sottovalutare. Il commento di Bruni, Zamagni, Becchetti e De Palo, Il risveglio duemila. https://risveglioduemila.it/2021/01/recovery-fund-una-sfida-da-non-sottovalutare-il-commento-di-bruni-zamagni-becchetti-e-de-palo/lineary-fund-una-sfida-da-non-sottovalutare-il-commento-di-bruni-zamagni-becchetti-e-de-palo/lineary-fund-una-sfida-da-non-sottovalutare-il-commento-di-bruni-zamagni-becchetti-e-de-palo/lineary-fund-una-sfida-da-non-sottovalutare-il-commento-di-bruni-zamagni-becchetti-e-de-palo/lineary-fund-una-sfida-da-non-sottovalutare-il-commento-di-bruni-zamagni-becchetti-e-de-palo/lineary-fund-una-sfida-da-non-sottovalutare-il-commento-di-bruni-zamagni-becchetti-e-de-palo/lineary-fund-una-sfida-da-non-sottovalutare-il-commento-di-bruni-zamagni-becchetti-e-de-palo/lineary-fund-una-sfida-da-non-sottovalutare-il-commento-di-bruni-zamagni-becchetti-e-de-palo/lineary-fund-una-sfida-da-non-sottovalutare-il-commento-di-bruni-zamagni-becchetti-e-de-palo/lineary-fund-una-sfida-da-non-sottovalutare-il-commento-di-bruni-zamagni-becchetti-e-de-palo/lineary-fund-una-sfida-da-non-sottovalutare-il-commento-di-bruni-zamagni-zamagni-za11 S. Zamagni, ibidem

¹² M. Famularo, il dito della crisi e la luna della ripresa.https://www.fondazioneluigieinaudi.it/laflealmassimo-episodio-9-il-dito-della-crisi-ela-luna-della-ripresa/

¹³ L. Einaudi, 'Il Piano Marshall indispensabile al risanamento dell'economia italiana', Il Tempo, 16 aprile 1948

¹⁴ P. Baroni, *La stampa*. https://www.dagospia.com/rubrica-3/politica/mentre-conte-va-caccia-scilipoti-razzi-rsquo-italia-va-puttane-258965.htm

¹⁵ F. Butera, 1 patti 2030 per usare bene il Next Generation Eu: il ruolo delle regioni e delle città', Il Sole 24 ORE. https://www.ilsole24ore.com/art/i-patti-2030-usare-bene-next-generation-eu-ruolo-regioni-e-citta-AD87sax

ricordando che qualora ciò non accadesse ci ritroveremmo a sprecare irreparabilmente la mole eccezionale di risorse messe a disposizione. ¹⁶

Ciononostante, secondo Luigi Tivelli, la fase "attuativa" del piano italiano sembra essere fondamentalmente basata su un deprimente scontro tra i partiti, in un contesto in cui solo una governance comune, in sintonia con le stazioni appaltanti del piano di ripresa, può garantire sia la funzionalità e l'efficacia del piano sia, soprattutto, la sua credibilità (specialmente in rapporto all'Unione europea).¹⁷

Che la "fase attuativa" del piano Next Generation Italia costituisca il suo aspetto più complesso è un punto su cui concordano tutti gli economisti più avveduti. Anche Marco Buti, capo di gabinetto del commissario europeo per gli affari economici Paolo Gentiloni, condivide l'idea che il PNRR italiano necessiti di una pianificazione strutturale a lungo termine, specialmente perché esso rappresenta una svolta in grado di condizionare il percorso istituzionale su cui si muoveranno l'Italia e l'Europa nei prossimi decenni. ¹⁸

Il piano Next Generation Italia si trova ad affrontare il difficile compito di trovare una sintesi tra richieste e prospettive molto diverse tra di loro, e che sono da troppo tempo oggetto di divergenze di opinioni all'interno del governo italiano e della società. L'Italia è rimasta indietro sul piano economico, ma anche su quello amministrativo, organizzativo e culturale. E tuttavia, sottolinea Messori, lo scenario economico più probabile per il suo futuro è quello di una serie di recessioni e riprese che potrebbero infine portare il Paese alla stagnazione. Alla luce di ciò, in accordo con le opinioni più diffuse tra gli studiosi, Messori rileva che il piano Next Generation Italia è molto di più che uno strumento tecnico, dal momento che esso solleva interrogativi sullo sviluppo sostenibile e, soprattutto, apre alla prospettiva di una convergenza in materia di politiche fiscali e governance all'interno dell'area euro. Indubbiamente l'attuazione del piano di ripresa italiano è essenziale per salvare il Paese sia da un destino economico, sociale e culturale infausto, sia da un ampliamento del divario tra Nord e Sud (una vera e propria "deriva" economica).

Quale destino per l'architettura istituzionale europea?

Allargare il perimetro di questa analisi dal piano Next Generation Italia all'architettura istituzionale europea può darci un'idea di quale sfida l'attuale transizione rappresenti per l'Europa; una sfida almeno grande quanto quella posta da COVID-19 alla "resilienza" sociale. Di fatto la pandemia ha determinato una sorta di "anno zero", da cui l'Italia potrà emergere grazie a una visione generazionale e di lungo periodo oppure realizzare un intervento una tantum con conseguenze sicuramente negative per il proprio stesso futuro.

Erika Widegren, co-fondatrice di Re-Imagine Europa insieme al presidente Valéry Giscard d'Estaing, ha sottolineato che Next Generation EU "rappresenta non solo un'opportunità per l'Italia di imprimere una svolta alle proprie politiche economiche", ma anche un mutamento completo di prospettiva per l'architettura nazionale del Paese e, di fatto, per l'intera strategia europea post-Lisbona.²¹

Anche Emilio Rossi e Roberto Menotti hanno messo in evidenza che la fase attuale costituisce uno snodo per il futuro, e che è necessario che "tutti gli attori della governance globale", e in particolare l'Unione europea, mostrino la propria capacità "di uscire dalla crisi rafforzando la cooperazione internazionale".²²

Se da una parte l'Italia, come Paese dell'Europa meridionale insieme a Spagna, Portogallo e Grecia, non può disattendere le aspettative dell'Europa, dall'altra dovrebbe rappresentarne il fulcro, perché in questo momento colmare con successo il gap con l'Europa del Sud vuol dire rilanciare l'architettura istituzionale post-Lisbona.

²¹ E. Widegren, ibidem

¹⁶ M. Messori, Next Generation EU e il Recovery Fund: innovazione, riforme e le sfide per l'Italia. https://www.biennaletecnologia.it/sessioni/next-generation-eu-e-il-recovery-fund-innovazione-riforme-e-le-sfide-litalia

¹⁷ L. Tivelli, 'Vi spiego l'ultima versione del Pnrr tra vizi e virtù', Formiche. https://formiche.net/2021/01/pnrr-vizi-virtu-recovery/

¹⁸ M. Buti, Next Generation EU, cit.

¹⁹ Messori, ibidem.

²⁰ Ibid.

²² E. Rossi, R. Menotti, Bilancio, "'Next Generation EU" e Rule of Law – lo snodo del futuro europeo', Aspenia. https://aspeniaonline.it/bilancio-next-generation-eu-e-rule-of-law-lo-snodo-del-futuro-europeo/

Se sotto il profilo dell'architettura istituzionale il progetto europeo non può realizzarsi in modo credibile senza il Sud, dal punto di vista italiano un ritorno alla crescita che lasci indietro il Mezzogiorno è altrettanto inconcepibile.

Qualsiasi soluzione al ritardo dello sviluppo italiano deve includere il Sud e, in generale, le amministrazioni locali. L'integrazione del Mezzogiorno veniva vista come l'unico modo di costruire una nazione basata su fondamenta di libertà già durante il dibattito storico sull'unificazione del Paese. Proprio per questo è particolarmente importante coinvolgere "l'altra Europa" (come definita dal liberale Giuseppe Galasso²³), specialmente in questa fase decisionale.

Per risolvere i problemi del Paese occorre anche ripartire dall'amministrazione locale; come accaduto durante la pandemia, quando l'emergenza sanitaria ha imposto la cooperazione tra Stati ma soprattutto tra autorità locali.

Ciò che è certo è che il nuovo presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha messo l'inclusione e l'integrazione al centro stesso della sua agenda politica. Non è un caso che la politica tedesca si sia impegnata a organizzare una Conferenza sul futuro dell'Europa, con l'obiettivo di avvicinare l'UE ai suoi cittadini, dare nuovo impulso a una costruzione europea "dal basso" e tentare di scongiurare un unilateralismo istituzionale da parte dell'Europa.²⁴

In questo senso, dunque, una prospettiva meridionale, "bottom-up", solleva la questione metodologica della sussidiarietà come strumento delle politiche nazionali ed europee per rispondere ai bisogni. Il principio di sussidiarietà, uno dei cardini dell'Unione europea fin dal trattato di Maastricht del 1993 e derivante storicamente dalla dottrina sociale della Chiesa²⁵, si basa com'è noto sull'idea che la risposta a qualsiasi bisogno debba essere fornita dall'istituzione più vicina a esso.²⁶

A livello organizzativo la sussidiarietà implica che ogni strategia trae la sua legittimità dall'origine (locale, nazionale, europea) dell'esigenza a cui risponde; da un punto di vista filosofico-istituzionale, invece, essa costituisce un applicazione del principio federale (la condivisione dei poteri da parte di autorità appartenenti a livelli diversi).²⁷

Poiché si ritiene che fino a pochi anni anni fa questo principio sia rimasto quasi interamente sulla carta per gli Stati,²⁸ la questione cruciale è se occorra ora rovesciare la prospettiva europea, secondo una prospettiva meridionale e bottom-up,²⁹ e se ciò possa contribuire a un livello più accettabile di risposta ai bisogni e di inclusione dei cittadini nella costruzione di qualsivoglia architettura istituzionale futura.

Giacché l'"anno zero" della pandemia ha quasi completamente azzerato i nostri impianti concettuali, questi potrebbero essere ricostruiti adottando prospettive locali e bottom-up. Non si tratterebbe forse di una risposta migliore, più diretta e più immediata a bisogni urgenti come l'inclusione, il lavoro e l'impresa?

Una risposta al gradualismo combinato dell'organizzazione delle competenze, in grado di garantire pluralismo, democrazia e libertà, è l'idea della "sussidiarietà federale" proposta da Dusan Sidjanski, noto studioso europeista e federalista dell'Istituto Jacques Delors, secondo cui la complementarità tra questi due concetti è stata evidente nel corso di tutto il processo di costruzione dell'Europa. La tendenza federalista, di fatto, si è sviluppata come attuazione del principio della "Unione nella diversità" anche a livello delle diverse componenti nazionali e regionali dell'Europa. Per Sidjanski il principio di sussidiarietà garantisce "autonomia" e "partecipazione" determinando "a quale livello [...] una determinata funzione è esercitata nel

²⁶ Si tratta di uno dei pilastri dei trattati europei (articolo 5 (3) TUE). Definizione di sussidiarietà. https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/subsidiarity.html

²³ G. Galasso, L'Altra Europa. Per un'antropologia storica del Mezzogiorno d'Italia, Milano, Mondadori, 1982

²⁴ https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2019)644202

²⁵ Compendio della dottrina sociale della Chiesa, n. 186

²⁷ Il principio di sussidiarietà sul sito web del Parlamento europeo https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU 1.2.2.pdf
²⁸ V. Delhomme, 'How to turn subsidiarity into an effective tool ? Reflections on the Communication of the European Commission on the principles of subsidiarity and proportionality'.https://europeanlawblog.eu/2019/03/19/how-to-turn-subsidiarity-into-an-effective-tool-reflections-on-the-communication-of-the-european-commission-on-the-principles-of-subsidiarity-and-proportionality/

²⁹ P. Eng, 'A Stronger Bond through more Subsidiarity', Make Your Choice: Liberal Visions for Europe, European Liberal Forum, 2019. https://www.liberalforum.eu/wp-content/uploads/2019/11/Make-Your-Choice-Liberal-Visions-for-Europe.pdf, pp.51-58

³⁰ D. Sidjanski, Per un federalismo europeo. Una prospettiva inedita sull'Unione Europea, Milano, FrancoAngeli, 2002, p. 18

modo più efficace tenuto conto delle risorse e delle capacità disponibili". ³¹ Secondo lo studioso sia il federalismo che la sussidiarietà hanno fornito risposte ai problemi emergenti dell'Europa, evitando *impasse* politici; ciò è accaduto perché la sussidiarietà federale è stata impiegata come metodo per intervenire gradualmente nelle istituzioni, senza cedere ulteriore sovranità nel già difficile processo di costruzione dell'Unione. ³²

Per Michael Schneider la sussidiarietà non è mai stata adatta quanto lo è oggi a rispondere alla sfida di avvicinare "l'Europa ai suoi cittadini, fornendo un quadro perfetto volto a garantire che le decisioni vengano prese al livello più appropriato: europeo, nazionale, regionale o locale. Il principio di solidarietà", prosegue Schneider, "deve essere il criterio con cui valutare la legittimità democratica della legislazione europea".³³

Secondo Paolo Venturi appare certa la necessità, da parte di Stato e imprese, di accogliere questo mutamento delle priorità e dell'approccio alla cittadinanza per la propria stessa sopravvivenza: "La persona al centro, l'attenzione al territorio e alle comunità dentro e fuori le aziende, rilancia un nuovo mutualismo dove digital e local si riconnettono per rispondere al crescente bisogno di sicurezza". 34

Conclusioni

Per i piani Next Generation Italia e Next Generation EU questo periodo di debolezza indotto dalla pandemia dovrebbe rappresentare un segnale, un'occasione per identificare i veri bisogni dell'Europa e plasmare una nuova architettura istituzionale in cui la modernità, la sostenibilità e la coesione siano realizzate nel dialogo con i cittadini, anche tramite una governance multilivello "a incastro".

Al di là delle riforme strutturali, 35 senza le quali non sarà possibile inaugurare alcun nuovo patto all'insegna di una "Europa economica", l'Italia in Europa e l'Europa in Italia dovrebbero concentrare i propri sforzi sulla riduzione degli eccessi di regolamentazione che alimentano paradossalmente il declino del sogno europeo avvalendosi di un principio di realtà, come quello della sussidiarietà, basato su un "doppio federalismo", come affermato anche dalla American Society for Political and Legal Philosophy nel corso della sua assemblea annuale del 2011. Anche qualora ciò non contribuisse direttamente a coltivare il sogno europeo, con la sua esigenza di una visione a lungo termine, di certo aiuterà come minimo a evitare che esso scivoli verso la crisi degli spazi separati di una "eterotopia". Society for political and certo aiuterà come minimo a evitare che esso scivoli verso la crisi degli spazi separati di una "eterotopia". Society for political and paradossalmente il declino del sogno europeo avvalendosi di una visione al lungo termine, di certo aiuterà come minimo a evitare che esso scivoli verso la crisi degli spazi separati di una "eterotopia".

³¹ Ivi, p. 19

³² Ivi, p.46

³³ M. Schneider, 'Europe must deliver at the level closest to the citizens Subsidiarity: Past, present and future', European View, 18, 1, pp. 16-25. https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1781685819844466. Traduzione propria.

³⁴ M. Dotti, 'Lo stato imprenditore è uno stato sussidiario o non è', Vita international http://www.vita.it/it/article/2020/07/28/lo-stato-imprenditore-e-uno-stato-sussidiario-o-non-e/156338/

³⁵ P. Baroni, La stampa, cit.

³⁶ E. J. Fleming, T.L, Jacob, Federalism and Subsidiarity: NOMOS LV, New York, New York Press, 2014

³⁷ M. Foucault, The Order of Things, New York, Vintage Books, 1971

UNA BATTAGLIA PER I FONDI. UNA GUERRA D'INDIPENDENZA. LE NARRATIVE DELLA DESTRA POPULISTA POLACCA SUL PIANO NGEU

Miłosz Hodun

Il modo in cui i populisti di destra polacchi hanno trattato il piano Next Generation EU (NGEU) è simbolico ed emblematico del loro approccio generale nei confronti dell'integrazione europea. Essi riducono l'Unione europea a un'organizzazione di natura puramente finanziaria, il cui compito consiste nel fornire loro i soldi di cui hanno bisogno per realizzare le proprie promesse elettorali. Non conta nient'altro. La narrativa della maggioranza di governo polacca sul piano NGEU è stata instabile, incoerente e funzionale esclusivamente a obiettivi di politica interna; all'occorrenza, inoltre, essa ha sconfinato nella minaccia di una "Polexit". La propaganda di destra ha rappresentato l'UE come un nemico in attesa di distruggere la sovranità della Polonia e ogni grande conquista del fiero popolo polacco. Sfortunatamente i leader dell'UE non si sono dimostrati all'altezza della situazione, e non hanno avuto il coraggio di ergersi efficacemente a difesa dei valori europei. Questi mesi di discussione sul programma NGEU e la campagna di (dis)informazione condotta dalle autorità polacche avranno conseguenze a lungo termine. E non saranno positive.

Un grande successo polacco

"È un enorme successo, grazie soprattutto alla grande mole di fondi che siamo riusciti a vincere per la Polonia", ha commentato Jarosław Kaczyński, leader del partito populista di destra "Diritto e giustizia" (PiS), in seguito all'accordo annunciato al termine del vertice UE nel luglio 2020, aggiungendo: "È un grande successo per la Polonia, dal momento che abbiamo avuto tutto ciò che potevamo ottenere". Il primo ministro Morawiecki (PiS) ha definito l'accordo una conquista "senza precedenti" per la Polonia, specificando di aver trattato personalmente "all'ultimo momento" per ottenere ulteriori 600 milioni di euro.

L'accordo è stato accolto con favore dal governo e lodato da tutti media di destra. Morawiecki ha organizzato una conferenza stampa congiunta a Bruxelles con il primo ministro ungherese Viktor Orbán per rivendicare la vittoria. "Ci siamo battuti e abbiamo vinto", ha affermato quest'ultimo, per poi aggiungere: "L'Ungheria e la Polonia non hanno solamente ottenuto un'ingente mole di fondi: abbiamo anche salvaguardato il nostro orgoglio nazionale". 38

Di fatto la coalizione di governo polacca aveva avuto un atteggiamento molto positivo nei confronti del piano Next Generation EU fin dal suo annuncio da parte della Commissione europea. Già a maggio Morawiecki e il presidente Andrzej Duda avevano elogiato il piano di ripresa dell'UE in una dichiarazione pubblica, sottolineando che questa "iniezione di investimenti multimiliardari" era il risultato della "tenace strategia negoziale" della Polonia. Morawiecki ha messo l'accento sul suo coinvolgimento personale, attribuendosi personalmente il merito di questo "nuovo piano Marshall per l'Europa" e aggiungendo che il piano NGEU "dimostra che le opinioni polacche vengono ascoltate, prese in considerazione e apprezzate". Anche Duda, che in quel periodo lottava per la sua rielezione, ha cercato di prendersi parte del merito ricordando la lettera (piuttosto irrilevante) inviata ai leader europei alla fine di aprile in cui aveva invocato l'istituzione di un nuovo fondo d'investimento.³⁹

³⁸ KPRP (21 luglio 2020), 'Sukces na szczycie Rady Europejskiej – wynegocjowaliśmy ponad 750 mld zł z budżetu unijnego i Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy'. Disponibile al seguente indirizzo: https://www.gov.pl/web/premier/sukces-po-szczycie-rady-europejskiej--wynegocjowalismy-ponad-750-mld-zl-z-budzetu-unijnego-i-europejskiego-instrumentu-na-rzecz-odbudowy

³⁹ Pankowska, M. (29 maggio 2020), 'Morawiecki i Duda o pakiecie pomocowym UE: "Głos Polski nadaje ton i wytycza ścieżki"', *OKOpress.* Disponibile al seguente indirizzo: https://oko.press/morawiecki-i-duda-glos-polski-nadaje-ton-w-ue/

Le somme presentate da Morawiecki e riferite con soddisfazione dai media controllati dal Governo erano effettivamente notevoli e potevano dunque essere facilmente trasformate dal PiS in uno strumento di propaganda. In base all'accordo, alla Polonia è stata riservata una quota dei fondi stanziati corrispondente a 124 miliardi di euro, e fino a 160 con i prestiti.

Nelle comunicazioni ufficiali, tuttavia, il messaggio sottolineato con ancor più forza rispetto alla cifra ottenuta è stato quello della salvaguardia della sovranità polacca. La battaglia fondamentale combattuta durante il vertice, dal punto di vista del PiS, era quella che ruotava intorno al meccanismo dello Stato di diritto. 40 Originariamente l'accordo raggiunto dai 27 Paesi dell'UE faceva riferimento a un nuovo sistema "per affrontare le carenze manifeste e generalizzate nella corretta governance degli Stati membri per quanto riguarda il rispetto dello Stato di diritto laddove necessario per garantire una sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE, compreso il programma NGEU, e tutelare gli interessi finanziari dell'Unione". Per gran parte della maggioranza di destra polacca questo sistema costituiva tuttavia una vera e propria minaccia esistenziale alla nazione. Opinioni di questo tipo sono state espresse in particolare dal ministro della giustizia Zbigniew Ziobro e dai suoi colleghi di partito. 41 Ziobro, il principale avversario politico di Morawiecki all'interno della coalizione di governo, ha fatto pubblicamente appello al Primo Ministro affinché ponesse un veto su qualsiasi nesso tra lo Stato di diritto e il bilancio UE.

Nell'accordo finale di luglio si sottolineava l'importanza della salvaguardia degli interessi finanziari dell'UE e dello Stato di diritto e veniva proposta l'instaurazione di un regime di condizionalità a tutela del bilancio UE e del piano Next Generation EU. L'interpretazione di queste condizionalità è divenuta oggetto di un'aspra contesa tra l'asse Varsavia-Budapest e il resto dell'UE. I leader europei hanno presentato questo meccanismo come un grande passo avanti. Charles Michel ha dichiarato che vi era un chiaro nesso tra bilancio e Stato di diritto; secondo Ursula von der Leyen per la prima volta "il rispetto dello Stato di diritto è un criterio determinante per la spesa di bilancio". Morawiecki and Orbán, dal canto loro, annunciavano che "nell'accordo non vi è alcun collegamento diretto tra lo Stato di diritto e le risorse di bilancio".

Questa divergenza interpretativa sorge dalla confusione su come verranno prese le decisioni riguardanti il meccanismo relativo allo Stato di diritto (es. tramite voto unanime o a maggioranza qualificata), e da quale o quali organi (es. il Consiglio europeo). ⁴² I leader europei non hanno contestato apertamente l'interpretazione dell'asse Polonia-Ungheria per non rovinare l'atmosfera di entusiasmo per il raggiungimento dell'accordo, preparandosi tuttavia a nuove battaglie sui principi fondamentali sul fronte legale.

La strategia dell'UE ha consentito al PiS di proseguire con successo la sua propaganda nei mesi successivi all'accordo. Il piano NGEU è stato presentato come una straordinaria opportunità per modernizzare la Polonia. Il Governo ha iniziato a dipingere un futuro di sviluppo, vantando il superamento della crisi causata da COVID-19 con sacrifici minimi. Nel corso della campagna elettorale Andrzej Duda ha presentato il suo piano di investimento multimiliardario per la Polonia, contenente mega-progetti come il "Central Transport Hub" e il canale sul cordone della Vistola, ma anche un programma per far sì che ci sia un asilo nido in ogni comune della Polonia. Rispondendo alle domande su come finanziare le promesse di Duda, il vice portavoce del PiS ha affermato che i fondi sarebbero venuti dal piano Next Generation EU.⁴³

⁴¹ Il PiS è in realtà una coalizione formata da tre partiti, denominata ufficialmente "Destra unita". Il PiS riveste il ruolo più importante, ma nel governo sono sostanziosamente rappresentati anche gli altri due partiti, "Polonia Solidale" e "Alleanza".

deferendo nuovamente la Polonia alla Corte di giustizia il 20 dicembre 2017.

⁴⁰ Quanto accaduto in Polonia con riferimento all'indipendenza del potere giudiziario ha portato la Commissione europea ad aprire un dialogo con il Governo polacco nel gennaio 2016 nell'ambito del quadro per lo Stato di diritto. A causa della mancanza di progressi su questo fronte, il 20 dicembre 2017 la Commissione ha attivato per la prima volta la procedura stabilita dall'art. 7, paragrafo 1 del trattato sull'Unione europea. Il 2 luglio 2018, inoltre, la Commissione ha avviato un procedimento d'infrazione per la legge polacca sulla Corte suprema. Il 24 settembre 2018 la Commissione ha deferito la Polonia alla Corte di giustizia dell'Unione europea; il 17 dicembre 2018 questa ha emesso un'ordinanza finale tramite la quale ha imposto provvedimenti provvisori per sospendere l'applicazione della legge polacca sulla Corte suprema. Il 29 luglio 2017 la Commissione ha avviato un procedimento d'infrazione per la legge polacca sui tribunali ordinari a causa del regime di pensionamento da essa previsto e del relativo effetto sull'indipendenza della magistratura,

⁴² Hegedüs, D. (21 luglio 2020). 'What EU leaders really decided on rule of law', *Politico*. Disponibile al seguente indirizzo: https://www.politico.eu/article/what-eu-leaders-really-decided-on-rule-of-law-budget-mff/

⁴³ 'Skąd pieniądze na plan Dudy? Wicerzecznik PiS: z Unii' (8 giugno 2020), *Business Insider*. Disponibile al seguente indirizzo: https://businessinsider.com.pl/finanse/plan-dudy-finansowany-przez-ue-z-europejskiego-funduszu-odbudowy/s4q8fk3

Diversi ministeri hanno iniziato a lavorare sull'elaborazione e le modalità di attuazione del Piano nazionale di ripresa⁴⁴ (derivante direttamente dal programma NGEU). Il vice primo ministro ladwiga Emilewicz ha affermato che "si tratterà di un piano di vasta portata, con riforme e progetti strategici che aiuteranno l'economia polacca a superare con successo le crisi. In altre parole le misure contenute nel programma puntano ad aumentare la nostra resilienza sociale ed economica rispetto alle crisi e alle sfide future". ⁴⁵ Il nesso tra il Piano nazionale di ripresa e il programma Next Generation EU è stato volutamente messo in ombra per non oscurare i meriti ufficiali del PiS, a cui doveva spettare tutta la gloria.

Sovranità polacca vs eurocrati, comunisti e oligarchi

Questa narrativa ha pervaso tutte le comunicazioni del Governo fino al mese di novembre. Poi, improvvisamente, il 10 novembre il Parlamento europeo e la presidenza tedesca sono giunti a un compromesso sul testo di un regolamento volto a instaurare un meccanismo di condizionalità per il bilancio europeo basato sullo Stato di diritto; un tale meccanismo consentirebbe di sospendere l'erogazione dei pagamenti in caso di violazioni dello Stato di diritto "quando queste violazioni hanno un impatto sulla gestione dei fondi UE o rischiano di averlo". Questa decisione ha fatto infuriare il Governo polacco e quello ungherese. Il regolamento è stato approvato a maggioranza qualificata dal Comitato dei rappresentanti permanenti; nel corso dello stesso incontro, tuttavia, la Polonia e l'Ungheria hanno posto il proprio veto sulla "decisione relativa alle risorse proprie". 46

Varsavia e Budapest⁴⁷ hanno rilasciato una dichiarazione congiunta per chiedere una "modifica sostanziale" del meccanismo,⁴⁸ sottolineando che l'esito dei negoziati tra la presidenza del Consiglio e il Parlamento europeo non era conforme all'accordo raggiunto a luglio dai capi di Stato e di governo. I media di destra polacchi hanno ovviamente accolto la dichiarazione con entusiasmo.⁴⁹

Morawiecki ha affermato in diverse occasioni che il meccanismo viola i trattati, come in questa intervista per FAZ: "Il meccanismo crea un rischio di incertezza legale. Le leggi sagge sono universali, non particolari. Questo meccanismo è un'espressione di particolarismo. Qualcuno potrebbe farne cattivo uso, con conseguenze fatali per l'UE. Una volta aperta questa porta nessuno sarà più in grado di chiuderla". ⁵⁰ Il PiS ha criticato il meccanismo per le sue definizioni vaghe e le sue disposizioni ambigue, prive di criteri chiari per l'erogazione delle sanzioni e di significative garanzie procedurali.

In seguito i toni del Primo Ministro polacco sono divenuti ancora più aspri. Morawiecki ha ad esempio dichiarato che il termine "Stato di diritto" è pura "propaganda", e che quindi gli ricorda il comunismo. Ha attaccato inoltre quella che definisce "l'oligarchia europea". "Un'UE in cui c'è un'oligarchia europea che punisce i più deboli non è quella in cui siamo entrati e non ha futuro", ha affermato Morawiecki. "È una questione di sovranità", ha poi aggiunto, avvertendo che l'imposizione di condizionalità come quelle legate allo Stato di diritto potrebbe portare l'UE allo sfacelo.⁵¹

⁴⁴ Gov.pl (23 settembre 2020), 'The National Recovery and Resilience Plan amounts to approximately €60 billion for Poland'. Disponibile al seguente indirizzo: https://www.gov.pl/web/development-labour-technology/the-national-recovery-and-resilience-plan-amounts-to-approximately-60-billion-for-poland

⁴⁵ Ibid

⁴⁶ Le "decisioni relative alle risorse proprie" stabiliscono l'ammontare massimo delle risorse del bilancio UE proveniente dagli Stati membri; l'UE era tenuta ad aumentare tale limite per poter emettere le obbligazioni volte a finanziare il Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁴⁷ Il primo ministro sloveno Janez Janša, stretto alleato di Orbán, ha manifestato il suo sostegno nei confronti di Ungheria e Polonia. Sebbene la Slovenia non si sia unita al veto posto da Polonia e Ungheria sul bilancio UE, Janša ha affermato in una lettera che non sarebbe appropriato che un organismo politico si pronunciasse su controversie relative allo Stato di diritto.

⁴⁸ Gov.pl (26 novembre 2020), 'Joint Declaration of the Prime Minister of Poland and the Prime Minister of Hungary'. Disponibile al seguente indirizzo: https://www.gov.pl/web/eu/joint-declaration-of-the-prime-minister-of-poland-and-the-prime-minister-of-hungary

⁴⁹ Il portale wPolityce.pl, alle dipendenze del governo, ha così lodato la dichiarazione: "Ciò che più importa è che si tratta di un messaggio di unità e solidarietà. [...] Questa dichiarazione non poteva essere più chiara. Il messaggio è: non ci dividerete, non ci metterete gli uni contro gli altri, non ci isolerete, non riuscirete a corromperci. [...] Ora che abbiamo posto il veto non ci lasceremo più fregare dagli stratagemmi di Berlino e Bruxelles".

⁵⁰ Gov.pl (13 dicembre 2020), The interview in FAZ with PM Mateusz Morawiecki. Disponibile al seguente indirizzo: https://www.gov.pl/web/denmark/the-interview-in-faz-with-pm-mateusz-morawiecki

⁵¹ Si tratta di una posizione analoga a quella di Budapest; ludit Varga, ministra della giustizia ungherese, ha ad esempio dichiarato: "L'Ungheria rispetta i trattati europei; ci aspettiamo che l'UE faccia lo stesso. Niente è deciso fino a che tutto non sarà deciso"; e ancora: "Il Parlamento è nuovamente parte del problema invece che della soluzione. Se non è in grado di assistere nella lotta contro il COVID e nell'avvio della ripresa dell'UE che ponga almeno fine al suo ricatto politico e ideologico nei confronti degli Stati membri"

La sovranità è divenuta uno dei temi predominanti nella narrativa interna dei populisti di destra. Il PiS ha tentato di presentarsi come l'unico difensore dell'indipendenza polacca contro i tentativi degli eurocrati, ma soprattutto di Berlino e Parigi, di umiliare una fiera nazione. Ma c'è di più. La portavoce del PiS Anita Czerwińska ha dichiarato: "Forse questo tentativo di privare la Polonia della sua sovranità è solo l'inizio, nonché l'esempio lampante del fatto che sempre più Paesi iniziano ad avere paura e a chiedersi: oggi è toccato alla Polonia, ma a quale Paese toccherà domani?". ⁵² In tal modo il PiS si è autoproclamato, di propria esclusiva iniziativa, il protettore della sovranità di tutte le nazioni europee.

Morawiecki ha ricevuto il sostegno sia del presidente Duda che del Parlamento. "È totalmente irragionevole presumere che daremo il nostro consenso a regolamenti che consentiranno di prendere decisioni arbitrarie sulla possibilità che i fondi europei vengano o meno erogati", ha affermato il vice capo di gabinetto Paweł Mucha. "Un tale meccanismo non è né negli interessi della Polonia, né di qualsiasi altro Paese europeo", ha affermato Mucha facendo eco alla propaganda di Morawiecki. Il Sejm, la camera bassa del Parlamento polacco, ha respinto tre mozioni proposte dai partiti di opposizione per chiedere al Primo Ministro di raggiungere un accordo sul programma NGEU, ⁵³ approvandone invece una, presentata dai Parlamentari del PiS, in cui si punta a un accordo in linea con le conclusioni del Consiglio europeo di luglio. ⁵⁴ Il Ministero degli esteri ha inoltre respinto la proposta di Ursula von der Leyen di sottoporre la contestata clausola sullo Stato di diritto al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea. Per il ministro Zbigniew Rau le disposizioni contenute nel regolamento sono "poco chiare e imprecise, e forniscono completa discrezionalità ai burocrati della Commissione". ⁵⁵ Rau ha additato ad esempio i riferimenti alle "minacce all'indipendenza del potere giudiziario", in base ai quali la Commissione potrebbe prendere decisioni arbitrarie e potenzialmente "ideologizzate".

Quello di "ideologizzazione" è un concetto che ricorre spesso nella propaganda del PiS. Nell'ambito dei negoziati sul programma NGEU è stato il ministro della giustizia Ziobro a giocare maggiormente questa carta, mettendo ripetutamente in guardia da un "regolamento che subordina l'accesso della Polonia al bilancio europeo alle valutazioni arbitrarie, politiche e ideologiche della Commissione europea". È stato proprio il partito di Ziobro, insieme alle associazioni conservatrici e alla Chiesa, a sostenere che il meccanismo dello Stato di diritto è il primo passo di un percorso per obbligare la Polonia ad accettare politiche come il matrimonio omosessuale e l'adozione da parte di coppie dello stesso sesso. Il Ministro ripetutamente chiesto di porre un veto sul compromesso e ha affermato che qualsiasi altra azione equivarrebbe a una resa politica.

Ma in questo caso la retorica tipica del PiS, fondata su valori ultraconservatori e sulla presunta tutela dell'interesse nazionale, non è bastata. La narrativa del Governo doveva scontrarsi con tutto ciò che era stato detto fino a quel momento sugli effetti benefici del programma NGEU sull'economia polacca. ⁵⁶ Quando è divenuto chiaro che la Commissione europea stava valutando le opzioni a disposizione per aggirare il veto, considerando la possibilità di escludere l'Ungheria e la Polonia dal piano NGEU, il Governo polacco ha iniziato a mettere in dubbio l'utilità del fondo dal punto di vista economico. "L'economia polacca gode di ottima salute, e ovviamente il prossimo anno potremo sopravvivere anche senza la porzione dei fondi che verrebbe tagliata dal bilancio preventivo", ha affermato il vice primo ministro Jarosław Gowin. I rappresentanti del Governo hanno sminuito l'importanza del recovery fund europeo sostenendo falsamente

14

⁽Twitter, @JuditVarga EU, 5 novembre 2020). Viktor Orbán ha definito il meccanismo "un'arma politica e ideologica" pensata per "ricattare" e punire i Paesi che rifiutano l'immigrazione forzata.

⁵² 'Poland will not withdraw from EU says ruling party spokesperson' (1 dicembre 2020), *The First News*. Disponibile al seguente indirizzo: https://www.thefirstnews.com/article/poland-will-not-withdraw-from-eu-says-ruling-party-spokesperson-18021. Traduzione propria.

propria.

53 | Partito Popolare Polacco ha presentato una mozione per inserire nella Costituzione un riferimento all'appartenenza della Polonia all'UE, mentre le amministrazioni locali hanno elaborato una dichiarazione comune sul bilancio UE criticando il Governo centrale. Si veda l'articolo 'Polish local gov'ts preparing joint stance on EU budget - Warsaw mayor' (24 novembre 2020), The First News. Disponibile al seguente indirizzo: https://www.thefirstnews.com/article/polish-local-govts-preparing-joint-stance-on-eu-budget---warsaw-mayor-17861

⁵⁴ 'Poland's lower house calls for return to talks on EU budget' (19 novembre 2020), *The First News*. Disponibile al seguente indirizzo: https://www.thefirstnews.com/article/polands-lower-house-calls-for-return-to-talks-on-eu-budget-17736. Il Senato ha tuttavia messo in evidenza la necessità "di rispettare l'interesse nazionale e ritirare la minaccia di porre il veto sul bilancio UE, contraria alla ragion di Stato polacca". 'Senate calls on gov't to approve EU budget' (25 novembre 2020), *The First News*. Disponibile al seguente indirizzo: https://www.thefirstnews.com/article/senate-calls-on-govt-to-approve-eu-budget-17892. Traduzione propria.

^{55 &#}x27;Poland rejects von der Leyen's EU court challenge option – FM' (27 novembre 2020). Disponibile al seguente indirizzo: https://www.thefirstnews.com/article/poland-rejects-von-der-leyens-eu-court-challenge-option---fm-17927

https://www.thefirstnews.com/article/poland-rejects-von-der-leyens-eu-court-challenge-option---fm-17927
⁵⁶ Nel 2018 i fondi ricevuti dall'UE ammontavano al 3,43% del prodotto nazionale lordo della Polonia.

che esso è composto per la maggior parte di prestiti di cui la Polonia non ha bisogno, dal momento che può prendere denaro in prestito a condizioni più vantaggiose sui mercati finanziari.⁵⁷ Morawiecki ha inoltre dichiarato che la Polonia stava lavorando a un "piano B", aggiungendo che la sua amministrazione stava già elaborando un programma di investimenti alternativo per sostenere progetti anticrisi già avviati, "in modo da non doverli interrompere", con riferimento a quelli "finanziati con parte dei fondi europei". ⁵⁸ Il politico polacco ha poi sottolineato il ruolo cruciale svolto dal "Fondo nazionale di investimento locale". ⁵⁹

Una vittoria schiacciante

Questa fase di disprezzo nei confronti del piano Next Generation EU si è conclusa bruscamente il 10 dicembre, quando i leader dell'Unione europea hanno infine raggiunto un accordo. Morawiecki è tornato a lodare il progetto e ha descritto l'accordo come una "doppia vittoria". "Il bilancio UE può essere finalmente attuato, e da esso la Polonia riceverà 770 miliardi di złoty. Sono soldi sicuri, perché il meccanismo delle condizionalità è stato limitato da criteri ben precisi", ha sottolineato, aggiungendo: "Abbiamo un budget, che si aggiunge il fondo di ricostruzione, ovvero grandi fondi per gli investimenti, grandi fondi per sostenere lo sviluppo dell'economia polacca, per le nuove tecnologie, per i tanti obiettivi che dobbiamo raggiungere, specialmente ora che vogliamo uscire rapidamente dalla pandemia. Per noi è molto importante". Ancora una volta il governo di destra ha presentato il progetto Next Generation EU come un elemento chiave della strategia di ripresa post-COVID e come un successo personale di Morawiecki e del suo schieramento politico.

Secondo la narrazione del PiS la sovranità era stata tutelata, e la Polonia aveva salvaguardato il rispetto dei trattati e dello Stato di diritto sul piano sovranazionale. "La sovranità non si svende per nessuna quantità di denaro al mondo", ha detto Kaczyński difendendo l'accordo. "Eravamo e siamo determinati a difendere la nostra sovranità", ha aggiunto. "Non acconsentiremo a imporre provvedimenti contrari alla cultura e alla tradizione polacca o a sottomettere il nostro Paese ai principali attori sulla scena europea. Da questo punto di vista non è cambiato e non cambierà mai nulla. Nel corso dei negoziati ci siamo battuti duramente proprio per questo, chiedendo misure ben precise a tutela della nostra libertà". I media controllati dal PiS hanno tradotto queste parole di Kaczyński nel messaggio secondo cui la clausola relativa allo Stato di diritto sarebbe servita esclusivamente ad assicurare che i fondi venissero spesi correttamente, in base a precisi criteri, e non avrebbe toccato problemi sociali come l'aborto, i diritti LGBT+ o le politiche sull'immigrazione.

Le conseguenze delle narrative populiste

Questa vicenda legata al piano Next Generation EU rende bene l'idea di come agiscano i populisti di destra. Quanto accaduto in Polonia esemplifica perfettamente le loro strategie politiche e comunicative, sia in generale che in riferimento all'integrazione europea. Il modo in cui il PiS ha strumentalizzato il piano NGEU per raggiungere i suoi obiettivi a breve termine ci mostra innanzitutto l'incoerenza e l'illogicità della narrativa populista. I populisti cambiano radicalmente idee e argomentazioni in un batter d'occhio. Ciò che è stato presentato come un grande successo può divenire da un giorno all'altro l'ostacolo più insuperabile e venire poi nuovamente lodato nel giro di pochi giorni. I nessi causali tra gli eventi vengono ignorati, e la coerenza viene vista come una debolezza. La razionalità viene oscurata da narrative con una forte componente emotiva. Concetti altisonanti come "indipendenza", "nazione" e "tutela degli interessi" si sostituiscono a una terminologia socio-economica più complessa e vengono contrapposti a processi, come le "trattative" o il "compromesso", presentati come segni di vulnerabilità. Giocando con i significati i populisti possono coprire ogni loro fallimento.

Le strategie dei populisti polacchi riscuotono particolare successo perché essi sanno di controllare i mezzi di comunicazione che collegano i loro partiti al proprio elettorato. La trasformazione della TVP in uno strumento del partito al potere e la creazione di un network di organi di stampa alle dipendenze esclusive del governo hanno generato delle enormi "echo chamber" di destra. I più fedeli sostenitori del PiS diffondono con zelo le argomentazioni ripetute continuamente da questi media. Poiché non c'è spazio né

⁵⁷ Non hanno tuttavia menzionato il costo di tali prestiti; la Polonia non fa parte dell'eurozona e i suoi costi di servizio del debito sono più alti di quelli dell'UE e della maggior parte degli Stati membri.

⁵⁸ 'Government preparing 'plan b' in case budget talks fail – PM' (4 dicembre 2020), *The First News.* Disponibile al seguente indirizzo:

⁵⁸ 'Government preparing 'plan b' in case budget talks fail – PM' (4 dicembre 2020), *The First News*. Disponibile al seguente indirizzo: https://www.thefirstnews.com/article/government-preparing-plan-b-in-case-budget-talks-fail---pm-18130

⁵⁹ Un programma governativo volto a finanziare gli investimenti locali, prevalentemente in comuni governati dal PiS.

⁶⁰ L'accordo era sotto attacco da parte dei partiti di destra nella maggioranza di governo (Polonia Solidale) e all'opposizione (Confederazione, partito di estrema destra).

per le domande né per le altre opinioni, la percezione generale del piano Next Generation EU muta con la stessa rapidità con cui cambia la narrativa del PiS.

Questa narrativa ha inoltro piegato il linguaggio delle istituzioni europee ai propri scopi; si tratta di un mutamento significativo che ha consentito ai populisti di integrare tale linguaggio nelle proprie battaglie retoriche e di portarle su un livello precedentemente occupato dal "mainstream" europeo. Nel dibattito sul piano Next Generation EU Morawiecki si è ad esempio presentato come difensore dei trattati. "Potrei [...] chiedere: in nome di quali valori la Commissione e il Parlamento europeo sono disposti ad aggirare le regole stabilite dai trattati? Sarebbe come mettere la legge tedesca al di sopra della costituzione della Germania", ha affermato in un'intervista al FAZ.⁶¹ In tal modo il politico polacco ha abilmente distorto le argomentazioni dei suoi avversari nei vertici europei e si è presentato come il vero paladino dello Stato di diritto in Europa, passando dal banco degli imputati all'accusa. Nella sua difesa Morawiecki si è avvalso di analisi legali prodotte dalle stesse istituzioni europee. Ciò esemplifica l'utilizzo selettivo che i populisti fanno del quadro giuridico di qualsiasi istituzione, manipolandolo per raggiungere i propri obiettivi.

È importante evidenziare come il PiS ricorra a due narrative molto diverse, una interna e una in relazione ai propri partner europei. In Polonia il PiS si presenta come un partito euroscettico, l'unica forza politica protettrice della sovranità polacca nei confronti di Bruxelles e delle potenti capitali europee. Per Jarosław Kaczyński non dovrebbe esserci alcun partito a destra del PiS, che deve rivolgersi agli elettori secondo cui l'integrazione europea si è spinta troppo in là e gli scopi dell'UE dovrebbero essere circoscritti a quelli economici. Dato che al momento il PiS ha un rivale di estrema destra, il Governo si mostra ancor più critico nei confronti dell'UE, dei suoi leader e dei suoi strumenti, agitando minacce di veto prima di ogni vertice. D'altra parte, non avendo più amici o alleati in Europa, il primo ministro Morawiecki può fare ben poco baccano a Bruxelles. Nelle decisioni fondamentali per l'UE (quelle che riguardano il futuro dell'UE, non la Polonia di per sé) alla fine accetta il compromesso. Riserva un po' di tempo allo spettacolo allestito per il suo pubblico interno, ma alla fine cede. È andata così sia per le minacce di veto sul piano Next Generation EU, sia riguardo gli obiettivi climatici, approvati anch'essi sommessamente dal governo polacco. Alla fine l'unica cosa che conta è il denaro. Denaro di cui i populisti come Morawiecki e Orbán hanno bisogno per finanziare le proprie promesse.

I leader dell'UE hanno capito bene la strategia del "lamentati e perdi tempo" adottata da Varsavia e Budapest, abituandosi a lasciare che i populisti giochino a questo gioco per i propri scopi interni. Purtroppo, tuttavia, questa condotta ha almeno due conseguenze negative.

In primo luogo, in Polonia è in corso una nuova ondata di euroscetticismo. Si tratta tuttavia di un fenomeno molto peculiare, che non riguarda i cittadini con le idee più estreme, a destra o a sinistra, bensì coloro che, fino a non troppo tempo fa, erano più entusiasti nei confronti dell'UE. I polacchi che credevano maggiormente nel processo di integrazione e riponevano maggiore fiducia nelle istituzioni europee non vedono più l'UE come un'organizzazione che protegge attivamente i valori fondamentali, bensì ritengono che essa limiti la democrazia e lo Stato di diritto in Polonia per ottenere vantaggi economici. In altre parole i tanti polacchi secondo cui l'UE avrebbe dovuto proteggere la Polonia dalle riforme autoritarie del PiS sono rimasti profondamente delusi. 62

In secondo luogo, il dibattito sul piano NGEU ha solamente esasperato un fenomeno già esistente, ovvero il fatto che l'UE viene vista come una mucca da mungere. Da diversi anni, se non da decenni, le autorità polacche dipingono quasi esclusivamente l'UE come la fonte del denaro che serve a realizzare gli investimenti di cui il Paese ha tanto bisogno. Tutti gli altri aspetti dell'integrazione europea, specialmente quelli che riguardano la pace, la sicurezza, la democrazia, lo Stato di diritto e la salvaguardia dei valori liberali, vengono omessi. Ciò è stato lampante nel corso del 2020, quando il PiS ha iniziato a sostenere che "in realtà non riceviamo molti benefici dall'UE" e che "i Paesi dell'Europa occidentale ci stanno indirettamente sfruttando". 63 Ridurre l'UE a un insieme di meccanismi puramente finanziari è estremamente pericoloso; nel

⁶² Kublik, A. (28 dicembre 2020), 'Nowy eurosceptycyzm Polaków. To efekt rozczarowania Unią', Gazeta Wyborcza. Disponibile al seguente indirizzo: https://wyborcza.pl/7,75398,26641120,nowy-eurosceptycyzm.html

⁶¹ 'Rule of law clause violates rule of law, Polish PM tells German daily' (3 dicembre 2020), The First News. Disponibile al seguente indirizzo: https://www.thefirstnews.com/article/rule-of-law-clause-violates-rule-of-law-polish-pm-tells-german-daily-18079

⁶³ Nelle trasmissioni di TVP si dà sistematicamente spazio all'idea che i Paesi dell'Europa occidentale, come la Germania e i Paesi Bassi, traggano molto più vantaggio della Polonia dall'appartenenza al mercato unico. Si veda ad esempio: 'Niemcy zarabiaja na polskim rynku' (7 dicembre 2020), Wiadomości TVP. Disponibile al seguente indirizzo: https://wiadomości.tvp.pl/51217663/niemcy-zarabiaja-na-polskim-rynku

prossimo futuro, quando la posizione di beneficiario netto della Polonia sarà meno evidente, ciò potrebbe infatti dare origine a tendenze antieuropee più radicali e alla sensazione generale che "non abbiamo più bisogno dell'UE" e che "staremo meglio da soli".

Non dobbiamo inoltre dimenticare che il PiS si sta dando molto da fare per influenzare l'opinione delle persone sull'UE. Come ha scritto il caporedattore del quotidiano "Rzeczpospolita", "i polacchi amano ancora l'Unione europea. [...] Quando è stato loro chiesto che cosa voterebbero in un referendum sull'uscita dall'UE, l'81% ha detto che voterebbe per rimanere. Circa un decimo, l'11% degli intervistati, si è espresso a favore dell'uscita dall'Unione. [...] Ciò che temo non è la perdita dei finanziamenti: è l'attuale tempesta mediatica che si sta abbattendo in Polonia contro l'UE perché questa avrebbe redarguito il Paese per aver esercitato i suoi poteri di veto. Dando credito a queste voci, nel giro di pochi mesi i sondaggi potrebbero produrre risultati molto diversi". Noi liberali europei dobbiamo fare tutto ciò che è in nostro potere per difendere i valori dell'Europa e per ricordare alle persone ciò che è davvero l'UE, così da scongiurare ogni rischio di uscita.

PROSPETTIVE LOCALI E RUOLO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

Mario Leone

Settant'anni fa le nostre madri e i nostri padri fondatori hanno fatto il primo coraggioso passo per creare un'Unione di pace e prosperità. È giunto il momento di aggiungere a questa storia il capitolo della nostra generazione e di fare un altro passo coraggioso verso un'Europa sostenibile. Lo dobbiamo alle generazioni future. Viva l'Europa. Ursula von der Leyen, maggio 2020

Paolo Gualtieri⁶⁴ ha sottolineato che per trarre massimo profitto dal programma Next Generation EU occorre "una capacità di esecuzione dei progetti di investimento che, come insegna l'economia aziendale, dipende strettamente dalla qualità della governance. Quest'ultima vuol dire strutture organizzative e procedure operative, implica cioè stabilire con precisione funzioni, ruoli e responsabilità, ben distinguendo quelli esecutivi da quelli di controllo". Gualtieri lancia inoltre un monito: "L'esecuzione, a differenza dell'indirizzo strategico, non può essere demandata alla politica perché non può sottostare alla volubilità delle opinioni e dei consensi, anzi da questa deve essere difesa e protetta mediante procedure da applicarsi rigorosamente che devono avere come unico faro l'effettiva esecuzione del programma d'investimento nei tempi e nei modi stabiliti con la UE. Il tema della governance dei progetti di investimento che devono essere finanziati con i fondi UE è centrale e non è prematuro affrontarlo perché, come sanno coloro che si occupano professionalmente di selezionare investimenti da finanziarie, la valutazione delle effettive capacità di realizzare il progetto proposto è un fattore determinante per la decisione di finanziarlo: poca chiarezza sulla governance esecutiva penalizza anche la fase di approvazione per l'ottenimento dei fondi".

Come è possibile dare "continuità di condotta" alla programmazione dei progetti, alla gestione dei fondi, alla realizzazione delle opere e al loro monitoraggio?

La risposta si trova nella prima parte del "documento di lavoro dei servizi della Commissione" tramite cui questa fornisce agli Stati membri i propri orientamenti sui piani di ripresa e resilienza, basato sulla "Proposta di regolamento che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza" (di seguito la "Proposta") adottata dalla Commissione il 28 maggio 2020, tenendo conto delle conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020.

Secondo la Proposta, come sappiamo, gli Stati membri dovranno presentare il proprio piano di ripresa e resilienza alla Commissione entro e non oltre il 30 aprile 2021. "Possono altresì inviare un progetto di piano a partire dal 15 ottobre 2020", scrive la Commissione: "Gli Stati membri sono incoraggiati ad intrattenere contatti informali con i servizi della Commissione il prima possibile durante la preparazione dei piani. Gli Stati membri sono altresì invitati a discutere con la Commissione i progetti dei piani per la ripresa e la resilienza unitamente ai progetti di documenti di programmazione per la politica di coesione, compresi l'iniziativa REACT-EU e il Fondo per una transizione giusta".

⁶⁴ Professore presso l'Università Cattolica di Milano. V. Il Sole 24 ore, I dicembre 2020.

^{65&}quot;Prende in considerazione le recenti discussioni dei colegislatori sulla proposta e sarà pertanto aggiornato ove necessario, in particolare una volta che i colegislatori avranno raggiunto un accordo sul regolamento. Il documento riflette in particolare l'ambito di applicazione e gli obiettivi della proposta (articoli 3 e 4), la struttura dei piani per la ripresa e la resilienza (articolo 15) e i corrispondenti criteri di valutazione di cui all'articolo 16 e all'allegato II. I presenti orientamenti intendono assistere gli Stati membri nella preparazione e presentazione coerenti dei piani per la ripresa e la resilienza, senza pregiudicare i negoziati in corso sulla proposta in seno al Parlamento europeo e al Consiglio".

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/3_en_document_travail_service_part1_v3_en_0.pdf.

Il documento di lavoro stabilisce la struttura istituzionale e il processo decisionale.

"Gli Stati membri sono invitati a descrivere la natura istituzionale del piano, nonché il ruolo dei rispettivi parlamenti nazionali/regionali, di altre autorità regionali/locali e degli organi consultivi nazionali, quali i comitati nazionali per le finanze pubbliche e i comitati nazionali per la produttività, che intervengono nel processo decisionale che porta all'adozione/alla presentazione dei piani per la ripresa e la resilienza". Essi, inoltre, "sono invitati a indicare la consultazione e il contributo delle parti sociali, della società civile e di altri portatori di interessi nella redazione e nell'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza".

Come abbiamo visto, e come sottolineato nel documento di lavoro della Commissione, le modalità amministrative di attuazione devono essere inserite nei piani nazionali: "Ai fini di un'attuazione efficace è necessario stabilire responsabilità chiare".

"È opportuno nominare un ministero/un'autorità capofila che abbia la responsabilità generale dei piani per la ripresa e la resilienza e che sia il referente unico per la Commissione ("coordinatore"). Il coordinatore sarebbe competente dell'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza, del coordinamento con gli altri ministeri competenti a livello nazionale (compresa la coerenza nell'uso di altri fondi UE), del monitoraggio dei progressi compiuti in relazione a target intermedi e finali, della supervisione e, se del caso, dell'attuazione di misure di controllo e di audit; sarebbe responsabile altresì della comunicazione di informazioni (articolo 20 della proposta) e delle richieste di pagamento del contributo finanziario e, se del caso, della quota del prestito (articolo 19 della proposta). Il piano per la ripresa e la resilienza deve necessariamente dichiarare che il coordinatore dispone: i) della capacità amministrativa in termini di risorse umane (volume e profili del personale), dell'esperienza istituzionale e della competenza professionale; ii) del mandato e dell'autorità per esercitare tutti i compiti del caso. Se a livello di componente è individuata un'autorità competente (ossia un ministero o un'agenzia), occorre fornire altresì le relative informazioni. Inoltre il piano deve contenere una descrizione chiara della struttura di coordinamento e delle responsabilità quanto alla comunicazione di informazioni al coordinatore". 66

È inoltre importante sottolineare che le linee guida della Commissione segnalano la disponibilità, per gli Stati membri, di un meccanismo di supporto volto a fornire sostegno tecnico in merito all'attuazione dei piani di ripresa e resilienza o di parti di questi, anche per quanto riguarda il conseguimento dei "traguardi" e degli obiettivi. Le richieste di supporto tecnico dovranno essere indirizzate alla Commissione europea attraverso la summenzionata autorità nazionale di coordinamento. Questa "autorità" è evidentemente essenziale per assicurare un certo grado di autonomia dalla "variabile" politica di governo.

Il problema della governance italiana è stato sollevato chiaramente il 6 ottobre 2020 nel corso dell'assemblea di Confcooperative. In riferimento al piano di ripresa italiano, il presidente del Consiglio Giuseppe Conte⁶⁷ ha dichiarato: "Abbiamo [...] identificato alcune grandi aree di intervento per ogni missione, con scadenze e obiettivi chiaramente monitorabili per ogni singola iniziativa progettuale. E istituiremo una struttura ad hoc per l'attuazione del piano, che abbia chiari e definiti poteri di intervento, incisivi, per assicurare la realizzazione nei tempi previsti dei progetti. Tutto il governo, peraltro, non ha intenzione di operare in solitudine. [...] Noi vogliamo tutte le migliori energie del Paese coinvolte in questo piano. [...] Il piano non è affatto una proprietà del governo. Il piano è un bene comune: appartiene alla nazione [...]". Nel corso di una successiva conferenza stampa il Presidente del Consiglio ha risposto allo stesso modo, aggiungendo però che lunedì 7 dicembre 2020 si sarebbe tenuto un Consiglio dei Ministri per discutere il merito delle decisioni.

Pochi giorni prima, conversando con il vicedirettore del Corriere della Sera Daniele Manca nell'ambito degli Economy Talk organizzati dalla RCS Academy Business School, il ministro per gli affari europei Enzo Amendola aveva affermato: "Nei prossimi giorni con il Presidente del Consiglio invieremo una nota di aggiornamento sulle linee guida del piano (nazionale di ripresa, ndr): linee guida, piani, priorità" per accedere alle risorse di Next Generation EU, "perché vogliamo che il Parlamento segua passo passo questa elaborazione". Il ministro dell'economia Gualtieri ha ribadito questo principio nel corso del Rome

[🖰] pp. 33-34 parte 1.

⁶⁷ Il presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha rassegnato le sue dimissioni, rimettendo l'incarico al presidente Mattarella il 26 gennaio 2021.

Investment Forum 2020 organizzato da Febaf, segnalando l'imminente creazione di una cabina di regia per la gestione dei fondi.⁶⁸

Dopo la presentazione alle Camere, da parte del Governo, delle linee guida elaborate a seguito delle "indagini" svolte dal Comitato Tecnico di Valutazione (CTV) a partire dalla fine di luglio 2020, in seguito alla riunione del Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) del 28 luglio, all'inizio di ottobre Sergio Fabbrini (su II Sole 24 Ore del 4 ottobre 2020) ha sottolineato le difficoltà, da parte dell'Italia, nel gestire una "maggioranza parlamentare [...] risicata (in particolare al Senato)", e che "su questioni europee (come l'utilizzo dei fondi del Mes) è divisa e, soprattutto, è minoritaria nel Paese".

È dunque necessario concordare con Fabbrini: date le tempistiche dei progetti da presentare a Bruxelles, e la possibilità di strutturare un piano definitivo massimo entro aprile 2021, è "ragionevole ipotizzare che, nel 2023, una diversa maggioranza potrebbe andare al governo" e che dunque la gestione dei fondi in arrivo non sia un tema dell'attuale legislatura e, di conseguenza, di questo Governo.

Come segnalato da Giovanni Tria, ⁶⁹ il Piano nazionale di ripresa e resilienza implica "scelte che ipotecano il futuro" e "non possono essere condizionate da interessi politici contingenti e di parte"; l'ex ministro ha evocato una "unità nazionale sul recovery plan", che "significa condivisione nel processo di elaborazione, nelle scelte relative alle strutture chiamate a gestirlo tecnicamente e nelle decisioni finali". "Il motivo", afferma Tria, "per cui non si può accettare un'altra strada non sta nell'osservazione più o meno polemica sui ritardi di presentazione, ma nel fatto che si tratta di impegnare il Paese su un piano di investimenti strutturali che si dovrà svolgere in un arco di tempo che supera la competenza del governo attuale".

Nel dicembre 2020 il Governo italiano ha tentato di risolvere questo problema di governance proponendo l'introduzione di uno specifico meccanismo in base al quale ogni missione sarebbe stata affidata a un "manager" con poteri commissariali, sostenuto da una struttura tecnica adeguata, mentre il controllo politico sarebbe stato assegnato a una cabina di regia composta dal Presidente del Consiglio, dal Ministro dell'economia e da quello dello sviluppo economico, mentre il Ministro agli affari europei sarebbe stato il referente unico (figura prevista dalle linee guida della Commissione), a livello europeo, per l'attuazione del piano.

Massimo Bordignon⁷⁰ ha rilevato che "il problema con questa struttura piramidale è che deresponsabilizza i ministeri di spesa nelle cui attività normali rientrano quelle previste dal Pnrr. Se non si occupano della attuazione del Piano, non si capisce bene che cosa dovrebbero fare nei prossimi cinque anni questi ministri. È un aspetto sul quale un maggior coordinamento va trovato". "L'ultima questione – forse quella cruciale", osserva Bordignon, "è che il Piano sarà attuato nel prossimo quinquennio, un periodo nel quale ci si può aspettare che l'Italia abbia 3 o 4 governi differenti, probabilmente di orientamento politico diverso". Bordignon conclude quindi con un monito: "Se non si vuole che tutto venga rimesso in discussione a ogni fibrillazione politica, è necessario che il Pnrr venga discusso – e trovi il massimo consenso – non solo tra le forze politiche, ma anche, più in generale, nella società civile e tra le forze sociali".

Una proposta degna di nota è stata presentata al di fuori del contesto istituzionale da Assonime, l'associazione fra le società italiane per azioni, in una relazione⁷¹ elaborata nel dicembre 2020 in cui si legge:

"A un certo punto si è detto – in risposta alle nostre sollecitazioni (per molto tempo il tema della priorità del modello organizzativo è sembrato interessare solo la Fondazione La Malfa e pochissimi altri) – che il modello operativo era stato ormai identificato e definito: il Comitato per gli Affari Europei, CIAE, sarebbe stata la cosiddetta 'cabina di regia' nella quale sarebbero state operate le scelte. Anzi, si è fatto capire che il lavoro di preparazione del Piano italiano era ormai in fase avanzata. Saremmo stati fra i primi in Europa.

Poi il CIAE è uscito di scena e per molte settimane non se ne è più sentito parlare. Come protagonista è sembrato emergere il MEF. Ma qualche tempo dopo il Presidente del Consiglio ha annunciato (era l'inizio di

_

https://www.ilsole24ore.com/art/amendola-piano-e-cabina-regia-pronti-confronto-ADOTPY7, II dicembre 2020; https://www.ilmessaggero.it/politica/recovery_cabina_di_regia_conte_gualtieri_diretta_cosa_ha_detto_rome_investment_forum_ultima_ora_14_dicembre_2020-5644386.html, 14 dicembre 2020.

⁶⁹ Il Sole 24 Ore, 28 febbraio 2020.

⁷⁰ Next Generation EU: Italy's Plan, La Voce 8/12/2020: https://sep.luiss.it/it/news/2020/12/10/next-generation-eu-italy%E2%80%99s-plan-%E2%80%93-massimo-bordignon-%E2%80%93-la-voce

⁷¹ Next Generation EU. Proposta per il piano italiano: http://www.assonime.it/Stampa/Documents/Next%20Generation_COMPLETO.pdf , pp. 12-18.

ottobre) che sarebbe stato dato un assetto organizzativo al Piano italiano, sancito per legge. Quando l'annuncio si è concretizzato in un articolo della legge di bilancio, siamo stati i primi a segnalare un aspetto quanto meno sorprendente: veniva dato un assetto normativo alla fase di controllo e monitoraggio degli investimenti, ma nulla si diceva su chi avesse titolo per presentare i progetti, in che modo sarebbe stata valutata l'efficacia dei progetti presentati e in quale sede sarebbe stata fatta la scelta fra i progetti da accogliere e quelli da rigettare.

In pochi giorni nel Governo ci si è resi conto che la norma della legge di bilancio apriva un vasto campo di interrogativi cui non si poteva non dare risposta. Il 28 novembre, in una riunione di maggioranza, la posizione del Governo sembra essersi ulteriormente evoluta. Ora si parla di regolamentare per legge tutto: vi sarebbero due centri decisionali, uno presso la Presidenza del Consiglio, uno nel CIAE e alcuni commissarimanager che dovrebbero seguire la realizzazione dei progetti di investimento nei sei grandi settori elencati ad ottobre dal Governo seguendo le indicazioni di carattere generale che provengono dall'Europa. Ma quali progetti? Presentati da quali amministrazioni? Solo dalle amministrazioni centrali, o anche da quelle territoriali? Solo da enti pubblici o anche da privati? E le valutazioni con cui si selezioneranno i progetti saranno economiche o politiche? E se economiche, con quali criteri saranno operate le scelte e da quale struttura della pubblica amministrazione?".

Per quanto riguarda l'architettura istituzionale per la governance dell'utilizzo dei fondi di Next Generation EU, piuttosto che costruire un'amministrazione separata o nominare nuovi commissari occorre "creare un assetto in grado di fare leva sulle capacità amministrative esistenti a ogni livello dell'amministrazione pubblica, potenziarle e metterle in condizione di esprimersi al meglio". Ciò richiede, come già anticipato, un centro di coordinamento.

Assonime ha proposto l'istituzione di un Ministro per il recovery plan italiano, supportato da un forte segretariato tecnico presso la Presidenza del Consiglio: all'interno di tutte le amministrazioni centrali, regionali e comunali, nonché in tutti gli altri organi coinvolti nell'attuazione del piano, dovrebbe essere individuato un "responsabile RRF" di alto calibro e fortemente incentivato a raggiungere gli obiettivi prefissati. "Ciò richiede però che i compiti e le responsabilità siano ben definiti" mediante un provvedimento apposito del Presidente del Consiglio, "riducendo il pericolo di conflitti tra livelli di governo e tra apparati burocratici e di incertezze che pregiudicherebbero l'efficacia dell'azione".

Un'altra posizione autorevole è quella di Luigi Paganetto, 72 esponente del "Gruppo dei 20 - Revitalizing anaemic Europe", secondo cui "la sfida non è soltanto 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 nel progetto". E sarebbe ancor più necessario se le condizionalità stabilite dalla Commissione fossero, come è in effetti possibile, differenziate tra quelle relative alle riforme complessive, come quella della pubblica amministrazione, dell'istruzione e della giustizia, e quelle relative agli investimenti pubblici in progetti infrastrutturali su vasta scala. Occorrono, in tutti i casi, competenze ad hoc, nonché un'istituzione in grado di condurre le necessarie analisi e sviluppare un quadro strategico complessivo. Si tratta dei compiti che spettavano un tempo al Comitato nazionale di programmazione presso il Ministero del bilancio e, per quanto riguarda il Sud, alla Cassa per il Mezzogiorno.

Come recentemente sostenuto dal professor Sabino Cassese, 73 "la scelta fondamentale da operare è fra due diverse modalità di impiego delle risorse che l'Europa ci metterà a disposizione. Si può scegliere di affidare questo compito alle amministrazioni pubbliche centrali o territoriali, distribuendo i fondi sulla base dei progetti che ciascuna di esse avrà presentato e ripartendo così i finanziamenti in molti canali, ciascuno dei quali avrà le proprie modalità e spesso le ben note difficoltà di funzionamento. [...] Oppure, in alternativa, si può considerare che la posta in giuoco è troppo importante per rischiare una dispersione delle risorse e affidarsi ad un unico centro propulsore e realizzatore del Piano", con il compito di proporre un insieme coordinato di progetti e di gestire direttamente la loro attuazione, facendo continuativamente da tramite con le istituzioni europee e riferendo direttamente a esse. La prima soluzione sarebbe difficilmente la più adeguata, anche qualora fosse accompagnata dalla creazione di una "task force" investita dei poteri necessari per garantire la qualità dei progetti e assicurare che gli impegni presi siano rispettati con assoluto rigore.

⁷² "Next generation EU, Governance Progetti di investimento": http://www.fondazionetorvergataeconomia.it/wpcontent/uploads/2020/09/Next-Generation-EU-Governance-e-progetti-dinvestimento_def.pdf ⁷³ Fondazione Ugo La Malfa, Next Generation EU. Proposta per il piano italiano, pp. 68-73

Dal Governo sono giunte varie indicazioni sul ruolo e sui poteri di una tale task force, per la quale erano stati inizialmente indicati solamente compiti di monitoraggio. In seguito è stato proposto che essa avesse il potere di coordinare le attività di investimento del piano. In un terzo momento è stato indicato che la task force potesse anche collaborare all'elaborazione del piano. Alla fine il Governo è tornato alla sua idea iniziale, secondo cui il compito della task force sarebbe stato quello di monitorare l'attuazione del piano.

È logico che gli Stati Uniti facciano tutto ciò che è in loro potere per favore il ritorno al normale stato di salute dell'economia mondiale, senza il quale non possono esserci né stabilità politica né una pace sicura. La nostra politica non è rivolta contro alcun Paese o dottrina, bensì contro la fame, la povertà, la disperazione e il caos. Il suo fine è il rinato funzionamento dell'economia nel mondo, così da consentire l'affermazione delle condizioni politiche e sociali per l'esistenza di istituzioni libere. George Catlett Marshall, segretario di Stato dell'amministrazione Truman, nel discorso tenuto il 5 luglio 1947 presso l'Università di Harvard.

⁷⁴ Traduzione propria.

SECTION II – ECONOMIA E FINANZA PUBBLICA

I PAESI FRUGALI SONO DAVVERO TALI? UN PUNTO DI VISTA LIBERALE SULLA SOLIDARIETÀ E L'EQUA REDISTRIBUZIONE DELLE RISORSE NELL'UE

Maartje Schulz

Nell'ultimo anno la solidarietà (o, secondo alcuni, la sua assenza) tra i Paesi dell'Europa settentrionale e meridionale è stato un tema molto discusso. Si tratta di una polemica niente affatto nuova; ricordiamo tutti le discussioni sulla crisi dell'eurozona. Questo articolo non intende ripercorrere quel dibattito. Per discutere il piano "Next Generation EU", lo strumento progettato per mitigare la crisi causata dal coronavirus e facilitare la ripresa, è tuttavia necessario illustrare il più recente dibattito sugli aiuti finanziari e la solidarietà innescato dalla crisi legata alla pandemia di COVID-19.

Durante le prime fasi di tale crisi sono sorte alcune tensioni. Paesi come Italia, Spagna, Portogallo, Francia e Irlanda hanno lanciato un appello agli altri Stati europei affinché avvenisse una condivisione degli oneri fiscali generati dalla crisi tramite un'emissione di debito comune nella forma di "eurobond" o "coronabond"; in altre parole alcuni Stati, come i Paesi Bassi, avrebbero dovuto farsi carico dei debiti degli altri. Il ministro delle finanze olandese, Wopke Hoekstra, ha respinto fermamente questa proposta, rendendosi in tal modo piuttosto impopolare negli altri Paesi europei. Esprimendo la posizione del governo olandese, Hoekstra ha affermato che gli unici fondi che potevano essere trasferiti senza alcuna condizionalità fossero quelli spesi per esigenze sanitarie immediate, insistendo inoltre affinché il ricorso al meccanismo europeo di stabilità (MES) ai fini della ripresa economica non fosse privo di condizionalità. "Credo che sia ragionevole e auspicabile che i trasferimenti di denaro vadano di pari passo con riforme e accordi", ha dichiarato il ministro olandese.⁷⁵

Alcuni Paesi dell'Europa meridionale hanno condannato questa posizione, esprimendo delusione e rabbia nei confronti di una tale manifestazione di rigore in un momento di crisi. La tensione si è ulteriormente inasprita durante un incontro a distanza in cui Hoekstra avrebbe proposto l'avvio di indagini da parte della Commissione europea per fare luce sui motivi per cui alcuni Paesi fossero sprovvisti delle riserve finanziarie necessarie per gestire l'impatto economico della crisi. "Si tratta di una dichiarazione ripugnante nel quadro dell'Unione europea. Sì, ho utilizzato l'aggettivo giusto: ripugnante", ha affermato il primo ministro portoghese António Costa. ⁷⁶

La rivista Politico ha definito Hoekstra "il cattivo degli eurobond".⁷⁷ Il ministro olandese ha in seguito riconosciuto che avrebbe potuto mostrare più empatia nelle dichiarazioni rilasciate durante la prima fase acuta della crisi causata dal coronavirus.⁷⁸ La dura presa di posizione di Hoekstra ha ricordato quella dell'ex ministro delle finanze olandese e presidente dell'Eurogruppo Jeroen Dijsselbloem, che nel 2017 è stato fortemente criticato per aver insinuato che i Paesi dell'Europa meridionale sperperano i propri soldi in "alcol

⁷⁵ Laurens Kok, 'Kamer steunt Hoekstra in verzet tegen eurobonds', AD, 7 aprile 2020, https://www.ad.nl/politiek/kamer-steunt-hoekstra-in-verzet-tegen-eurobonds~a622e58d/ (consultato il 17 febbraio 2021). Traduzione propria.

⁷⁶ Hans von der Burchard, Ivo Oliveria e Eline Schaart, 'Dutch try to calm north-south economic storm over coronavirus', *Politico*, 27 marzo 2020, https://www.politico.eu/article/netherlands-try-to-calm-storm-over-repugnant-finance-ministers-comments/, (consultato il 17 febbraio 2021). Traduzione propria.

⁷⁷ Ali Walken e Eline Schaart, 'How Wopke Hoekstra became Europe's bond villain', *Politico*, 19 aprile 2020, https://www.politico.eu/article/wopke-hoekstra-netherlands-italy-corona-bonds-fight/, (consultato il 17 febbraio 2021). Traduzione propria.

propria. ⁷⁸ Eline Schaart, 'Dutch finance minister acknowledges lack of empathy on corona bonds', *Politico*, 31 marzo 2020, https://www.politico.eu/article/dutch-finance-minister-acknowledges-lack-of-empathy-on-corona-bonds/, (consultato il 17 febbraio 2021).

e donne" per poi tendere la mano in cerca di aiuto. "Attribuisco grande importanza alla solidarietà", ha precisato il politico olandese, "[ma] ci sono anche degli obblighi da rispettare". 79

I Paesi Bassi, la Danimarca, la Svezia e l'Austria sono stati descritti come i "Paesi frugali" dell'UE nell'ambito dei negoziati sui provvedimenti finanziari legati alla crisi del coronavirus, venendo accusati di non essere abbastanza solidali nei confronti dei Paesi del sud e di dare la priorità ai vincoli finanziari, subordinando gli aiuti al rispetto di rigide condizionalità, piuttosto che limitarsi a sostenere gli altri Paesi in un momento di crisi.

Dal canto loro i Paesi descritti frequentemente come "frugali" preferiscono essere visti come "i Paesi responsabili". Il cancelliere austriaco Sebastian Kurz ha scritto un articolo sul Financial Times per spiegare meglio le sue opinioni, sostenendo che adottare un "approccio responsabile" è nell'interesse dei contribuenti europei: "Siamo stati etichettati come 'i Paesi frugali', ma io e gli altri leader di tali Paesi vogliamo fare chiarezza. Il fatto che siamo 'frugali' non implica che siamo meno europeisti degli Stati membri che chiedono un ampliamento del bilancio europeo. Al contrario, il nostro impegno a favore dell'UE è più forte che mai. Il successo del progetto europeo dipende dalla nostra capacità di realizzare le nostre ambizioni politiche e di ottenere risultati concreti per i cittadini, non dalle dimensioni del bilancio". ⁸⁰ Malik Azmani, il leader del partito VVD nel Parlamento europeo, ha inoltre affermato, sempre sul Financial Times, che quella tra "frugalità" e "solidarietà" è una "falsa contraddizione": "Assicurarsi che il denaro dei contribuenti venga speso in modo saggio, cercando una via d'uscita dalla crisi, equivale precisamente a mostrare il tipo di solidarietà di cui abbiamo bisogno per avviare una ripresa sostenibile". ⁸¹

Nello stesso articolo pubblicato sul Financial Times, Kurz ha sottolineato che la solidarietà non è una risorsa inesauribile: "Per decenni Bruxelles ha riconosciuto che il contributo di alcuni Paesi al bilancio europeo è sproporzionato. E tuttavia la Commissione europea ha proposto di porre fine al sistema dei *rebate*. Se ciò accadesse i nostri quattro Paesi, più la Germania, finirebbero per finanziare il 75% dei trasferimenti netti a favore del bilancio europeo. Siamo più che disposti a dare all'UE più di quello che riceviamo da essa; traiamo grandi benefici dall'essere membri dell'UE e del mercato unico. Ma ci sono dei limiti"⁸².

Il dibattito appena delineato mostra che esistono diversi punti di vista sulla solidarietà (finanziaria) e sulla sua importanza rispetto ad altri principi. Prima di esaminare in dettaglio il programma Next Generation EU ed esporre l'opinione dei liberali olandesi su di esso discuteremo l'autentico significato della "solidarietà" secondo il pensiero liberale.

Cos'è davvero la "solidarietà" per un liberale

Nel 2016 la Fondazione Telders (in olandese "TeldersStichting"), il think tank liberale olandese affiliato al partito politico VVD, ha dedicato un'edizione della sua rivista proprio alla solidarietà, ⁸³ illustrando il punto di vista specifico del liberalismo (classico) su tale principio. Nel suo contributo, il direttore della Fondazione Patrick van Schie ha chiarito che secondo i liberali la solidarietà, per essere autentica, deve provenire dalle persone stesse. "La solidarietà è spontanea", ha scritto van Schie. Si tratta di una posizione in linea con quelle espresse dagli esponenti del liberalismo classico, come Frédéric Bastiat, secondo cui rendere la solidarietà obbligatoria vuol dire destituirla di ogni fondamento. Per van Schie spetta agli individui decidere di essere solidali o meno, ed eventualmente nei confronti di chi esserlo. In altre parole è possibile decidere di non mostrare alcuna solidarietà verso determinati gruppi o persone. Dal punto di vista liberale, dunque, la solidarietà non può essere imposta dall'alto.

ssl.webflow.com/5f9a8077cac9ed76cf1eac01/5f9fbc0138e0ce2ad28b7fa0_liberaal-journaal-ts-2016-solidariteit-1.pdf, (consultato il 17 febbraio 2021).

_

⁷⁹ Silvia Amaro, 'Dijsselbloem under fire after saying southern Europe wasted money on 'drinks and women', *CNBC*, 22 marzo 2017, https://www.cnbc.com/2017/03/22/dijsselbloem-under-fire-after-saying-southern-europe-wasted-money-on-drinks-and-women.html, (consultato il 17 febbraio 2021). Traduzione propria.

⁸⁰ Sebastian Kurz, The 'frugal four' advocate a responsible EU budget', *Financial Times*, 16 febbraio 2020, https://www.ft.com/content/7faae690-4e65-11ea-95a0-43d18ec715f5, (consultato il 17 febbraio 2021). Traduzione propria.

Mehreen Khan, 'Frugal four' chief Mark Rutte leads opposition to EU recovery plan, Financial Times, 18 giugno 2020, https://www.ft.com/content/8e30fd89-4958-491e-9f30-8c0b5f8b4cef, (consultato il 17 febbraio 2021). Traduzione propria.

⁸² Sebastian Kurz, 'The 'frugal four' advocate a responsible EU budget', Financial Times, 16 febbraio 2020, https://www.ft.com/content/7faae690-4e65-11ea-95a0-43d18ec715f5, (consultato il 17 febbraio 2021). Traduzione propria.
83 TeldersStichting, 'Solidariteit', Liberaal Journaal, https://uploads-

Fleur de Beaufort, ricercatrice presso la Fondazione Telders, ha sostenuto un'idea analoga in un altro articolo sulla stessa rivista, affermando che nelle relazioni interpersonali la solidarietà si manifesta in modo volontario. La ricercatrice conclude quindi che la solidarietà, intesa come ciò che si verifica quando le persone si prendono cura l'una dell'altra e sono disposte a fare qualcosa per gli altri senza aspettarsi di ricevere immediatamente niente in cambio, si esprime sempre "dal basso". De Beaufort sottolinea inoltre che i liberali hanno sempre considerato la solidarietà una virtù individuale, piuttosto che collettiva ed esercitata dallo Stato. Ciò solleva alcune interessanti domande filosofiche, come ad esempio se un Paese (contrapposto ai singoli individui) possa dirsi davvero solidale verso altri Paesi.

Applicando la concezione liberale classica della solidarietà basata sulla volontarietà al dibattito sull'assistenza finanziaria e la redistribuzione in ambito europeo, è possibile ad esempio concludere che l'UE non può obbligare i cittadini olandesi a fornire aiuti finanziari ad altri Paesi in misura maggiore rispetto a quanto già non accada. Ovviamente ciò non equivale a dire che non debba esistere alcuna premura o solidarietà nei confronti dei concittadini europei, bensì che quest'ultima non può essere illimitata o imposta artificiosamente dall'alto (es. dall'UE).

Un'altra questione da considerare quando si riflette sulla solidarietà, sia in generale che in riferimento all'UE e alla sua integrazione finanziaria e politica, è quella che riguarda la vicinanza e la somiglianza. Per alcuni pensatori liberali questi attributi costituiscono una precondizione necessaria per la solidarietà. Come scritto dall'economista e filosofo austro-britannico Friedrich von Hayek nel suo libro "La presunzione fatale. Gli errori del socialismo", "la cooperazione, così come la solidarietà, presuppone un accordo quanto più ampio possibile sia sui fini che sui mezzi impiegati per raggiungere tali fini. Essa ha perfettamente senso in piccoli gruppi i cui membri condividono particolari consuetudini, conoscenze e credenze in merito a ciò che possibile". Il filosofo americano Richard Rorty sosteneva, dal canto suo, che "il nostro senso di solidarietà è massimamente forte quando colui verso il quale essa è rivolta è ritenuto 'uno dei noi', dove 'noi' indica un gruppo più piccolo e ben localizzato rispetto alla razza umana". Es

Un senso di solidarietà, in altre parole, ha maggiori possibilità di emergere in un contesto più circoscritto, tra individui che condividono usanze, consuetudini e lingua. Che ci piaccia o meno, per la maggior parte delle persone è comunque più facile provare compassione verso vicini e amici che vivono nel proprio stesso Paese che essere solidali verso l'idea piuttosto astratta rappresentata da persone che vivono in altri Stati europei. È possibile che si sviluppi nel tempo, in modo naturale e graduale, un senso più forte di identità e dunque di solidarietà europea, ma idee come quella di una "Unione sempre più stretta" (accompagnata dalla condivisione obbligatoria di oneri finanziari di crescente entità) non dovrebbero essere imposte dall'alto. Non è un segreto che il nostro primo ministro, nonché leader del partito politico liberale VVD, non sia un grande sostenitore dello slogan programmatico appena menzionato (quello che invoca un'Unione sempre più stretta). La solidarietà non può essere imposta per favorire un balzo in avanti verso una maggiore integrazione politica ed economica. La realtà è che l'Unione europea, sebbene possegga effettivamente alcuni poteri di natura sovranazionale, è ancora un'unione di Stati nazionali sovrani che agiscono, almeno in parte, nel proprio interesse. Una solidarietà completa, se intesa come distribuzione di ricchezza da parte dei Paesi finanziariamente più forti a favore di quelli finanziariamente più deboli (e abbiamo già visto che non è necessariamente questa la definizione liberale di "solidarietà"), è dunque irrealistica e non ci si può ragionevolmente aspettare che venga manifestata.

La solidarietà, oltretutto, è solo uno dei principi su cui è possibile basare le proprie decisioni. Per i liberali non è né l'unico valore da tenere in considerazione, né necessariamente il più importante. La libertà e la responsabilità individuale sono al centro della tradizione intellettuale liberale e, al suo interno, hanno un peso maggiore rispetto al principio di solidarietà. Nel contesto europeo, nella misura in cui si discute di strumenti finanziari, la responsabilità finanziaria rappresenta un valore di grande importanza.

Per i liberali la solidarietà deve essere accompagnata da un forte senso di responsabilità. Quello di "relazione" è un concetto bidirezionale. Quando avviene un trasferimento di denaro, chi ne beneficia deve tenere bene a mente che i fondi ricevuti provengono da qualcun altro. Che i Paesi europei siano o meno disposti ad aiutare quelli più in difficoltà non è neanche l'unico problema morale posto da questa situazione. Un'altra questione importante riguarda il modo in cui i Paesi beneficiari netti gestiscono i fondi ricevuti. In

85 Richard Rorty, Contingency, Irony and Solidarity, Cambridge, 1989, pp. 190 – 191. Traduzione propria.

_

⁸⁴ Friedrich von Hayek, The Fatal Conceit: The Errors of Socialism, Chicago, 1988. Traduzione propria.

aggiunta, secondo la prospettiva liberale, che attribuisce particolare importanza ai principi di responsabilità e autosufficienza, è nell'interesse di tutti che i Paesi siano per lo meno in misura minima in grado di risolvere autonomamente i propri problemi; in caso contrario gli aiuti finanziari potrebbero rivelarsi un boomerang. Spendere risorse fornite da altre entità in modo troppo semplice potrebbe minare la solidarietà e la coesione sociale tra le società. Proprio perché le risorse collettive sono fornite dai cittadini stessi (e dunque lo Stato si limita in realtà a spendere "i soldi di qualcun altro") è di fondamentale importanza che questo problema venga affrontato con attenzione.

Il piano "Next Generation EU"

La ricerca di un equilibro tra aiutare gli altri e assicurare il rispetto del principio di responsabilità è un tema importante anche con riferimento al piano Next Generation EU, un nuovo pacchetto di stimolo temporaneo che aiuterà auspicabilmente a contenere gli effetti negativi della pandemia e a innescare la ripresa in Europa. Si tratta in realtà di un accordo complesso e di ampissimo respiro che autorizzerà l'UE a prendere in prestito 750 miliardi sui mercati finanziari e a distribuirli agli Stati membri in forma di sostegno al bilancio. I fondi saranno raccolti aumentando temporaneamente il massimale delle risorse proprie fino al 2% del reddito nazionale lordo dell'UE, consentendo così alla Commissione di contrarre prestiti di notevole importo sui mercati finanziari. Questi finanziamenti saranno incanalati in diversi programmi europei e verranno ripagati nel corso di un lungo periodo di tempo (compreso tra l'inizio del 2028 e la fine del 2058) tramite i bilanci futuri dell'UE. La Commissione ha inoltre proposto un certo numero di nuove fonti di risorse proprie, come una "digital tax" sulle società con un fatturato annuo complessivo superiore ai 750 milioni di euro che secondo le previsioni genererà fino a 1,3 miliardi di euro all'anno. 86 I Paesi dell'Europa meridionale e centroorientale saranno i maggiori beneficiari degli aiuti finanziari, al contrario ad esempio dei Paesi Bassi (si veda anche il grafico 1).87 Sul totale dei fondi raccolti, circa 390 miliardi saranno distribuiti sotto forma di sovvenzioni (grants), mentre il restante importo sarà fornito tramite prestiti (loans) volti a facilitare la ripresa degli Stati membri.

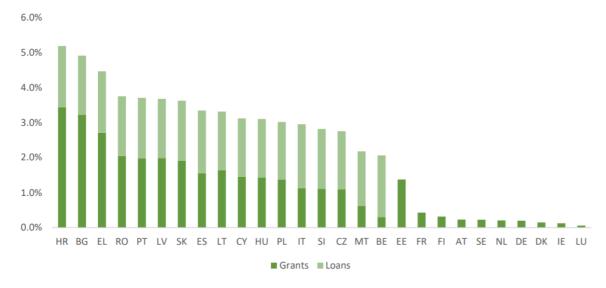


Figure 1. Annualised NGEU loans and grants support per member state (% GDP 2021)

Grafico 1: prestiti e sovvenzioni NGEU annualizzati a favore di ciascuno Stato membro (% PIL 2021).

Fonte: Cinzia Alcidi, Daniel Gros e Francesco Corti, 'Who will really benefit from the Next Generation EU funds?', CEPS Policy Insight, ottobre 2020.

8

Commissione europea, 'Europe's moment: Repair and prepare for the next generation', https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_940, comunicato stampa, 27 maggio 2020, (consultato il 17 febbraio 2021).

⁸⁷ Cinzia Alcidi, Daniel Gros e Francesco Corti, 'Who will really benefit from the Next Generation EU funds?', CEPS Policy Insight, ottobre 2020.

Nel corso dei vertici UE dedicati al piano i contributori netti, ovvero Paesi Bassi, Danimarca, Svezia, Finlandia e Austria, hanno cercato di garantire la massima efficienza e reciprocità, sostenendo che la risoluzione di questa crisi non richiede una maggiore redistribuzione e più trasferimenti monetari, bensì un'aumentata responsabilità fiscale e un autentico impegno a favore di riforme economiche che rendano l'Europa un mercato pro-commercio, pro-sostenibilità e pro-innovazione. Tali Paesi hanno inoltre espresso il timore che questa "collettivizzazione del debito" diventi la normalità, sottolineando che le riforme orientate a una maggiore stabilità devono rimanere in cima all'agenda. Queste richieste sono state almeno in parte esaudite: le sovvenzioni sono state ridotte da 500 a 390 miliardi di euro e i finanziamenti sono stati subordinati al rispetto di condizionalità, consentendo agli Stati membri di accertarsi che i Paesi beneficiari attuino le riforme promesse. Quest'ultimo sistema, richiesto dal primo ministro olandese, il liberale Mark Rutte, consentirà a qualsiasi governo nazionale di bloccare temporaneamente i trasferimenti finanziari verso un certo Paese provenienti da Bruxelles, ripristinandoli solo dopo che i leader europei avranno verificato il rispetto degli impegni presi da parte del Paese beneficiario.⁸⁹

Raccomandazioni

Con riferimento al problema della responsabilità fiscale nell'ambito dei finanziamenti europei, in linea con i principi generali delineati nei paragrafi precedenti, le priorità del partito VVD sono le seguenti:

- Gli Stati membri devono rispettare le regole del gioco; ciò riguarda sia lo Stato di diritto e i valori democratici che i bilanci nazionali. Concordare che nei prossimi anni non avverrà alcun aumento del contributo olandese al bilancio europeo è stato per noi importante. Siamo lieti del fatto che l'UE intenda stanziare più fondi per priorità come la sicurezza, la migrazione e il clima e che sia stata stabilita la possibilità di sospendere l'erogazione delle sovvenzioni previste dal bilancio pluriennale e dal piano di ripresa in caso di violazioni dello Stato di diritto da parte degli Stati membri. Ribadiamo il nostro impegno a rendere l'Unione europea un'istituzione più efficace. In fin dei conti far parte di un'unione forte è vitale per la sicurezza e la prosperità dei Paesi Bassi stessi.
- Intendiamo continuare a batterci affinché l'UE non diventi un'unione basata sui trasferimenti e a opporci a nuovi strumenti europei che possano essere sfruttati dagli Stati membri economicamente più deboli per evitare di attuare le riforme necessarie.
- Auspichiamo che una volta conclusa la crisi legata alla pandemia si ritorni al rispetto delle regole
 fiscali e riteniamo che occorra stabilire dei meccanismi volti ad esigerne il rispetto, comminando
 sanzioni, evitabili solo mediante voto unanime, in caso di violazione degli impegni di bilancio da
 parte degli Stati membri.
- Chiediamo l'interruzione dei finanziamenti a favore degli Stati membri dell'eurozona strutturalmente non conformi alle regole fiscali. Al fine di evitare che i Paesi si ritrovino in questa situazione, chiediamo che il bilancio pluriennale europeo ponga maggiore enfasi sul rendere più competitive tutte le economie dell'Unione, accentuando il nesso tra erogazione dei pagamenti e riforme.
- Invochiamo un'ulteriore modernizzazione del bilancio pluriennale europeo con l'obiettivo di rispondere alle sfide del nostro tempo, spendendo di più per sicurezza (inclusa quella digitale), ricerca e innovazione, digitalizzazione, intelligenza artificiale, sostenibilità, economia e migrazione, e meno per finanziare gli Stati membri che non rispettano gli accordi presi. Riteniamo che il recovery fund debba essere una misura temporanea, che non deve essere estesa. L'erogazione dei contributi previsti dovrebbe essere legata all'attuazione delle riforme concordate.

_

⁸⁸ Come ben illustrato da Barbara Kolm, presidente del Friedrich A. v. Hayek Institute di Vienna e direttrice dell'Austrian Economics Center, in questo articolo sul *The Economic Standard*: https://theeconomicstandard.com/europe-needs-the-frugal-5-now-more-thanever/, (consultato il 17 febbraio 2021).

⁸⁹ Jim Brunsden, Sam Fleming e Mehreen Khan, 'EU recovery fund: how the plan will work', 21 luglio 2020, https://www.ft.com/content/2b69c9c4-2ea4-4635-9d8a-1b67852c0322, (consultato il 17 febbraio 2021).

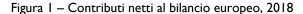
UN PROGRAMMA EUROPEO PER CONTRASTARE IL DECLINO STRUTTURALE DELL'ITALIA

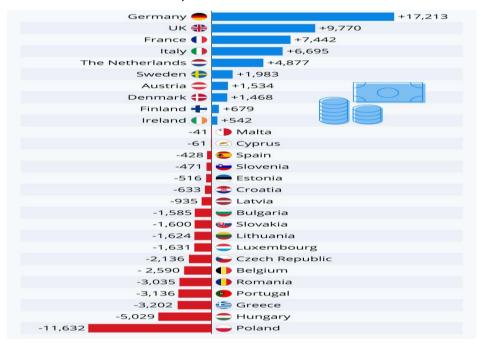
Roberto Ricciuti

Il programma Next Generation EU costituisce una misura fiscale temporanea proposta dalla Commissione europea per finanziare la ripresa economica dell'Europa a seguito della pandemia di COVID-19. Il piano è composto da una combinazione di prestiti (loans) e sovvenzioni (grants) forniti dall'UE agli Stati membri; quest'ultima, da parte sua, finanzierà questi trasferimenti tramite l'emissione di obbligazioni e ripagherà tale debito tramite forme di tassazione comune appositamente progettate.

Per la prima volta nella storia dell'UE il "pilastro monetario" rappresentato dalla Banca centrale europea sarà accompagnato da un "pilastro fiscale"; si tratta di un primo passo verso una "unione monetaria completa", 90 ovvero la costituzione di un bilancio comune che consenta all'UE di assorbire collettivamente gli shock macroeconomici. Il fatto che ogni volta che si verifica una crisi, come la Grande recessione del 2008 o il crollo dell'economia causato dall'epidemia di COVID-19, venga messa in dubbio l'esistenza stessa dell'unione monetaria europea costituisce un problema serio che deve essere risolto una volta per tutte. Questi dubbi mettono a repentaglio l'intera Unione europea, riducendo il sostegno dell'opinione pubblica nei suoi confronti e rendendo più difficili le scelte politiche. 91

L'Italia è il principale beneficiario del programma Next Generation EU, dal momento che riceverà 209 miliardi di euro (suddivisi in sovvenzioni per 82 miliardi e prestiti per 127 miliardi) sui 750 miliardi totali del piano. Come è possibile vedere nella figura I, l'Italia è uno dei principali contributori netti al bilancio europeo, dopo la Germania, il Regno Unito e la Francia e prima dei piccoli Paesi del Nord Europa. I beneficiari netti sono invece tipicamente gli Stati membri dell'Europa meridionale ed orientale.





⁹⁰ P. De Grauwe, Economics of the Monetary Union, Oxford University Press.

⁹¹ La forma che dovranno assumere le istituzioni coinvolte nella gestione della politica fiscale comune e il rapporto tra il bilancio europeo e quelli nazionali sono temi che esulano dall'obiettivo di questo articolo.

Fonti: Statista. Dati espressi in milioni di euro.

Grazie a questo intervento di policy l'Italia passerà dallo status di contributore netto a quello di beneficiario netto. Alcuni leader politici hanno accolto questo passaggio come un evento a lungo atteso e si sono detti speranzosi che nei prossimi anni questa rimanga la posizione di bilancio dell'Italia. 92

La figura 2 mostra l'andamento del PIL pro capite delle principali economie dell'eurozona a partire dal 2000. L'Italia presenta un'evoluzione unica. Il grafico mostra una bassa crescita nei primi cinque anni del nuovo secolo, al pari della Germania, che ha tuttavia sperimentato una forte crescita fino alla Grande recessione. Tutti i Paesi hanno subito un notevole calo del PIL dopo il 2008, ma mentre l'economia francese e quella tedesca si sono riprese piuttosto rapidamente, l'Italia e la Spagna hanno vissuto una seconda recessione in concomitanza con la crisi del debito pubblico che ha colpito i Paesi europei più periferici. A differenza della Spagna, tuttavia, l'Italia non è stata in grado di entrare in una nuova fase di crescita robusta, e nel 2018 era non solo l'unico Paese in cui i redditi non erano più tornati ai livelli pre-crisi, ma anche l'unico il cui PIL era più basso che nel 2000. Questi dati mostrano chiaramente che la crisi italiana non è ciclica (ovvero legata al COVID-19, sebbene questo abbia effettivamente causato una caduta del PIL nel 2020 pari a 8,8 punti percentuali), bensì strutturale.

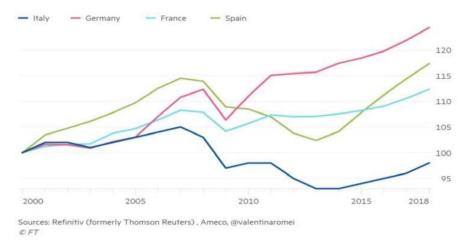


Figura 2 – PIL pro capite in diversi Paesi europei (prezzi costanti, base 2000 = 100)

Questa performance negativa rispecchia la dinamica altrettanto negativa della produttività del lavoro: tra i Paesi rappresentati nella figura 3, l'Italia è l'unica che mostra un sostanziale calo della produttività nel tempo.

Quali sono le cause di questi deludenti risultati? Eccone alcune: dimensione delle imprese, istruzione e innovazione. La figura 4 mostra la significativa differenza di produttività del lavoro tra le piccole imprese e quelle medie e grandi. Dato l'alto numero di piccole imprese presenti in Italia, non sorprende affatto che ciò trascini verso il basso la produttività del lavoro complessiva.

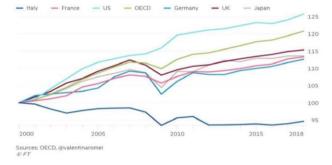
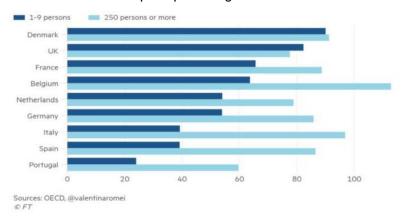


Figura 4 – Produttività del lavoro (indici reali, base 2000 = 100)

⁹² Si tratta dell'opinione dei due vicepresidenti del Consiglio del primo governo Conte, entrambi i quali fanno ora parte del nuovo governo europeista.

Figura 5 – Produttività del lavoro nelle imprese piccole e grandi



Nota: valore aggiunto per lavoratore in base alle dimensioni dell'impresa, a parità di potere d'acquisto secondo i prezzi attuali, '000\$, 2015

L'istruzione è il secondo fattore alla base della scarsa produttività. La percentuale di giovani in possesso di un titolo di studio universitario è molto bassa (figura 5), e sul fronte dell'istruzione secondaria la situazione non è più rosea: i risultati medi degli studenti di 15 anni in lettura, scienze e matematica sono inferiori alla media OCSE e ben al di sotto delle migliori nazioni europee, per non parlare dei ben noti Paesi leader nel campo dell'istruzione (figura 6).

Figura 6 – Percentuale dei giovani tra i 25 e i 34 anni con istruzione universitaria, 2017

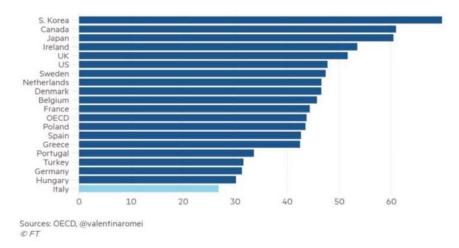
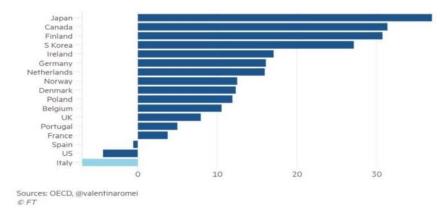


Figura 7 – Performance scolastiche degli studenti di 15 anni



Nota: media dei risultati ottenuti in lettura, scienze e matematica, differenza rispetto alla media OCSE, 2015

I risultati dell'Italia sul fronte dell'innovazione possono infine essere desunti dal contenuto della figura 7. L'Italia è Paese "moderatamente innovatore", in ritardo rispetto ai grandi Paesi europei e a quelli più innovatori (situati tipicamente nell'Europa settentrionale). Negli ultimi anni le performance italiane su questo fronte sono leggermente migliorate (il grafico mostra anche i dati del 2012 e del 2018), ma la sua posizione rispetto agli altri Paesi è rimasta stabile nel tempo.

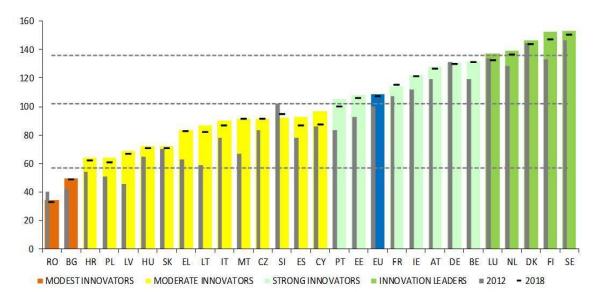


Figura 7 – Quadro europeo di valutazione dell'innovazione 2020

Fonte: Commissione europea

Questi tre fattori sono interconnessi: le piccole imprese, operanti nella maggior parte dei casi nei settori tradizionali, non sono robuste a sufficienza per innovare e assumere laureati, e questo porta a una bassa produttività. Le grandi imprese e lo Stato, dal canto loro, spendono in ricerca e sviluppo meno di metà della media europea, sbarrando così la strada all'innovazione. Vengono depositati pochi brevetti, e le aziende non sono propense a sfruttarli nel proprio processo produttivo. Il premio riconosciuto ai laureati sul fronte della retribuzione rispetto ai non laureati è uno dei più bassi tra i Paesi sviluppati, e i giovani non sono dunque incentivati a proseguire gli studi. Le attuali caratteristiche dell'economia italiana non le consentono di essere competitiva sullo scenario internazionale, basato su conoscenza, digitalizzazione e globalizzazione. 93

Ovviamente lo Stato non può (e non dovrebbe) obbligare per legge le piccole imprese a espandersi, ad assumere laureati e a investire in innovazione. Esso può tuttavia creare un ambiente favorevole all'innovazione inteso in senso ampio. E i fondi del programma Next Generation EU possono svolgere un ruolo importante proprio in tal senso, nella misura in cui non vengono incanalati in un gran numero di piccoli progetti pensati più per sostenere il reddito di determinati gruppi che per affrontare i problemi strutturali che frenano l'economia italiana da vent'anni a questa parte. Il recente cambio di governo rappresenta il primo passo verso l'elaborazione di un Piano nazionale di ripresa e resilienza adatto a questo scopo.

Qualora l'Italia non fosse in grado di cogliere questa opportunità si ritroverebbe un debito enorme da ripagare (sia nei confronti dell'UE che dei mercati finanziari), pari secondo le previsioni al 158,5% del PIL nel 2021, e un tasso di crescita troppo basso affinché tale debito risulti sostenibile. Ciò implica un futuro di "mezzogiornificazione" dell'Italia, ovvero il suo passaggio dallo stato di contributore netto a quello di beneficiario netto strutturale; proprio come accaduto alle sue regioni meridionali, che contribuiscono alla produzione complessiva per un quarto ma ai consumi totali per circa un terzo, una differenza resa possibile

_

⁹³ È attiva in Italia una serie di imprese estremamente competitive operanti nei settori della meccanica, farmaceutico, tessile e dell'abbigliamento, definite spesso "micro-multinazionali", ma non ce ne sono a sufficienza per dare sostentamento a una popolazione di 60 milioni di abitanti.

dai trasferimenti provenienti dalle regioni ad alto reddito dell'Italia settentrionale. Da un punto di vista politico si tratta di una situazione difficilmente tollerabile per i Paesi che dovranno versare risorse a favore dell'Italia, ma le sue dimensioni e la sua importanza potrebbero giocare a favore di un tale equilibrio. Si tratterebbe chiaramente di un duro colpo per la reputazione politica del Paese, uno dei sei membri fondatori della Comunità economica europea, in grado inoltre di indebolire l'intero progetto europeo.

SEZIONE III – LAVORO E WELFARE STATE

VI

IL TALLONE D'ACHILLE DELL'ECONOMIA SPAGNOLA: IL LAVORO

Juan A. Soto

1. La situazione attuale del mercato del lavoro in Spagna. Uno spettacolo già visto

La crisi legata al COVID-19 ha messo ancora una volta in evidenza le debolezze del mercato del lavoro spagnolo. Proprio come quello della crisi finanziaria del 2008, che ha colpito l'economia spagnola più duramente rispetto a quelle dei Paesi vicini (con l'eccezione della Grecia), inoltre, il suo impatto sul mercato del lavoro potrebbe essere permanente. Per scongiurare questa eventualità è di fondamentale importanza che il governo spagnolo gestisca correttamente i fondi del programma "Next Generation EU" (NGEU), come esemplificato dal fatto che ciò costituisce uno degli obiettivi prioritari della Commissione parlamentare per la ricostruzione sociale ed economica.

Per mitigare gli effetti economici negativi della pandemia di coronavirus, la Spagna riceverà 140 miliardi di euro, di cui 72 di sovvenzioni a fondo perduto per il periodo 2021-2023. Solo nel 2021 la Spagna riceverà 34 miliardi di euro, così ripartiti: 27 miliardi nel bilancio nazionale 2021, mentre la restante somma sarà trasferita direttamente alle regioni spagnole (dette "comunità autonome"). Si tratta tuttavia, per diverse ragioni, di una sfida enorme. Innanzitutto perché la Spagna, la quarta economia più grande dell'eurozona, ha sempre avuto un tasso di disoccupazione sorprendentemente alto, non totalmente riconducibile alle notevoli dimensioni della sua economia sommersa. Nel giugno 2013, durante la Grande recessione, la disoccupazione (in particolare quella giovanile e di lunga durata) è schizzata al 26,1%. Sebbene a partire dal 2014 l'occupazione sia cresciuta a un tasso medio annuo del 2,4%, nel dicembre del 2019 (ovvero subito prima dell'inizio della pandemia) il tasso di disoccupazione era ancora molto alto (13,6%). Allo scoppio della pandemia, dunque, la Spagna non si era ancora ripresa dalla precedente flessione dell'economia, e la disoccupazione è in seguito ulteriormente cresciuta fino ad arrivare al 16,2% nel dicembre 2020. Secondo il Ministero del lavoro e dell'economia sociale spagnolo, nel 2020 si è avuto un aumento del numero dei disoccupati pari a 724.500 unità, corrispondente a un incremento del 23% rispetto al 2019. Questa rapida crescita della disoccupazione contrasta con quanto avvenuto in altri Stati membri dell'UE: nel dicembre 2020 il tasso di disoccupazione medio dell'UE era infatti pari al 7,5% (con 16 milioni di disoccupati), come mostrato nella figura 1.

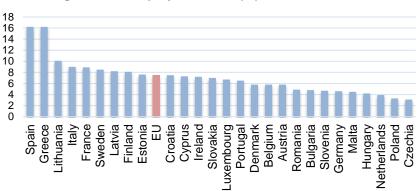


Figure 1. Unemployment rate (%) in the EU. Dec-20

Figura 1: tasso di disoccupazione (%) nell'UE. Dicembre 2020.

Fonte: elaborazione propria a partire da dati Eurostat

La situazione già grave del mercato del lavoro spagnolo risulta ancora più allarmante quando si considera la disoccupazione giovanile (quella degli under 25). Secondo Eurostat nel dicembre 2020 il tasso di disoccupazione giovanile era pari al 17,8% nell'UE e al 18,5% nell'eurozona; il tasso spagnolo era invece pari al 40,1% (si veda la figura 2). Ciò corrisponde a un aumento del 23,7% rispetto al 2019. In breve, circa uno spagnolo di età inferiore ai 25 anni su due è attualmente disoccupato. Si tratta di un fatto particolarmente drammatico, dal momento che la disoccupazione impedisce di perseguire le proprie ambizioni, avere una famiglia, acquistare una casa, risparmiare eccetera. Per non parlare dei costi della dipendenza economica dai genitori o del peso che i giovani disoccupati rappresentano in generale per lo Stato sociale, mettendo a rischio la sua sostenibilità a medio e lungo termine.

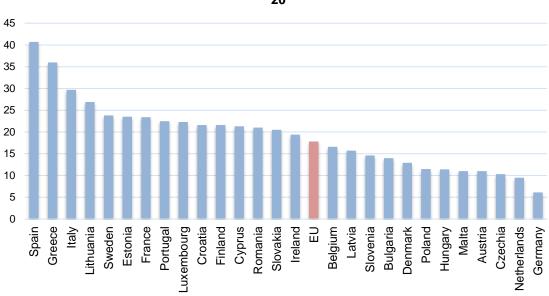


Figure 2. Youth unemployment rate (%) in the EU (the under 25s). Dec-

Figura 2: tasso di disoccupazione giovanile (%) nell'UE (under 25). Dicembre 2020.

Fonte: elaborazione propria a partire da dati Eurostat

2. I fondi del piano Next Generation EU in soccorso della Spagna. Denaro in omaggio o in cambio di riforme?

I fondi del piano NGEU puntano precisamente a proteggere la sostenibilità del "modello europeo" e la nostra società basata sul welfare. Il 7 ottobre 2020 il primo ministro spagnolo Pedro Sánchez ha presentato il Piano di ripresa, trasformazione e resilienza del Paese (dal titolo "España puede", "La Spagna può farcela"), elaborato per accedere alle (o sbloccare le) risorse previste dal programma NGEU. Sánchez ha annunciato che questa iniezione di denaro nell'economia spagnola creerà 800.000 posti di lavoro. Questa affermazione è stata almeno in parte corroborata da diverse altre organizzazioni, come l'associazione Madrid World Construction Capital (MWCC). Questo ente, promosso dal Comune di Madrid, e che include tra i suoi membri oltre 80 organizzazioni pubbliche e private, ha stimato che se la Spagna riuscisse a investire questi 27 miliardi di euro verrebbero creati oltre 300.000 posti di lavoro a tempo pieno nel solo 2021. L'impatto indiretto dei fondi ammonterebbe inoltre a ulteriori 15 miliardi di euro di produzione, con la creazione di altri 147.000 posti di lavoro. Infine, l'aumentata capacità di spesa dovuta ai salari di nuova creazione genererebbe circa altri 30 miliardi di euro di produzione, e il totale dei posti di lavoro creati arriverebbe a 730.000 unità.

I fondi europei pongono tuttavia delle sfide notevoli sia per la Spagna che per gli altri Paesi, dato che non si tratta affatto di "pasti gratis". Al contrario, l'UE sarà in grado di superare questa emergenza economica solamente subendo una profonda trasformazione, a causa delle significative riforme necessarie per attuare i progetti proposti e sfruttare appieno i fondi stanziati.

Dal momento che nel periodo 2014-2019 sono stati creati più di 400,000 posti di lavoro all'anno, l'economia spagnola è sicuramente in grado di crearne 800,000 nel giro di tre anni. Rispetto all'ultima ripresa, tuttavia, i fondi europei non potranno essere spesi per finanziare qualsiasi tipo di investimento, bensì dovranno essere investiti in base alle priorità stabilite dalla Commissione europea, ovvero, essenzialmente, la transizione ecologica, la digitalizzazione dell'economia e la creazione di una società più inclusiva e coesa. Occorrerà di conseguenza attuare riforme strutturali, i cui effetti si vedranno necessariamente più nel medio e lungo periodo che nell'immediato.

La questione è dunque complessa e finora in sospeso per la Spagna, dato che il pacchetto di riforme proposto a Bruxelles dal Governo spagnolo, volto a sostenere la transizione energetica, promuovere investimenti in ricerca e sviluppo, trasformazione digitale e lotta ai cambiamenti climatici, migliorare la gestione delle finanze pubbliche e affrontare una serie di sfide sociali, è stato fortemente criticato dalla Commissione europea, che ha sottolineato l'urgenza di realizzare riforme profonde in due aree specifiche: mercato del lavoro e pensioni. Nell'attuale Governo, composto da una coalizione, non vi è tuttavia consenso su questi due temi. Oltretutto le riforme che il Governo sta tentando di mettere in campo, che si aggiungono a quelle che ha già varato finora, vanno in direzione opposta rispetto a ciò che sembra essere necessario oggi.

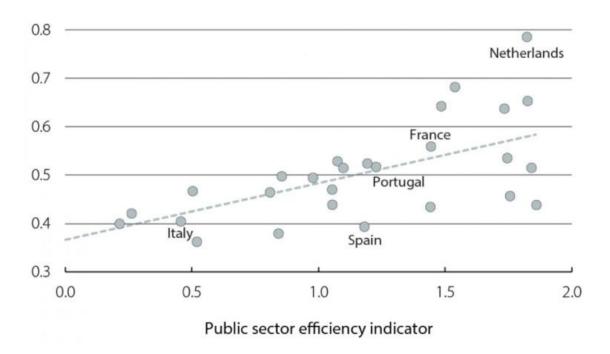
Nel marzo del 2019 il Governo ha varato un provvedimento per estendere il congedo di paternità fino a 8 settimane dal I aprile 2019, 12 settimane dal I gennaio 2020 e 16 settimane dal I gennaio 2021, rendendolo così oggi uguale per durata a quello di maternità. Nel 2020 la retribuzione minima è stata analogamente aumentata fino a 950 euro, con un incremento del 5,5% rispetto al 2019. Per il 2021 era previsto un ulteriore aumento fino a 1000 euro, ma il provvedimento è stato rimandato, dato che il Governo sembra aver compreso che un ulteriore incremento avrebbe solo contribuito a un'ulteriore perdita di posti di lavoro. A ogni modo, nonostante questa breve (ma importante) pausa, il Governo si è impegnato ad abrogare le riforme sul diritto del lavoro approvate nel 2012 dal precedente Governo (quello del Partito Popolare) e i cui straordinari risultati oggi dovrebbero essere evidenti a tutti. Ciononostante, come già menzionato, esse saranno abrogate⁹⁴ o modificate in modo sostanziale, rendendo più difficile assumere e licenziare, blindando determinati diritti sociali, garantendo possibilità di impiego a certi gruppi in base all'età e al genere e così via. Sembra dunque che la ricerca di vantaggi politici a breve termine stia prendendo il sopravvento su quella della stabilità economica a lungo termine e della prosperità. Esattamente l'opposto di ciò che serve oggi alla Spagna.

Questo approccio mette inoltre a repentaglio altre riforme di cui la Spagna ha particolarmente bisogno, compresi gli sforzi per raggiungere un maggiore stabilità politica e migliorare la qualità delle istituzioni. Nel primo caso si tratta della necessità di creare un ambiente stabile e favorevole per le aziende, in grado di attrarre in Spagna gli investimenti stranieri, un'impresa che oggi appare ardua alla luce di alcune misure e dichiarazioni provenienti da un certo numero di ministri, che hanno recentemente proposto la nazionalizzazione delle imprese private operanti nei settori strategici (come quello energetico). Un ulteriore fattore alla base di questa instabilità politica è rappresentato dalla questione catalana, che sembra non avere mai fine, con disordini sociali tuttora in corso nell'ambito della lotta per l'indipendenza ed effetti economici già significativi, come imprese in fuga, investimenti stranieri dirottati altrove ecc. Per quanto riguarda il miglioramento della qualità delle istituzioni, esso costituisce non solo un incentivo per la fioritura delle attività economiche, ma anche un prerequisito essenziale per gestire efficacemente i fondi del programma NGEU e massimizzare il loro impatto.

Il buon funzionamento delle istituzioni spagnole e della pubblica amministrazione nel suo complesso è dunque un fattore cruciale, specialmente alla luce dei risultati passati della Spagna su questo fronte. Questo problema è esemplificato dalla gestione dei fondi europei previsti dall'ultimo quadro finanziario pluriennale relativo al periodo 2014-2020 da parte del Paese. Nel 2019 era stato speso solo un terzo (precisamente il 34%) dei 56 miliardi disponibili. Tuttavia, come indicato dal Fiscal Monitor del FMI, i Paesi caratterizzati da un settore pubblico più efficiente sono in grado di spendere una quota maggiore dei fondi a essi assegnati.

⁹⁵ Il costo dell'ipotetica indipendenza della Catalogna è stato recentemente studiato in un articolo pubblicato da EPINTER Network e dalla Fondazione Civismo, disponibile al seguente indirizzo: http://www.epicenternetwork.eu/publications/the-economic-cost-of-catalonias-hypothetical-independence/ (ultima consultazione: 10 febbraio 2021). Negli ultimi anni il movimento indipendentista ha tuttavia già causato notevoli danni economici.

Figura 3: efficienza del settore pubblico spagnolo e grado di attuazione dei progetti in Europa (spesa relativa al periodo 2014-2020 sul totale dei fondi strutturali europei assegnati)



Indicatore di efficienza del settore pubblico

Fonte: CaixaBank Research, sulla base dei dati contenuti nel Fiscal Monitor del FMI dell'ottobre 2020

Come mostra la figura 3, il settore pubblico spagnolo è caratterizzato da un'efficienza media, con ampi margini di miglioramento. Detto ciò, è importante sottolineare che i fondi del programma NGEU sono significativamente diversi da quelli strutturali, legati in genere a obiettivi ben specifici, il che rende difficile presentare un numero congruo di progetti. Nel caso del piano NGEU, invece, i governi hanno un grado molto maggiore di libertà nella scelta dei progetti in cui investire, posto che le politiche attuate concorrano a realizzare gli obiettivi stabiliti dalla Commissione europea (transizione ecologica, trasformazione digitale ecc.). In ogni caso, alla Spagna servono profonde riforme per sviluppare l'agilità di cui ha bisogno per poter presentare i progetti nel breve intervallo di tempo stabilito e, una volta approvati, per attuarli.

3. La (buona) via da seguire

Se intende sfruttare al massimo i fondi NGEU e non sprecare questa importante occasione per la ripresa economica e la creazione di posti di lavoro la Spagna dovrà combattere su tre fronti. In primo luogo, la ricerca di benefici elettorali a breve termine deve essere messa da parte e sostituita da decisioni coraggiose e di lungo periodo. Nel caso della regolamentazione del mercato del lavoro spagnolo, ciò implica smettere di rendere più rigidi rispettivamente le assunzioni e i licenziamenti e rimandare i progressi sul fronte dei diritti dei lavoratori (es. congedo di maternità o paternità, salario minimo ecc.), a causa del loro significativo effetto negativo sulla creazione di posti di lavoro.

Allo stesso tempo, man mano che l'erogazione di sussidi pubblici viene interrotta, c'è il serio pericolo che la lunga uscita dalla crisi causata dal COVID-19 provochi un'ondata di fallimenti di aziende in tutta l'UE. Ciò è particolarmente vero per la Spagna, il cui tessuto economico è composto al 98% da piccole e medie imprese, in cui si concentra il 66% dei posti di lavoro. Queste aziende sono le maggiori creatrici di occupazione e al momento sono in seria difficoltà. È dunque auspicabile che l'attuale Governo si astenga dall'approvare misure in grado di danneggiare questo già debole ecosistema.

In secondo luogo, il Governo deve agire in modo da porre fine alla documentata incapacità spagnola di sfruttare appieno i fondi europei a causa di un settore pubblico inefficiente e dell'approssimativa gestione e

supervisione dei progetti. Un'ulteriore sfida consiste nel coordinare i diversi livelli della pubblica amministrazione (nazionale, regionale e locale), un'interazione spesso inefficiente ma che deve essere migliorata, alla luce del fatto che secondo le stime attuali circa il 50% dei fondi potrebbe essere speso dalle comunità autonome. Non possiamo semplicemente permetterci di sprecare una tale opportunità.

Ciò ci conduce a un ulteriore fattore: in una situazione senza precedenti come quella che stiamo vivendo la collaborazione tra il settore pubblico e quello privato è più necessaria che mai. Affinché i fondi del piano NGEU siano spesi con successo e abbiano il maggiore impatto possibile sul mercato del lavoro spagnolo, l'iniziativa privata deve coordinarsi con le capacità di pianificazione e attuazione della pubblica amministrazione.

Questa collaborazione pubblico-privato sarà inoltre di grande aiuto quando occorrerà distinguere le aziende sane da quelle cosiddette "zombie". Questa espressione si riferisce alle imprese i cui profitti non sono tali da coprire i propri costi finanziari; in altre parole i guadagni di queste aziende non sono neanche sufficienti a ripagare gli interessi sui debiti che esse hanno contratto. Il problema è che il Governo spagnolo sta facendo decisamente fatica a distinguere le imprese sane da quelle che non lo sono e, a tal fine, Bruxelles ha consigliato di rivolgersi al settore privato (e in particolare a quello bancario), dato che la discriminante fondamentale è se un investitore privato sarebbe o meno disposto a investire in una certa azienda. I fondi europei non dovranno finanziare le imprese "zombie", bensì quelle in cui gli investitori privati stessi sarebbero disposti a investire.

La corretta allocazione dei fondi NGEU dipenderà infine, in larga misura, dai settori in cui essi possono avere un impatto maggiore. Sembra che il Governo non stia prendendo questo problema abbastanza sul serio. Il bilancio nazionale del 2021 stanzia 1,35 miliardi di euro, l'83% dei quali (per la precisione 1,057 miliardi) proviene da fondi del programma NGEU. Tuttavia, come evidenziato dai rappresentanti del settore turistico, questi fondi difficilmente fungeranno da stimolo economico per uno dei settori che hanno sofferto di più nel corso questa pandemia, e di maggiore importanza per il Paese, generando il 12% del suo PIL e circa il 14% dei posti di lavoro totali. ⁹⁶ In un manifesto recentemente elaborato da oltre 70 imprese del comparto turistico e trasmesso al Ministero dell'industria, del commercio e del turismo si afferma che un progetto realmente incisivo basato su sostenibilità e digitalizzazione richiederebbe in realtà finanziamenti per 5,8 miliardi di euro.

Il Governo ha risposto a tali critiche facendo notare che il settore turistico ha già ricevuto, tramite vari meccanismi, oltre 25 miliardi di euro; si tratta tuttavia in gran parte di risorse per la cassa integrazione e di garanzie sui prestiti fornite dall'ICO (Instituto de Crédito Oficial), ovvero di aiuti a fondo perduto. Oltretutto, di nuovo, un semplice "salvataggio" non basta. Occorrono al contrario riforme volte a modernizzare questo e altri settori dell'economia. Nel caso del turismo, ad esempio, tali riforme dovrebbero puntare a rendere la Spagna una destinazione turistica più competitiva e di maggior valore aggiunto, consentendole di competere nel medio periodo con altri territori.

4. Conclusioni

Per la Spagna i fondi del programma NGEU rappresentano un'opportunità straordinaria non solo per riprendersi dalla crisi e creare occupazione, ma anche per dare nuovo impulso alla modernizzazione dell'economia. Se intende raggiungere questi obiettivi, tuttavia, la Spagna deve anteporre il pragmatismo all'ideologia e il miglioramento della società a lungo termine ai benefici elettorali a breve termine, sia a livello nazionale che regionale. Un atteggiamento di questo tipo sarebbe troppo da chiedere per qualsiasi governo; nondimeno è ciò di cui la Spagna ha bisogno alla luce delle pressanti circostanze attuali, esemplificate in particolare dal terribile stato di salute del mercato del lavoro.

L'efficacia dei meccanismi istituzionali è al contempo essenziale per poter massimizzare l'impatto di questi fondi; occorre dunque intraprendere una riforma della pubblica amministrazione, con un particolare accento sull'efficienza delle procedure e sulla collaborazione tra pubblico e privato.

Per sfruttare al massimo quest'opportunità, infine, è necessaria una corretta ripartizione delle risorse tra i vari settori dell'economia; in altre parole parlare di occupazione in Spagna equivale a parlare del settore dei servizi e, in particolare, del turismo. Tale ripartizione deve tuttavia avvenire sulla base delle priorità dettate

⁹⁶ Progetto che ha portato alla pubblicazione di un manifesto firmato dal titolo "Verso un turismo sostenibile e intelligente 2021-26".

dalla Commissione europea, puntando non solo a salvare il settore e i posti di lavoro, ma anche alla sua modernizzazione, che permetterebbe di creare posti di lavoro a lungo termine, più stabili e di maggiore qualità, nell'ambito di un mercato del lavoro più sostenibile. Riusciranno i fondi del programma NGEU a "guarire" il tallone d'Achille della Spagna? Solo il tempo potrà dirlo.

SECTION IV - INNOVATION, DIGITALIZATION AND ENERGY

VII

TRASFORMAZIONE DIGITALE, OCCUPAZIONE E COMPETENZE

João Cerejeira

Introduzione

La trasformazione digitale è il processo di creazione o modifica di procedimenti, prodotti e servizi per mezzo di tecnologie digitali quali computer, internet, piattaforme digitali, robot, machine learning e altre forme di intelligenza artificiale e big data. Tale processo genera opportunità e determina una crescita di valore aggiunto e produttività nel lungo periodo; allo stesso tempo, tuttavia, esso presenta notevoli sfide di carattere economico e sociale, specialmente per quanto riguarda il mercato del lavoro, i sistemi di protezione sociale e le politiche in materia di welfare.

Le opportunità legate alla trasformazione digitale riguardano non solo i nuovi posti di lavoro creati direttamente nel settore delle tecnologie informatiche e della comunicazione, ma anche quelli generati indirettamente mediante l'aumento della produttività reso possibile dalla riduzione dei costi di produzione e dei prezzi reali e dal conseguente aumento dei redditi e quindi della domanda in altri settori.

Ciononostante, il rapido progresso tecnologico e l'innovazione possono costituire una minaccia reale per l'occupazione. Si tratta di un problema tutt'altro che nuovo: Keynes definiva "disoccupazione tecnologica" quella "dovuta alla scoperta di strumenti volti a rendere più economico l'impiego della manodopera e all'incapacità di tenere il passo trovando nuovi utilizzi per quella in esubero" (Keynes, 1978). Per Keynes si trattava tuttavia di uno squilibrio temporaneo: nel lungo periodo lo sviluppo tecnologico avrebbe condotto il mondo verso un futuro radioso.

Sebbene non sia concretamente possibile prevedere il futuro, la rapidità del progresso tecnologico e dell'automazione potrebbe determinare la sostituzione della manodopera umana nello svolgimento delle mansioni più ripetitive, ben al di là delle catene di produzione standard del settore manifatturiero, in cui l'automazione è già la norma (Morandini, Thum-Thysen e Vandeplas, 2020). Nell'ambito dei servizi di routine e delle attività amministrative che richiedono l'impiego di abilità cognitive, come la contabilità o la logistica, i lavoratori umani potrebbero essere sostituiti dalle tecnologie digitali. Occorre dunque chiedersi se i lavoratori saranno in grado di adattarsi a queste nuove attività, ovvero se la forza lavoro possiede le competenze richieste dalla trasformazione digitale.

Mutamento tecnologico, occupazione e competenze per l'economia digitale

L'impatto dei cambiamenti tecnologici associati al sempre maggiore impiego delle tecnologie informatiche e della comunicazione a cui si è assistito negli ultimi trent'anni è un fenomeno ben studiato e documentato nella letteratura economica, specialmente per quanto riguarda il relativo impatto sul mercato del lavoro. L'ipotesi dello "skill-biased technical change" (Acemoglu e Autor, 2011), definita dai suoi autori "il modello canonico", può essere così riassunta: le professioni possono essere classificate sulla base delle competenze richieste ai lavoratori, venendo tipicamente suddivise in due categorie ben distinte: qualificate, ovvero che richiedono un alto livello di formazione, e non qualificate, che non lo richiedono. I lavoratori altamente qualificati traggono vantaggio dalle nuove tecnologie, possedendo competenze ad esse complementari, mentre quelli poco qualificati tendono a esserne sostituiti; tale fenomeno sembra essere rappresentativo di uno "skill bias" nell'evoluzione della domanda di manodopera (Katz e Murphy, 1992). Le conseguenze del miglioramento tecnologico sulla struttura occupazionale dal punto di vista delle competenze è dunque quello di un appiattimento monotono verso l'alto: tanto maggiore il livello delle competenze, quanto più consistente l'aumento della domanda di manodopera.

-

⁹⁷ Traduzione propria.

L'ipotesi dello "skill-biased technical change" non è tuttavia sufficiente a spiegare la riduzione della quota rappresentata dai salari medi rispetto a quella dei salari alti e bassi documentata in diverse economie avanzate tra la fine del secolo scorso e l'inizio di quello attuale. Tale fenomeno è stato descritto come una "polarizzazione del mercato del lavoro" (Goos e Manning, 2007). Autor, Levy e Murnane (2003) hanno proposto un approccio diverso, basato sull'ipotesi del "routine-biased technological change", in base alla quale l'assegnazione delle mansioni al lavoro o al capitale dipende dal loro vantaggio comparato. Le novità tecnologiche, come l'intelligenza artificiale, la robotica e, più in generale, quelle che riguardano le tecnologie informatiche e della comunicazione, hanno reso possibile la sostituzione dei lavoratori con mansioni più ripetitive, assegnate storicamente a quelli poco o mediamente qualificati, da parte delle macchine. Questo processo è inoltre indotto dalla discesa dei prezzi degli strumenti informatici. Il risultato più tangibile è il calo dell'occupazione, e quindi dei salari, nell'ambito delle professioni caratterizzate prevalentemente dallo svolgimento di attività ripetitive. I mestieri di questo tipo richiedono essenzialmente il rispetto di un insieme di procedure ben definite o codificate, e possono dunque essere sostituiti dai computer o trasferiti in Paesi caratterizzati da un vantaggio comparato sul fronte del costo del lavoro.

L'aspetto innovativo di questo modello è che esso predice che l'effetto dell'automazione sulla domanda di manodopera non sarà lineare. L'ipotesi del "routine-biased technological change" è corroborata dai dati empirici, i quali mostrano che i lavoratori coinvolti in mansioni più ripetitive, impiegati principalmente in ambito industriale o in attività amministrative di livello intermedio, tendono a collocarsi al centro della distribuzione dei salari, mentre le retribuzioni di quelli che svolgono mestieri meno specializzati e con minore probabilità di essere automatizzati, come alcuni di quelli afferenti al settore dei servizi (es. quelli legati alla ristorazione o ai servizi personali e domestici) rientrano nei percentili situati più in basso nella distribuzione. Coloro che svolgono professioni più complesse e consistenti prevalentemente nello svolgimento di attività basate sulla conoscenza, come dirigenti ed esperti di informatica e tecnologie della comunicazione, tendono infine a percepire salari situati nella parte alta della distribuzione. L'esito di questo processo è proprio la polarizzazione del mercato del lavoro, ovvero la progressiva concentrazione dell'occupazione nelle professioni caratterizzate da un salario alto o basso, mentre quella nelle attività mediamente retribuite tende a diminuire, come avvenuto ad esempio tra il 1993 e il 2006 in tutti e 16 i Paesi studiati da Goos et al. (2014), con un calo medio di 8 punti percentuali, mentre la quota di impiego in attività a salario alto o basso è nella maggior parte dei casi aumentata.

L'applicazione empirica dell'ipotesi del "routine-biased technological change" richiede microdati sulle attività svolte dai lavoratori, nonché un sistema di aggregazione e classificazione delle mansioni. Biagi e Sebastian (2020) hanno impiegato dati provenienti da quattro diverse fonti, ovvero tre indagini sulle competenze e le condizioni di lavoro basate su informazioni fornite dagli stessi lavoratori (EWCS, PIAAC e PDII), e una misurazione diretta effettuata sulla base di informazioni contenute in appositi database e basate a loro volta sulle valutazioni svolte da esperti del settore (O*NET), per misurare e confrontare i valori assunti da un indice di prevalenza relativa delle attività ripetitive (relative routine intensity) nei diversi Paesi dell'UE. 98

Gli autori hanno generato un indice di prevalenza delle attività ripetitive (routine task intensity, RTI, secondo la dicitura di Autor e Dorn, 2013) specifico per ciascun Paese, il cui valore è direttamente proporzionale alla diffusione delle attività di routine e inversamente proporzionale a quella delle mansioni manuali non ripetitive e delle attività più astratte. La tabella I mostra che i Paesi con l'indice RTI più basso sono quelli dell'Europa settentrionale, più Lussemburgo e i Paesi Bassi, mentre quelli caratterizzati da un indice più alto sono i Paesi dell'Europa orientale e alcuni di quelli mediterranei (in particolare Grecia, Cipro, Spagna e Portogallo).

Tabella I: i cinque Paesi con l'indice RTI rispettivamente più alto e più basso

	EWCS	PIAAC	PDII	O*NET	
I cinque Paesi con il valore dell'indice RTI più alto	Grecia	Bulgaria	Slovacchia	Bulgaria	
	Cipro	Portogallo	Bulgaria	Slovacchia	

98

⁹⁸ La "Princeton Data Improvement Initiative" (PDII) è un'indagine svolta negli Stati Uniti, mentre il "Programme for the International Assessment of Adult Competencies" (PIAAC) e lo "European Working Conditions Survey" (EWCS) sono svolti in Europa. O*NET è un database di requisiti occupazionali e attributi dei lavoratori sviluppato grazie al sostegno del Dipartimento del lavoro degli Stati Uniti (USDOL) e della Employment and Training Administration (ETA).

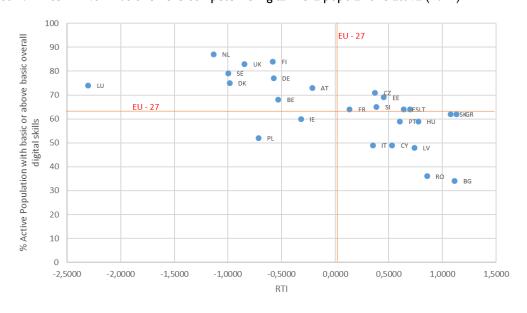
	Lettonia	Slovacchia	Ungheria	Polonia
	Spagna	Polonia	Portogallo	Ungheria
	Portogallo	Ungheria	Lettonia	Slovenia
I cinque Paesi con il valore dell'indice RTI più basso	Norvegia	Lussemburgo	Lussemburgo	Lussemburgo
	Paesi Bassi	Norvegia	Norvegia	Paesi Bassi
	Danimarca	Svezia	Svezia	Norvegia
	Germania	Paesi Bassi	Paesi Bassi	Regno Unito
	Irlanda	Regno Unito	Danimarca	Danimarca

Fonte: Biagi e Sebastian (2020)

Questi dati confermano i risultati di una precedente ricerca svolta dalla Banca europea per gli investimenti (BEI, 2019) che mostra come le differenze geografiche siano destinate ad accentuarsi, dato che i lavori più ripetitivi tendono a concentrarsi in aree già in ritardo su questo fronte. Man mano che le tecnologie digitali sostituiranno le attività più ripetitive i Paesi con una maggiore prevalenza di queste ultime dovranno affrontare un drastico mutamento delle competenze richieste per soddisfare la domanda creata dalla trasformazione digitale stessa.

Il grafico I mostra un confronto incrociato tra il valore dell'indice RTI di ciascun Paese dell'UE (calcolato come media aritmetica dei quattro valori presentati nella tabella I) e le competenze digitali della popolazione attiva di quel Paese. I Paesi del quarto quadrante, situati nell'Europa orientale e mediterranea, presentano contemporaneamente un alto indice di prevalenza delle attività ripetitive e una scarsa diffusione delle competenze digitali nella propria forza lavoro. La capacità di questi Paesi di trarre vantaggio dalla trasformazione digitale in atto è limitata, e lo è non solo per lo sforzo aggiuntivo richiesto alle loro imprese per adeguarsi, ma anche a causa della riqualificazione professionale a cui devono andare incontro i lavoratori. Lo scarso livello delle competenze digitali rispetto alla media europea può inoltre rallentare la diffusione e l'adozione delle nuove tecnologie, limitando gli investimenti nei settori ad alto valore aggiunto e compromettendo così la crescita della produttività.

Grafico I: indice RTI vs diffusione delle competenze digitali nella popolazione attiva (2019)



% della popolazione attiva in possesso di competenze digitali complessive di base o superiori

Fonti: RTI - calcolo proprio basato su Biagi e Sebastian (2020). Percentuale di soggetti con competenze digitali complessive di base o superiori rispetto alla forza lavoro attiva – EUROSTAT (tabella isoc_sk_dskl_i).

Istruzione e formazione professionale per una società digitale

In presenza di una minore propensione marginale al consumo, se sono i lavoratori più qualificati e i detentori di capitale ad accaparrarsi le fette più grandi del reddito generato dall'innovazione, le nuove tecnologie e la trasformazione digitale rischiano di accentuare le disuguaglianze. In questo scenario gli effetti positivi sulla domanda nei settori non interessati dall'automazione, come quelli ad alta intensità di lavoro, non sarebbero in grado di compensare le perdite occupazionali causate dall'innovazione stessa.

La capacità della digitalizzazione di generare disoccupazione può essere oggetto di discussione, ma la perdita di un certo numero di posti di lavoro già esistenti avverrà in ogni caso. Questo mutamento dovrà essere gestito: alcune professioni spariranno e ne nasceranno altre, mentre altre ancora andranno incontro a una trasformazione profonda delle relative mansioni. Il suo impatto sarà percepito in misura maggiore dai lavoratori impegnati nelle attività più ripetitive, i cui posti di lavoro potrebbero essere sostituiti nel medio periodo da tecnologie digitali avanzate come l'intelligenza artificiale e l'automazione.

La trasformazione attualmente in corso impone la modifica dei sistemi di protezione sociale esistenti. Questi dovrebbero dedicarsi non solo alla tutela dei gruppi tradizionalmente considerati più vulnerabili, come bambini, anziani e disoccupati, ma anche a quella di coloro i cui posti di lavoro potrebbero divenire obsoleti nel medio periodo. Sarà inoltre essenziale passare dalle forme più tradizionali di istruzione e formazione professionale a un sistema basato sull'apprendimento permanente. Per fare ciò occorrerà superare l'attuale rigidità di molti degli attuali sistemi di istruzione e formazione, orientandoli non solo allo sviluppo di abilità cognitive, ma anche a quello di competenze non cognitive, come recentemente evidenziato dalla letteratura scientifica e dalle raccomandazioni in tema di policy.

VIII

STRATEGIE ECONOMICHE E INNOVAZIONE: UNO SFORZO COLLETTIVO PER LE POLITICHE SUL CLIMA

Ruben Oude Engberink

Introduzione

I cambiamenti climatici e le politiche legate a tale fenomeno sono tra i temi attualmente più discussi. La pandemia di COVID-19 viene generalmente ritenuta un campanello d'allarme affinché si inizi finalmente ad attuare policy sul clima efficaci e su vasta scala. COVID-19 rappresenta un pericolo globale e generalizzato per la salute; esso ha spinto tuttavia un crescente numero di attori a rispondere agli appelli a intervenire su un problema latente che negli ultimi decenni è divenuto sempre più grave. Risale al 1988 la fondazione del Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (Intergovernmental Panel On Climate Change), con l'obiettivo di coordinare e integrare le attività di ricerca sui cambiamenti climatici e fornire spunti in tema di *policy making*. Allo stato attuale i gravi effetti dei cambiamenti climatici e del riscaldamento globale sono ben noti. Limitando quest'ultimo fenomeno otterremmo una riduzione esponenziale dei rischi (es. per gli ecosistemi, la biodiversità, la salute, la crescita economia e così via). ⁹⁹ Ora che siamo ben consapevoli dei rischi, potremmo pensare che sia stato fatto tutto il possibile per evitare le conseguenze negative dei cambiamenti climatici. La domanda è quindi: perché ciò non è accaduto?

Il problema dell'adozione di politiche sul clima davvero efficaci è che esse richiedono uno sforzo collettivo, e ciò comporta costi considerevoli. Di chi è la responsabilità? E chi si farà carico dei notevoli costi connessi all'attuazione di tali policy? I leader dei Paesi più potenti del mondo si stanno facendo avanti in tal senso. Joe Biden ha comunicato la decisione di rientrare nell'accordo di Parigi sul clima poche ore dopo il suo giuramento come presidente degli Stati Uniti. 100 II presidente cinese Xi Jinping ha promesso esplicitamente che la Cina diverrà un Paese "carbon-neutral" entro il 2060, nonostante sia attualmente la più grande fonte di CO2, con una quota delle emissioni pari circa al 28% a livello globale. 101 Negli ultimi anni l'Unione europea si è data da fare per assumere un ruolo di guida. I tempi sono ora maturi affinché essa traduca queste intenzioni in azioni concrete ed efficaci. È fondamentale che l'UE si muova in tal senso sia per contrastare i cambiamenti climatici, sia, sotto il profilo politico e quello economico, per mantenere il proprio ruolo geopolitico di primo piano. L'Unione ha già iniziato a muoversi in questa direzione presentando il Green Deal europeo, che punta ad affrontare i problemi legati alle politiche sul clima migliorando al contempo la situazione socio-economica degli Stati membri. Il piano punta a trasformare l'Europa in "un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva", con il raggiungimento delle zero emissioni nette di gas serra entro il 2050 e la rottura del legame tra crescita economica e utilizzo delle risorse. 102 II Green Deal rappresenta un importante primo passo verso l'adozione di politiche climatiche efficaci a livello europeo. Rimane tuttavia importante mettere in campo azioni collettive quanto prima possibile. I cambiamenti climatici rappresentano una questione urgente. Al contempo, se l'UE intende conservare la propria importanza geopolitica deve rimanere in prima linea nel campo delle politiche climatiche.

⁹⁹ IPCCD. (2018). Summary for Policy Makers of IPCC Special Report on Global Warming of 1.5 □C approved by governments. The Intergovernmental Panel on Climate Change.

¹⁰⁰ Oliver Milman. (20 gennaio 2021). Biden returns US to Paris climate accord hours after becoming president. *The Guardian*. Tratto da: https://www.theguardian.com/environment/2021/jan/20/paris-climate-accord-joe-biden-returns-us

¹⁰¹ Matt McGrath. (22 settembre 2020). Climate change: China aims for 'carbon neutrality by 2060'. BBC. Tratto da: https://www.bbc.com/news/science-environment-54256826

European Commission. (n.d.). A European Green Deal: Striving to be the first climate-neutral continent. European Commission. Tratto da: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

L'Unione ha messo a disposizione ingenti somme di denaro per un'opportuna ripresa dalla crisi socioeconomica causata dall'epidemia di COVID-19, mettendo al centro la sostenibilità e un'accelerazione della trasformazione digitale. Sono proprio questi gli obiettivi del programma Next Generation EU, "uno strumento temporaneo per la ripresa da 750 miliardi di euro, che contribuirà a riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia di coronavirus per creare un'Europa post COVID-19 più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future". 103

Nel presente articolo verrà sostenuta la necessità di uno sforzo collettivo da parte dell'UE, un'idea di per sé non particolarmente innovativa. Verrà in primo luogo discusso il fondamentale ruolo svolto dall'UE nella definizione di un'agenda relativa alle politiche climatiche. Saranno in seguito esposti i motivi per i quali gli sforzi individuali (ovvero condotti a livello degli Stati nazionali) risultano inefficaci, proponendo poi alcune direttrici in tema di policy e le relative modalità di partecipazione da parte degli Stati membri. Verrà quindi proposta una carbon tax comune a livello europeo, discutendo poi il ruolo del settore pubblico e di quello privato e, in antitesi rispetto alle idee più diffuse, sostenendo l'idea secondo cui limitare il funzionamento del mercato non consentirà di raggiungere gli obiettivi sperati. Saranno infine illustrate le conseguenze per gli Stati membri e l'impegno a essi richiesto.

Il presupposto fondamentale delle politiche climatiche dell'UE

Nel corso degli ultimi decenni abbiamo assistito a diverse iniziative a livello globale volte ad affrontare il dilemma del cambiamento climatico. L'accordo di Copenaghen è stato ratificato nel 2009, seguito da quello di Parigi nel 2015. Nello stesso anno 193 Paesi si impegnavano a raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU entro il 2030. Nel frattempo è emersa una serie di problemi, come fenomeni di "freeriding", scarsa volontà di agire e mancanza di coerenza tra gli Stati membri. 104 Allo stesso tempo il problema di questi accordi è che o non sono vincolanti, oppure è impossibile imporne il rispetto. È dunque divenuto chiaro che il raggiungimento concreto degli obiettivi è stato finora fuori dalla portata dei policy maker. Il problema non è l'opposizione alle politiche sul clima da parte di alcuni Stati, bensì che l'unico modo di attuarle in modo efficace è tramite azioni e trasformazioni collettive. La difficoltà sta proprio nella messa in campo di azioni autenticamente collettive. 105

Sappiamo dunque che occorre intraprendere azioni comuni e per motivi di praticità è auspicabile che ciò avvenga a livello delle istituzioni europee. Ci sono tuttavia ragioni più profonde per le quali occorre che sia l'EU a realizzare tali azioni. È innanzitutto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea a stabilire che la politica dell'Unione deve puntare alla salvaguardia, alla tutela e al miglioramento dell'ambiente. 106 II principio di sussidiarietà è inoltre radicato nel trattato sull'Unione europea: "In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione". 107

Il principio secondo cui tali azioni vanno intraprese a livello europeo costituisce in ultima analisi uno dei cardini dell'Unione europea. Poiché è ormai pacifico che le politiche climatiche per risultare efficaci devono essere oggetto di uno sforzo collettivo, l'obbligo di affrontare questo problema ricade sull'UE. Vedremo ora i motivi per cui adottare politiche sul clima efficaci è così difficile e perché gli approcci basati esclusivamente sul mercato non tengono in considerazione i sottoprodotti nocivi del sistema produttivo.

47

¹⁰³ Tratto dalla sezione del sito web della Commissione europea dedicata al piano di ripresa dell'UE. Fonte: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en#nextgenerationeu

¹⁰⁴ Si veda ad esempio: Bättig, M. B., & Bernauer, T. (2009). National institutions and global public goods: are democracies more cooperative in climate change policy?. International organization, 281-308. Si veda anche: Groen, L., & Niemann, A. (2013). The European Union at the Copenhagen climate negotiations: A case of contested EU actorness and effectiveness. International Relations, 27(3), 308-

¹⁰⁵ Si veda, ad esempio: Bamberg, S., Rees, J., & Seebauer, S. (2015). Collective climate action: Determinants of participation intention in community-based pro-environmental initiatives. *Journal of Environmental Psychology, 43*, 155-165.

106 Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Parte terza – Politiche e azioni interne dell'Unione. Titolo

XX - Ambiente. Articolo 191 (ex articolo 174 del TCE).

¹⁰⁷ Versione consolidata del trattato sull'Unione europea. Titolo I – Disposizioni comuni. Articolo 5 (ex articolo 5 del TCE).

Le esternalità

Le esternalità costituiscono uno dei principali ostacoli sulla strada verso l'attuazione di politiche climatiche efficaci e tale problema va anch'esso risolto per mezzo di azioni collettive. Normalmente i costi di produzione sono interamente integrati nel prezzo del prodotto; le esternalità, dal canto loro, costituiscono porzioni di tali costi non inclusi nel prezzo. Effetti secondari negativi come l'emissione di gas serra e l'utilizzo di risorse non rinnovabili, sebbene non presi in considerazione dai produttori, rappresentano conseguenze reali del processo di produzione. È auspicabile che le esternalità non si manifestino oppure, in alternativa, che qualcuno ne sia ritenuto responsabile.

Le esternalità consistenti in effetti nocivi sull'ambiente sono spesso appena percepibili e difficili da quantificare; attribuire alle aziende la responsabilità delle esternalità negative da esse prodotte è dunque arduo. Il risultato pratico è che i prezzi finali dei prodotti non tengono conto dei costi relativi a tali esternalità.

Chi è che dovrebbe far sì che le imprese rispondano delle proprie esternalità, garantendo così che i relativi costi vengano incorporati nei prezzi? La risposta ovvia è: "lo Stato". Spetta ai governi il compito di assicurarsi che le esternalità vengano pagate, tramite le tasse, da coloro che le causano. Il problema delle esternalità legate al cambiamento climatico, al riscaldamento globale e al consumo di risorse naturali limitate e in via di esaurimento è che non rispettano i confini nazionali (in altre parole esse pongono un problema geopolitico che richiede una soluzione sovranazionale) e le informazioni necessarie affinché sia possibile attribuire loro un prezzo sono difficili da ottenere e da utilizzare. Qualora un certo governo, per esempio quello olandese, decidesse autonomamente di tassare le emissioni prodotte nei Paesi Bassi, le aziende responsabili si trasferirebbero semplicemente in altri Paesi in cui tali imposte non esistono. È dunque necessario intraprendere azioni collettive. L'obiettivo di attribuire un prezzo alle esternalità è perseguibile solo per mezzo di politiche comuni.

Il "club del clima"

L'UE ha già tentato di "prezzare" le esternalità negative di tipo ambientale introducendo una plastic tax europea e tramite il cosiddetto "meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere". ¹⁰⁸ Queste iniziative rappresentano un buon inizio e dovrebbero costituire uno dei pilastri delle politiche future. Il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, parte del Green Deal europeo, è stato così descritto dalla Commissione europea: "Gli sforzi dell'Europa per diventare a impatto climatico zero entro il 2050 potrebbero essere compromessi dalla mancanza di ambizione dei nostri partner internazionali. Questa situazione comporterebbe un rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio. Ciò avviene quando le imprese trasferiscono la produzione verso paesi che applicano norme meno severe per quanto riguarda le emissioni. In questo caso, le emissioni globali non sarebbero ridotte. Il nuovo meccanismo contrasterebbe questo rischio ponendo un prezzo del carbonio sulle importazioni di determinati beni provenienti dall'esterno dell'UE". ¹⁰⁹

Questa proposta è compatibile con quella del "club del clima" avanzata dal premio Nobel William Nordhaus sulla tassazione collettiva delle emissioni di gas serra. Sebbene la proposta di Nordhaus non sia specificamente rivolta all'UE, in base a quanto finora sostenuto in questo articolo sarebbe auspicabile che fosse proprio l'Unione a realizzarla. Il Si potrebbe inoltre proporre di estendere la logica di questa carbon tax comune al consumo di risorse in via di esaurimento. L'attuazione di una tale policy causerebbe ovviamente diversi problemi, legati ad esempio alla raccolta dei dati e all'utilizzo delle informazioni necessarie per determinare le basi imponibili, ma tali problemi non dovrebbero fungere da alibi per non fare nulla. Ostacoli come questi potrebbero essere superati tramite un meccanismo trasparente e concordato in via preliminare per stabilire i processi decisionali da adottare e i casi in cui è possibile, se ritenuto necessario, ammorbidire la normativa.

¹⁰⁸ Sam Fleming & Jim Brunsden. (25 maggio 2020). Brussels looks to new taxes to pay off pandemic recovery debt. Financial Times. Tratto da: https://www.ft.com/content/e4ca5b01-9b26-413a-bbb9-960db6b5914a

¹⁰⁹ Commissione europea. (2020). EU Green Deal (carbon border adjustment mechanism). European Commission. Tratto da: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism

¹¹⁰ William Nordhaus. (maggio/giugno 2020). The Climate Club: How to Fix a Failing Global Effort. Foreign Affairs. Fonte: https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-10/climate-club

È fondamentale che una policy caratterizzata da implicazioni di portata tanto vasta venga adottata a livello dell'UE e che riguardi non solo i produttori europei, bensì anche le importazioni. In tal modo le imprese non sarebbero in alcun modo incentivate a trasferire la produzione in luoghi in cui essa risulta più economica e caratterizzati da una legislazione meno rigida. Il concetto fondamentale alla base di questo tipo di tassazione è che le esternalità dovrebbero essere pagate da coloro che le causano, tramite una maggiore imposizione fiscale o un miglioramento dei metodi di produzione. In effetti una delle conseguenze desiderabili del "club del clima" è proprio che le aziende siano incentivate a innovare. Tassare le emissioni e l'utilizzo delle risorse naturali vuol dire aumentare i costi, incentivando così le aziende a cercare nuovi modi per ridurre i costi di produzione e dunque a diminuire il proprio impatto sull'ambiente. Questo concetto verrà approfondito nel paragrafo successivo.

Il ruolo del settore pubblico e di quello privato

Si dice spesso che limitare il capitalismo (inteso, nelle parole dei suoi critici, come "meccanismo di mercato non regolamentato") sia il modo giusto per risolvere i problemi ambientali e che occorre ridurre il consumo e la produzione. È stato inoltre sostenuto che la crescita economica è incompatibile con l'adozione di politiche climatiche¹¹¹ e che dovremmo passare a un sistema in cui sia l'ambiente e non la crescita economica ad avere la priorità.¹¹²

Gli autori di queste critiche dimenticano spesso che il mercato è in grado di garantire risultati efficienti tramite un processo di continuo adeguamento dell'offerta rispetto alla domanda. Il meccanismo di mercato determina l'incontro tra offerta e domanda in modi che non sarebbero possibili in un sistema caratterizzato da una pianificazione centrale. Le persone, fisiche o giuridiche, concludono scambi in modo volontario. I produttori devono soddisfare la domanda dei consumatori: è questa la loro stessa *raison d'être*. In tal modo essi generano i profitti che consentono loro di continuare a operare. Allo stesso tempo, la domanda incarna i valori dei consumatori. Se intendono competere con i propri rivali (posto che la concorrenza sia regolamentata e che la formazione di monopoli artificiali sia impedita), i produttori sono costantemente tenuti a innovare per adattarsi a una domanda in continuo mutamento. L'importanza sempre maggiore attribuita ai valori legati alla sostenibilità e a una produzione rispettosa dell'ambiente obbliga i produttori a ricercare metodi compatibili con essi. Le aziende, inoltre, non possono solamente adeguarsi a tali valori; esse devono anche tenere in considerazione la scarsità dei fattori produttivi (es. materie prime, terra ecc.). Scarsità vuol dire prezzi più alti: la disponibilità limitata dei fattori di produzione implica che essi costino di più. Le imprese devono insomma innovare per far sì che il prezzo dei propri prodotti rimanga accessibile. Lo sviluppo di metodi di produzione sostenibili ed economici dovrebbe dunque avvenire in modo naturale.

La domanda, come abbiamo visto, incarna i valori dei consumatori, ovvero ciò che essi si aspettano dai prodotti e dai servizi. E poiché i consumatori chiedono in misura sempre maggiore che le imprese adottino metodi di produzione sostenibili, negli anni hanno guadagnato una certa popolarità le etichette "green". Esse, tuttavia, sono spesso una mera questione di greenwashing. Le imprese riescono a fregiarsi di questi marchi anche senza adottare comportamenti rispettosi dell'ambiente. Spetta all'UE il compito di creare linee guida chiare ed eque sull'utilizzo di tali etichette per aiutare i consumatori a compiere le proprie scelte in modo consapevole.

Nel corso degli ultimi decenni abbiamo visto che i tentativi di limitare la produzione e il consumo non si sono rivelati in grado di raggiungere gli obiettivi sperati. E un parziale affidamento al mercato si è già dimostrato efficace, come descritto da Andrew McAfee, professore del Massachusetts Institute of Technology, nel suo libro "More from less". ¹¹³ L'autore ha mostrato che è in corso una riduzione progressiva dell'utilizzo delle risorse, mentre la crescita economica continua dal canto suo ad accelerare esponenzialmente. Si tratta di ciò che McAfee definisce "la sorpresa della dematerializzazione": sebbene la produzione e il consumo non siano soggetti ad alcun limite assistiamo a una riduzione nell'impiego dei fattori di produzione. Ciò costituisce il risultato di progressi tecnologici resi almeno in parte possibili dai

 112 Si tratta dell'idea sostenuta da Kate Raworth (2017) nel suo libro Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21 st Century Economist.

¹¹¹ Come affermato da Naomi Klein (2014) nel suo libro This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate.

¹¹³ Andrew McAfee. (2019). More From Less: The Surprising Story of How We Learned to Prosper Using Fewer Resources – and What Happens Next.

meccanismi di mercato. Invece di cercare di limitare il consumo e di regolare il mercato, sostiene McAfee, dovremmo concentrarci sulla dematerializzazione.

Questo processo può essere stimolato da una collaborazione tra settore pubblico e privato. Gli attori del settore privato innovano costantemente per soddisfare la domanda del mercato. I governi, allo stesso tempo, possono investire per svolgere ricerca di base in campi troppo rischiosi per le imprese private, fornendo nuovi input per il progresso tecnologico per conto di queste ultime e favorendo così lo sviluppo di metodi di produzione più sostenibili. Le partnership tra pubblico e privato non rappresentano solamente un modo efficiente ed efficace di raggiungere quest'obiettivo: la cooperazione tra gli istituti di ricerca europei e il settore privato potrebbe infatti dare luogo a sinergie epistemiche in grado di accelerare lo sviluppo tecnologico e l'innovazione.

In questo scenario le imprese del settore privato svolgerebbero un importante ruolo di sfruttamento dei benefici derivanti dalla ricerca finanziata con fondi pubblici, accedendo a tecnologie già sviluppate. Determinati investimenti in ricerca di base sono semplicemente troppo rischiosi per le imprese a causa dei loro alti costi e dei risultati incerti. Come sostenuto da Marianna Mazzucato nel suo libro "Lo Stato innovatore",114 il settore privato trae profitti, spesso enormi, dallo sfruttamento di tecnologie sviluppate grazie a ricerche finanziate con risorse pubbliche. Una delle principali conclusioni della Mazzucato è che le imprese che ricavano tali vantaggi dovrebbero pagare più tasse. È tuttavia possibile osservare questi dati da un altro punto di vista. Se le imprese traggono davvero beneficio dallo sfruttamento di queste tecnologie, dovremmo costituire partnership di questo tipo in modo sistematico, assicurandoci che la ricerca di base venga svolta e, se eccessivamente rischiosa per i privati, finanziata con fondi pubblici, e consentendo a questi ultimi di sfruttare sul mercato le tecnologie così ottenute e di pagare imposte per finanziare la spesa pubblica, compresa quella per la ricerca. Il gettito fiscale così ottenuto potrebbe essere investito a sua volta per finanziare nuove ricerche. Uno sforzo coordinato di questo tipo darebbe luogo a un circolo virtuoso basato sulla complementarità tra settore pubblico e privato. I benefici istituzionali derivanti dall'azione pubblica e dal funzionamento del mercato verrebbero così incanalati per raggiungere il risultato auspicato, ovvero contrastare i cambiamenti climatici, il riscaldamento globale e l'esaurimento delle risorse naturali.

Politiche climatiche comuni ≠ unificazione politica

In quest'articolo sono stati illustrati diversi approcci efficaci relativi alle politiche sul clima. È stata sostenuta con forza la necessità di un'azione comune a livello europeo, proponendo l'istituzione di un "club del clima" e di meccanismi di condivisione delle informazioni, sulla base della constatazione che i danni e i pericoli legati all'ambiente non rispettano i confini nazionali. Solamente un approccio comune può risultare efficace. Ciò, tuttavia, non implica che dobbiamo procedere verso la costituzione degli Stati Uniti d'Europa per risolvere problemi di altro tipo. I cambiamenti climatici, il riscaldamento globale e l'esaurimento delle risorse naturali richiedono uno sforzo collettivo. O agiamo insieme o non saremo in grado di compiere i progressi necessari. Questo non vuol dire che l'Unione europea debba mettere in atto un processo di unificazione politica in altri ambiti. Sono le politiche climatiche, e solo queste, a dover essere affrontate dall'Unione nel suo insieme.

Conclusioni

Nel presente articolo è stata avanzata l'idea che l'Unione europea abbia un fondamentale ruolo da svolgere nella definizione di politiche climatiche efficaci. I cambiamenti climatici, il riscaldamento globale e l'esaurimento delle risorse naturali costituiscono incontrovertibilmente dei problemi che richiedono provvedimenti urgenti. È stato dimostrato che la responsabilità di avviare tali azioni ricade sull'UE, che ciò dipende dai suoi stessi principi fondativi e che in tal modo essa potrebbe migliorare la propria posizione nello scenario geopolitico. La risoluzione del problema costituito dalle esternalità richiede inoltre un approccio sovranazionale comune. È stata quindi proposta l'istituzione di un "club del clima" che estenda il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere con l'obiettivo di far sì che le imprese paghino per le esternalità negative da esse causate. È stato inoltre discusso il ruolo del settore pubblico e di quello privato. L'innovazione e lo sviluppo generati dalla complementarità tra i due settori possono andare di pari passo con la crescita economica, accelerando i processi di sviluppo tecnologico e dematerializzazione. L'esigenza di condividere i costi legati a tali politiche, infine, ha reso chiara l'importanza di un approccio comune che non implichi la necessità di un'unificazione politica di più ampio respiro da parte dell'Unione

_

¹¹⁴ Marianna Mazzucato. (2013). Lo Stato Innovatore.

europea. Per essere davvero efficaci le politiche climatich	e devono	essere	di natura	collettiva,	ma c	iò ı	non
dovrebbe tradursi in una maggiore unificazione politica.							

IX

NEXT GENERATION EU, IL PORTOGALLO E IL FUTURO DELLA TRANSIZIONE E DELL'AUTONOMIA ENERGETICA

Ricardo Silvestre

Alla fine del 2020 il Parlamento europeo e il Consiglio, con il sostegno della Commissione europea, hanno autorizzato lo stanziamento di 1800 miliardi di euro per dare vita a un'Europa più verde, digitale e resiliente. Il 30% di questa somma sarà speso per contrastare il cambiamento climatico tramite pacchetti di ampio respiro come Next Generation EU (NextGenEU) e il quadro finanziario pluriennale (QFP). Per il periodo 2021-2027, quest'ultimo assegna a sua volta 750 miliardi al programma NextGenEU, di cui 10,6 per la voce "Mercato unico, innovazione e agenda digitale", 721,9 per "Coesione, resilienza e valori" e 17,5 per "Risorse naturali e ambiente" (Commissione europea, 2020). Per il presidente della Commissione europea Ursula Von der Leyen si tratta di un modo per ridurre ulteriormente le emissioni di gas serro di almeno il 55% entro il 2030, facendo al contempo "partire un'ondata di ristrutturazioni in tutta Europa" e rendendo "l'Unione capofila dell'economia circolare" (yon der Leyen, 2020). Per realizzare questi obiettivi, il 37% dei fondi previsti dal piano NextGenEU sarà speso direttamente in programmi e progetti nell'ambito del Green Deal europeo, che comprendono la costruzione di nuove infrastrutture, la ristrutturazione di quelle esistenti, lo sviluppo di sistemi di trasporto e logistica più sostenibili, il rafforzamento del "Fondo per una transizione giusta" per aiutare le imprese a cogliere nuove opportunità economiche, l'investimento in progetti legati alle energie rinnovabili come quella solare ed eolica e la "partenza in Europa di un'economia pulita dell'idrogeno" (Commissione europea, 2020a).

Nell'ambito di un piano di così ampia portata, la Commissione ha lanciato l'Alleanza europea per l'idrogeno pulito, con l'obiettivo di generare investimenti volti ad aumentare l'utilizzo dell'idrogeno in Europa e di investire circa 430 miliardi di euro entro il 2030 in questa fonte di energia (Commissione europea, 2020c). L'espressione "idrogeno verde" indica il processo di produzione di atomi di idrogeno basato sull'elettrolisi dell'acqua mediante elettricità ottenuta da fonti di energia rinnovabili. Si tratta di un valido metodo per incorporare le fonti rinnovabili nella stessa produzione di energia, nonché per giungere a una decarbonizzazione dell'industria e della mobilità, impiegato già in diversi Paesi dell'UE (come i Paesi Bassi, la Polonia e la Francia), in cui la produzione di idrogeno si trova già al centro delle strategie climatiche, energetiche e per la crescita economica (Simon, 2020).

Grazie alla sua posizione geografica e al suo potenziale rispetto all'utilizzo delle risorse naturali (energia solare ed eolica, acqua e biomassa), il Portogallo si trova in una posizione privilegiata per investire nella produzione di idrogeno. Per quanto riguarda l'energia solare, il Paese si trova in un'area caratterizzata da un'intensa radiazione solare (compresa tra i 1500 e i 1900 kWh/m²), significativamente superiore a quella di altri Paesi dell'UE, sia dell'Europa centrale che di quella settentrionale (Presidência do Conselho de Ministros, 2020). Con riferimento all'energia eolica, invece, il Portogallo ha potenzialmente diverse fonti da esplorare, sia sulla terraferma che offshore. Sulla terraferma gli investimenti in questa fonte di energia sono stati sostanziosi, con oltre 261 parchi eolici (dati del 2019), ed è stata creata un'area pilota offshore in cui è attualmente in sviluppo un impianto galleggiante (Presidência do Conselho de Ministros, 2020). Nel 2018 le fonti rinnovabili ammontavano al 30% del consumo di energia totale del Portogallo, posizionando il Paese tra i primi sei dell'UE per l'impiego di tali energie. L'utilizzo di energie rinnovabili è aumentato enormemente anche nel settore dell'elettricità, raggiungendo nello stesso anno il 52% (con un incremento del 25% rispetto al 2005) e collocando il Portogallo tra i primi cinque Paesi dell'Unione (Presidência do Conselho de Ministros, 2020). Il sempre maggiore impiego di energia proveniente da fonti rinnovabili ha consentito al Paese di ridurre l'importazione di combustibili fossili e, di conseguenza, la propria dipendenza da fonti esterne potenzialmente oggetto di preoccupazioni politiche e/o relative alla sicurezza.

Gli obiettivi del Governo portoghese riguardo l'idrogeno sono ancora più ambiziosi. Si punta, entro il 2030, all'iniezione di un 10-15% di idrogeno nella rete del gas naturale e ad un consumo corrispondente a una quota del 2-5% nel settore industriale, dell'1-5% nel trasporto terrestre, del 3-5% nel trasporto marittimo e infine a una quota dell'1,5-2% nel consumo di energia finale (Presidência do Conselho de Ministros, 2020). Il Portogallo si prepara da tempo per collocare la produzione di idrogeno in prima linea negli investimenti in energia tramite politiche interne e incentivi forniti dall'UE. La strada è stata spianata dall'elaborazione di un certo numero di documenti in cui il tema del potenziale ruolo di questa forma di energia nell'economia e nell'industria portoghese è stato trattato approfonditamente (Direção-Geral de Energia e Geologia, 2018, 2019, 2019a). Nell'agosto del 2020, in vista dell'arrivo dei fondi previsti da progetti come NextGenEU, è stata presentata una Strategia nazionale per l'idrogeno (EN-H2) in cui si prevede che l'idrogeno verde venga prodotto esclusivamente tramite fonti di energia rinnovabili. All'interno del piano si afferma che lo sfruttamento di questa fonte di energia presenta il vantaggio di ridurre i costi legati alla decarbonizzazione, garantire l'approvvigionamento richiesto dal mercato (grazie alle capacità di stoccaggio), ridurre le emissioni di gas serra da parte dei settori maggiormente responsabili della produzione di anidride carbonica (raffineria, chimica, metallurgia, ceramica e industria del vetro) e favorire la crescita economica, la creazione di posti di lavoro e un aumento dei progetti di ricerca e sviluppo (Presidência do Conselho de Ministros, 2020).

La già menzionata posizione geografica del Portogallo fa sì che i suoi 943 km di coste oceaniche possano essere aggiunte alla dotazione del Paese dal punto di vista dell'energia solare e di quella eolica (sia sulla terraferma che offshore). L'acqua del mare può inoltre essere sfruttata per produrre idrogeno; ciò, tuttavia, implica la necessità di sviluppare strutture per l'impiego dell'acqua marina nel processo di elettrolisi oppure, in alternativa, di investire nelle tecniche di dissalazione, che rappresentano un ulteriore sviluppo potenziale. Un'altra fonte rinnovabile è costituita dalle acque reflue, sia domestiche che industriali. Ciò presenta un doppio beneficio, dato che gli impianti di trattamento dell'acqua costituiscono fonte di investimenti coordinati e il riutilizzo delle acque reflue potrebbe costituire un metodo sostenibile ed ecologico per produrre idrogeno. Nel Portogallo continentale vi sono 2759 impianti per il trattamento delle acque reflue e 1611 fosse settiche, che nel 2018 hanno reso possibile il trattamento di 602 milioni di metri cubi di acqua (Presidência do Conselho de Ministros, 2020).

L'idrogeno verde sembra costituire la soluzione giusta per dare vita a un'economia di mercato rispettosa dell'ambiente e basata sulle energie sostenibili. Può essere prodotto localmente, è facile da distribuire e può essere impiegato come combustibile per i trasporti, l'industria e l'ambito domestico. Dal canto suo, invece, il gas naturale sembra sperimentare un trend negativo dal punto di vista degli investimenti e delle politiche su vasta scala. Di recente la Banca europea per gli investimenti ha infatti dichiarato che la sua roadmap climatica prevede un "sostegno limitato" agli investimenti sul gas, e che il finanziamento di progetti per la produzione di calore su vasta scala basati sul gas naturale e gli investimenti in infrastrutture tradizionali per la produzione di gas sono stati interrotti il I gennaio 2021. Questi provvedimenti riguardano anche le centrali elettriche; potranno accedere alle misure di sostegno finanziario solo le centrali con emissioni inferiori ai 250 gCO2/kWh (Taylor, 2021). Nell'Unione europea, tuttavia, il gas naturale soddisfa ancora circa un quarto del fabbisogno energetico; il 26% viene impiegato nella produzione di energia, il 23% nell'industria e il resto nei servizi e in ambito domestico. La domanda di gas naturale nell'UE ammonta a quasi 480 miliardi di metri cubi, un valore che secondo le previsioni è destinato a rimanere stabile nei prossimi anni (Commissione europea, 2020d). Secondo le stime della Commissione europea entro il 2040 le importazioni di gas naturale aumenteranno approssimativamente del 20% rispetto al 2016 (Commissione europea, 2019). Nel 2018 la dipendenza dal gas naturale ha raggiunto quota 77,9%; l'anno precedente era pari al 74,4%, mentre in 15 Stati membri questo valore supera il 90% (Eurostat, 2019).

Oltre alle questioni legate al consumo di energia occorre tenere in considerazione quelle relative alla sicurezza. Uno dei principali fornitori di gas naturale dell'Unione europea è la Federazione Russa, che si è dimostrata un partner politico e commerciale niente affatto affidabile. Si tratta di un fattore di cruciale importanza, dal momento che II Stati membri dell'UE (Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Lituania, Ungheria, Austria, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia e Finlandia) ricevono forniture di gas naturale dalla Russia corrispondenti a oltre il 75% del gas che quest'ultima fornisce all'Unione (Ellyatt, 2019). Per diversificare le fonti di gas naturale e il mix energetico e tutelare l'indipendenza energetica dell'UE, sebbene quello attuale sia un periodo di transizione verso altre fonti di energia, una buona opzione è rappresentata dal gas naturale liquefatto (GNL). Nel 2019 l'UE ha importato in totale 108 miliardi di metri cubi di GNL, con un aumento del 75% rispetto all'anno precedente. La Commissione europea ritiene che "il gas liquefatto

possa contribuire significativamente alla diversificazione dell'approvvigionamento di gas", e punta ad "assicurare l'accesso ai mercati del gas liquido per tutti gli Stati membri" (Commissione europea, 2020d). Secondo il giudizio della Commissione la capacità degli Stati membri di importare gas liquefatto, definita "significativa", è tale da coprire il 45% del fabbisogno di gas (Commissione europea, 2020d).

I "Progetti di comune interesse" dell'Unione europea comprendono investimenti in nuovi terminali portuali per il GNL e gasdotti per garantirne il transito tra gli Stati membri (Commissione europea, 2019a). Ciò risulta particolarmente importante alla luce del fatto che dal punto di vista del trasporto di GNL i Paesi dell'Europa centrale e orientale dipendono in gran parte dalla russa Gazprom. Gli indicatori mostrano che nei prossimi anni le relazioni commerciali tra i due blocchi si intensificheranno (Korteweg, 2018). D'altro canto, tuttavia, per motivi storici, sociali, politici, geostrategici e militari gli Stati Uniti rappresentano il partner più naturale dell'UE sul fronte della sicurezza e della diversificazione dell'energia. Nel gennaio del 2019 il volume delle importazioni di GNL proveniente dagli Stati Uniti da parte dell'UE ammontava a 1,3 miliardi di metri cubi, con un aumento del 181% rispetto ai 120 milioni di metri cubi importati nel gennaio 2018 (Commissione europea, 2019b). Sono inoltre già stati programmati ulteriori interventi comuni per completare le infrastrutture essenziali e migliorare l'accesso al GNL e la sua distribuzione (Commissione europea, 2019). In questo il Portogallo può ricoprire un ruolo fondamentale, grazie di nuovo ai suoi vantaggi geografici, per contribuire ad assicurare l'indipendenza e la diversificazione energetica, mitigando in tal modo le preoccupazioni dell'UE rispetto alla Federazione Russa in tema di sicurezza.

Il suo accesso diretto all'Atlantico rende il Portogallo uno dei principali punti d'ingresso europei per il GNL proveniente dagli Stati Uniti, ma anche dal Qatar e dall'Australia. Oltre al suo vantaggio geografico, il Portogallo si trova al cuore delle rotte inter e intraoceaniche che collegano l'Europa, l'Asia, l'Africa e le Americhe. Tuttavia, per poter sfruttare al massimo questi collegamenti, sia tramite i porti portoghesi che quelli spagnoli, la penisola iberica deve smettere di essere una "isola energetica" e dotarsi di un numero sufficiente di gasdotti che la colleghino con il resto d'Europa. Nel 2018 i tassi di utilizzo dei terminali di GNL, con riferimento alla capacità di rigassificazione, erano pari al 24% in Spagna e al 48% in Portogallo (International Gas Union, 2019).

Una possibile soluzione a questo problema consiste nell'aumentare le capacità di trasporto del gas naturale dal Portogallo alla Spagna e quindi alla Francia. Vi è già un certo numero di progetti sostenuti dall'UE che puntano a intensificare il transito di gas naturale, come una stazione di compressione a Cantanhede e un gasdotto da Cantanhede a Mangualde (TRA-N-285), da quest'ultima località fino a Celorico da Beira (in Portogallo) e quindi, attraversando il confine con la Spagna, fino a Zamora (Redes Energéticas Nacionais, 2018). Un importante progetto riguarda la costruzione di un gasdotto che va da Guitiriz a Zamora (TRA-N-950), collegandosi poi con quello di Andradas (in territorio spagnolo) e consentendo in tal modo il trasporto del gas dalla penisola iberica alla Francia (Commissione europea, 2018). Un altro ambizioso Progetto di comune interesse è quello del gasdotto MidCat (Midi-Catalogna) (Simon, 2019), che in uno dei suoi tratti attraversa i Pirenei (con la denominazione "South Transit East Pyrenees"). Se questo progetto venisse portato a termine, la porzione meridionale della penisola risulterebbe anch'essa collegata al cuore dell'Europa, con una rete in grado di connettere Barcellona a Huelva, Cordova e Badajoz, in Spagna, attraversando poi il confine con il Portogallo e arrivando fino al porto di Sines, il principale punto d'ingresso del GNL in Portogallo (Silvestre, 2020). L'importanza del porto di Sines verrà meglio illustrata nei paragrafi successivi.

Per quanto riguarda il progetto NextGenEU e il futuro dei gasdotti e degli investimenti in infrastrutture per il GNL e il gas naturale, occorre ora sollevare una questione procedurale. Tali iniziative sono parte dei Progetti di comune interesse, finanziati tramite i budget previsti ad esempio dal fondo del "Meccanismo per collegare l'Europa" (bilancio UE) e dalla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (Maggiore, 2020). Verso la fine del 2020, inoltre, il Parlamento europeo ha deciso di inserire questa tipologia di investimenti tra quelli di competenza del Fondo per una transizione giusta, ratificando questa decisione il 27 gennaio 2021, con l'obiettivo di assistere le regioni europee ancora dipendenti da questo tipo di energia (Parlamento europeo, 2020a). Il Fondo per una transizione giusta, parte di NextGenEU, ha in dotazione 10 miliardi di euro, che arrivano a 17,5 grazie ai fondi stanziati dal QFP (Commissione europea, 2020). Il ricorso al Fondo per una transizione giusta al fine di investire in infrastrutture è stato giustamente criticato, dal momento che il suo scopo era quello di sostenere la riqualificazione della forza lavoro impiegata in questo settore per consentirle di affacciarsi su nuovi mercati o svolgere nuove professioni. Un altro importante interrogativo riguarda la misura in cui è possibile adattare l'attuale rete di distribuzione del gas naturale al trasporto di

idrogeno senza dover costruire nuovi gasdotti: è infatti possibile iniettare in tutta sicurezza fino al 20% di idrogeno nelle reti esistenti senza dover riconvertire le condutture (Taylor, 2021a).

Sia che si parli di produzione, distribuzione e consumo di energia da parte degli utenti finali (che si tratti di GNL o di idrogeno), del potenziale ruolo del Portogallo nelle relazioni transatlantiche, del mercato europeo dell'energia o di sicurezza, l'attenzione è sempre concentrata su una particolare area del Paese: posto sulla costa centro-meridionale, a 58 miglia nautiche da Lisbona, il porto in acque profonde di Sines fornisce un buon accesso al mare ed è in grado di accogliere qualsiasi tipo di imbarcazione e gestire diverse tipologie di merci mediante terminali moderni e specializzati (Administração dos Portos de Sines e do Algarve, 2020). Lo Stato portoghese ha storicamente considerato Sines un asset strategico fondamentale, ma sono in programma ulteriori investimenti per aumentare le sue capacità di gestione del GNL e di produzione di idrogeno su vasta scala; è ad esempio previsto lo sviluppo di un impianto industriale con una capacità di elettrolisi pari a 1 GW (Presidência do Conselho de Ministros, 2020), e sono in corso investimenti per espandere il porto e consentirgli così di accogliere imbarcazioni di dimensioni maggiori, con carichi di GNL più grandi da convogliare poi verso il resto del continente europeo (Gonçalves, 2020).

I piani per Sines saranno incentrati sulla produzione di idrogeno mediante energia solare ed eolica, investendo al contempo nella trasformazione dell'industria locale e delle capacità di esportazione, con l'obiettivo principale di attuare soluzioni basate su un impiego di fonti rinnovabili per generare elettricità tale da ottimizzare i costi di produzione dell'idrogeno. Per quanto concerne il trasporto, l'idrogeno prodotto a Sines può essere distribuito via terra fino ai punti di consumo (stazioni a idrogeno e consumatori finali) mediante iniezione diretta nella rete del gas naturale, oppure esportato tramite le rotte marittime grazie ad appositi terminali (Presidência do Conselho de Ministros, 2020). Il porto di Sines possiede un molo con condotti di scarico, ricircolo e ritorno di GNL capaci di garantire lo scarico di 10.000 m³/h di gas liquefatto a navi con capacità di trasporto comprese tra i 40.000 e i 216.000 m³, nonché sette vaporizzatori atmosferici con una capacità unitaria pari a 64 GWh al giorno. La capacità di emissione nominale è pari a 321 GWh al giorno. La capacità di carico di GNL sulle navi da trasporto e relativo raffreddamento è invece pari a 1500 m³/h. I terminali di GNL sono inoltre in grado di caricare autocisterne per il trasporto del gas naturale verso gli impianti di rigassificazione situati in Portogallo o in qualsiasi altro Paese (Presidência do Conselho de Ministros, 2020).

L'obiettivo di quest'articolo è quello di esplorare le opportunità di sviluppo di un "dialogo" tra Nord e Sud basato sulle possibilità fornite dal programma NextGenEU, e, all'interno di queste, sul contributo portoghese al settore energetico dell'UE. L'attitudine a fungere da produttore di idrogeno verde e da principale punto d'ingresso al continente per il GNL può costituire un importante fattore nella risposta al fabbisogno energetico dell'Europa settentrionale, centrale ed orientale, con diverse possibili conseguenze per l'Unione: un aumento della competitività dell'UE rispetto agli altri grandi blocchi rappresentati da Stati Uniti, Cina e Mercosur, una minore dipendenza dall'energia fornita da regimi autoritari caratterizzati da tendenze illiberali e la salvaguardia dell'ambiente tramite una riduzione delle emissioni di gas serra. Da Sines il gas naturale derivante dal GNL può essere distribuito in Europa tramite una rete di gasdotti e il trasporto via terra, mentre il porto può rappresentare uno snodo per l'esportazione di idrogeno verde verso gli altri Stati membri dell'UE. Di fatto il Governo portoghese ha già stabilito dei protocolli con i Paesi Bassi (Presidência do Conselho de Ministros, 2020), ma potrebbe fare lo stesso con altri Paesi che non godono degli stessi vantaggi climatici del Portogallo sul fronte dell'impiego di fonti rinnovabili per la produzione di idrogeno verde.

Il prossimo passo per lo Stato portoghese consiste nel legiferare per stabilire un quadro normativo e regolamentare, proseguendo al contempo con l'attuazione di misure integrate con l'obiettivo di passare dall'attuale status quo energetico a un (nuovo) mercato competitivo, con una buona governance e una visione strategica. La priorità deve essere quella di liberalizzare questo mercato emergente dell'energia. In Portogallo le liberalizzazioni sono state storicamente difficili, ma ciò sta progressivamente cambiando, principalmente grazie a misure interne ed europee volte a rendere l'economia portoghese più competitiva e transnazionale. I segnali positivi abbondano; stando alle previsioni, ad esempio, le imprese private del Paese competeranno tra di loro per ottenere i fondi con cui sviluppare queste tecnologie sul territorio nazionale. Ciò si collega inoltre all'esigenza di sviluppare il capitale umano necessario, creando posti di lavoro legati alla costruzione e alla gestione delle infrastrutture e delle attrezzature, nonché una filiera secondaria formata dai settori economici interessati. Le politiche dovrebbero inoltre dare priorità alla riconversione delle infrastrutture, dato che gli investimenti nella costruzione di nuovi gasdotti potrebbero esaurirsi a breve. Per

quanto concerne il trasporto dell'idrogeno, occorre realizzare impianti di stoccaggio e stazioni di servizio, potenziando le capacità di trasporto marittimo di idrogeno del porto di Sines.

Sul fronte delle politiche tributarie, il Governo portoghese potrebbe ridurre le imposte e gli altri oneri legati alla produzione di idrogeno verde tramite elettrolisi per aumentare il rendimento degli investimenti iniziali da parte del settore privato. Occorre inoltre abbandonare i sussidi ai combustibili fossili, un tema su cui il Portogallo si è distinto negativamente, tanto da essere nominato nel 2018 il peggior Paese europeo in quanto a utilizzo del denaro dei contribuenti per finanziare fonti "sporche" di energia (Climate Action Network, 2018). Alcune misure di policy hanno specificamente sostenuto le tecniche per la produzione di energia rinnovabile e la riduzione delle emissioni di CO2; una di queste è rappresentata dal programma "Sustainable Energy Transition" (SDE++) avviato dai Paesi Bassi, volto a stimolare il passaggio all'idrogeno da parte di settori come industria, mobilità, elettricità, agricoltura ed edilizia (Netherlands Enterprise Agency, 2020). La creazione di un mercato globale dell'idrogeno dovrebbe avere una forte componente internazionale; occorre altresì avviare partnership per realizzare progetti di ricerca volti a trovare le soluzioni più efficaci alle esigenze in tema di infrastrutture e a renderle scalabili, individuare gli sviluppi tecnici più promettenti e valutare le politiche e gli investimenti più adatti ai bisogni futuri.

Per il Portogallo si tratta, a ogni modo, di un momento di svolta. Il gas naturale, come abbiamo visto, viene progressivamente abbandonato in favore dell'idrogeno, più compatibile con la tutela dell'ambiente. Sebbene dunque il GNL rappresenti una buona soluzione sul fronte economico e della sicurezza, si tratta di una soluzione a breve termine, data la transizione dell'UE verso forme di energia "carbon-free". Il Portogallo deve dunque definire le migliori strategie di investimento strutturali grazie alle quali, indipendentemente dall'origine dei fondi impiegati (NextGenEU o altre), il Paese possa assumere un ruolo cruciale nella transizione dell'UE verso la salvaguardia dell'ambiente, assicurando al contempo competitività e sostenibilità.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

"La necessità di unificare l'Europa è evidente. Gli stati esistenti sono polvere senza sostanza [...]. Solo l'unione può farli durare. Il problema non è fra l'indipendenza e l'unione; è fra l'essere uniti o scomparire [...]."

(Luigi Einaudi, Lo scrittorio del Presidente (1948-1955), Einaudi, Torino, 1956, p. 89)

L'Europa che abbiamo di fronte è una realtà più viva che mai. Il piano Next Generation EU è stato implementato dopo la pandemia come iniziativa temporanea della Commissione Europea per finanziare la ripresa economica dei Paesi membri con un mix di prestiti e garanzie. Il sostanzioso ammontare delle risorse (€ 750 miliardi) impone all'Unione l'emissione di obbligazioni per finanziare tali trasferimenti di risorse, al contempo disegnando risorse fiscali comuni per ripagare il debito.

Il Next Generation tiene in considerazione lo shock asimmetrico generato dalla pandemia (l'idea è il paese che ne trarrà maggiore beneficio netto, e a seguire Spagna, Polonia e Francia) e crea nuove "condizioni di partenza" per gli investimenti – a seconda delle esigenze specifiche degli Stati membri – nella digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; rivoluzione green e transizione ambientale; infrastrutture e mobilità sostenibile; educazione e ricerca; inclusione e coesione; salute. La strategia sottesa al programma è trasversale e sinergica, e auspicabilmente avrà un impatto in svariati settori. L'interdipendenza tra i paesi e la simultaneità della ripresa è fondamentale per conseguire un autentico rafforzamento del modello Unione Europea.

Lo spirito del Programma è coerente con il progetto originario europeo, basato su due pilastri: concorrenza economica nel mercato unico, e solidarietà. Il budget dell'Unione ha a sua volta funzione sia allocativa sia redistributiva, entrambe mirate al rafforzamento del mercato integrato europeo e a stimolare le macroaree meno sviluppate (specialmente in riferimento al alcuni Stati del Sud e dell'Est Europa).

La rilevanza della suddivisione territoriale all'interno dell'Unione emerge chiaramente dall'adozione, negli ultimi decenni, di politiche di coesione, non sono in termini economici ma anche in termini di "riconoscibilità" dell'azione europea. Le politiche in questione hanno rappresentato il maggiore canale di investimento attraverso il quale l'Unione ha supportato la crescita economica di regioni e città; creazione di lavoro; concorrenza tra imprese; sviluppo sostenibile finalizzato al livellamento delle esistenti disparità regionali nel campo dell'occupazione; produttività e crescita.

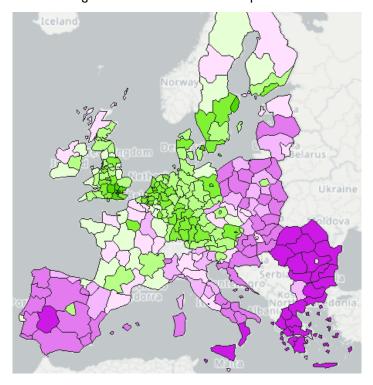
Le disparità regionali sia all'interno degli Stati membri, sia tra Stati membri, non sono un fenomeno anomalo, e verosimilmente sono altresì destinate a peggiorare dopo la pandemia. Pertanto, non è una novità che la solidarietà tra Nord e Sud, Ovest ed Est, sia importante al punto tale che sia stato creato (in aggiunta alle risorse già stanziate nel quadro finanziario pluriennale 2021-2027) un fondo ad hoc da 47,5 miliardi di euro, il ReactEU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe), mirato a supportare la ripresa dei territori, delle regioni e delle città (occupazione – specialmente per i giovani e le donne, investimenti per piccole e medie imprese in tutti i settori, inclusi turismo e cultura) per rendere la loro crescita maggiormente omogenea.

Malgrado lo sforzo economico e le misure di sostegno europee finalizzate alla coesione territoriale, le disparità regionali in Europa sono aumentate di nuovo, dopo una temporanea riduzione nel periodo 2000-2008. Dieci anni dopo la crisi, la netta divisione tra Nord-Ovest e Sud-Est europeo è chiara e visibile, così come indicata anche da due diversi indicatori: l'Indice di Competitività Regionale (ICR) della Commissione Europea e l'Indice Europeo della Qualità di Governo (EQI), sviluppato della Commissione Europea e dall'Università di Göteborg.

L'ICR misura i fattori di competitività più rilevanti a livello istituzionale, economico e sociale negli ultimi dieci anni relativamente all'area regionale NUTS-2 (nomenclature delle unità territoriali statistiche), definita come

"la capacità di una determinata regione di offrire condizioni di vita e lavorative attrattive e sostenibili per imprese e residenti" I I 5.

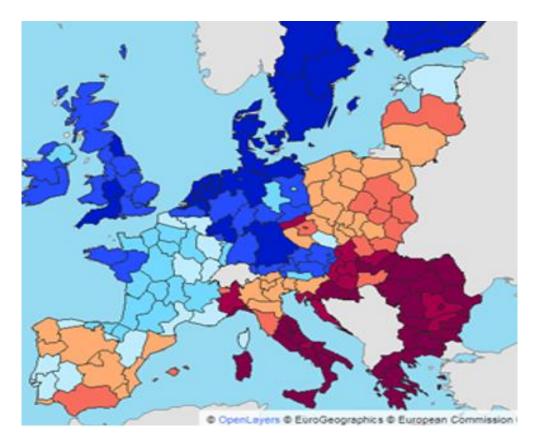
L'indice 2019 (mappa che segue) mostra come vi siano variazioni di lungo raggio tra Stati, e all'interno degli Stati: le regioni del Nord appaiono maggiormente performing (in verde) rispetto alle aree del Sud (viola), in special modo considerato il peso negativo dell'Italia del Sud e della Grecia, e delle regioni spagnoli e portoghesi. Si riscontra poi un pattern policentrico caratterizzato da prestazioni positive nella maggior parte delle aree comprensive delle capitali degli Stati e delle grandi città, che beneficiano di economie di aggregazione, miglior connettività ed elevati livelli di capitale umano, con l'eccezione di Olanda, Italia e Germania. In Francia, Portogallo, e nella maggior parte dei Paesi dell'Est e del Nord le regioni confinanti con le capitali appaiono decisamente meno competitive. Gli effetti spillover da centro a periferie sono più frequenti nelle regioni del Nord e dell'Ovest, meno nel Sud e nell'Est. Inoltre, l'indice di competitività regionale è significativamente e negativamente correlato con l'iniqua distribuzione dei redditi.



Si riscontra inoltre che la qualità delle istituzioni in Europa è eterogenea, sia tra Stati che all'interno dei singoli Stati (Charron, Dijkstra, Lapuente, 2014; Charron, Lapuente Annoni, 2017). In economia è ormai assodata la rilevanza dell'impatto delle istituzioni sulla crescita economica dei Paesi e delle regioni (insieme al capitale fisico e umano, e all'innovazione) (tra gli altri, Rodrik, Subramanian, e Trebbi 2004). Alcuni studi recenti basati su statistiche regionali trasversali hanno evidenziato come la qualità delle istituzioni regionali rappresenti uno dei driver di resilienza più forti (tra gli altri, Rios e Gianmoena, 2020). Gli indicatori EQI 2017 misurano il grado di imparzialità, assenza di corruzione, e qualità dei servizi pubblici. Le regioni del Nord, Francia, Germania e Paesi scandinavi, ad esempio (azzurro e blu), presentano un'eccellente qualità delle istituzioni, mentre alcune regioni del Sud in Grecia, Italia, Spagna, e alcune regioni dell'Est ne sono invece carenti (rosso e arancione).

_

¹¹⁵ The indicators are grouped into 11 dimensions of competitiveness capturing aspects that are relevant to productivity and long-term development and are groped into three sub-indexes: basic (institutions, macroeconomic stability, infrastructure, health, basic education); efficiency (higher education and life long learning, labour market efficiency, market size) and innovation (technological readiness, business sophistication, innovation)



I soldi non sono tutto. L'inefficienza della pubblica amministrazione è infatti uno dei maggiori fattori limitanti per l'efficacia delle politiche di coesione in Europa. Nelle aree dove sia il capitale sociale e la qualità delle istituzioni sono basse, la disponibilità di risorse sostanziali genera corruzione, piuttosto che innovazione e opportunità (Accetturro e De Blasio 2019).

Negli ultimi venti anni sono aumentati gli studi sull'impatto delle politiche di coesione in termini di convergenza e crescita economica nei Paesi membri. Complessivamente, si è osservato un impatto sì esistente, ma modesto, specialmente quando confrontato con l'ingente ammontare di risorse impiegate I I 6. Tali risultati possono essere giustificati dalla limitata capacità di assorbimento della pubblica amministrazione e/o dal basso livello di capitale umano in alcune regioni dove l'intensità del trattamento era più elevato.

Oggi, i policymakers e le pubbliche amministrazioni dovrebbero tenere in considerazione i risultati empirici di questi studi, per non commettere gli errori del passato. Il Next Generation EU fornisce risorse per finanziare non solo investimenti pubblici, ma anche privati, e la sua natura temporanea richiede la responsabilizzazione dei governi – sul piano sia nazionale che locale – e delle attività imprenditoriali, rimuovendo il rischio di assistenzialismo temuto dalle frugal four (Olanda, Danimarca, Svezia, Austria). L'Unione Europea non deve essere vista come un "erogatore di fondi", ma come un'economia integrata dove il Nord-Ovest e il Sud-Est devono sviluppare e rafforzare i rispettivi settori di specializzazione e attrattività, il tutto nel contesto di una sana ed equa concorrenza.

Emma Galli

_

¹¹⁶ See on this point the meta-analysis of Dall'Erba e Fang 2017.

BIBLIOGRAFIA

Acemoglu, D., and Autor, D. (2011). 'Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings'. In Handbook of Labor Economics (Vol. 4, pp. 1043-1171). Elsevier.

Accetturro A., De Blasio, G. (2019). Morire di aiuti. I fallimenti delle politiche per il Sud (e come evitarli), IBL Libri.

Asen, E. (2020). What European OECD Countries Are Doing about Digital Services Taxes, Tax Foundation. Available at: https://taxfoundation.org/digital-tax-europe-2020/ [Accessed 8 February 2021].

Autor, D., Levy, F., and Murnane, R. J. (2003). 'The skill content of recent technological change: An empirical exploration'. The Quarterly Journal of Economics, 118(4), 1279-1333.

Biagi, F., and Sebastian, R. (2020). 'Technologies and "Routinization". Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics, 1-17.

Cabrillo, F. (2021). 'The cost of the hypothetical independence of Catalonia', EPICENTER Network. Available at: http://www.epicenternetwork.eu/publications/the-economic-cost-of-catalonias-hypothetical-independence/

Charron N., Dijkstra L., Lapuente V. (2014). Regional governance matters: quality of government within European Union member states, Reg Stud 48(1).

Dall'Erba S., Fang F. (2017), Meta-analysis of the impact of European Union Structural Funds on regional growth, Reg Studies 51(6).

David, H., and Dorn, D. (2013). 'The growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market'. American Economic Review, 103(5), 1553-97.

Ellyatt, H. (2019, January 08). Europe is fast-becoming a natural gas battleground for Russia and the US. Yahoo! Finance. https://finance.yahoo.com/news/europe-fast-becoming-natural-gas-104400706.html

Ewalu, Analiza społeczno-gospodarcza wraz z diagnozą obszarów interwencji EFS. Raport przygotowany na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa, 2020, (Socio-economic analysis with diagnosis of ESF intervention areas. Report commissioned by the Polish Ministry of Funds and Regional Policy).

García Arenas, J. (18 November 2020). 'Next Generation EU: A Golden Opportunity for the Spanish Economy', CaixaBank Research. Available at: https://www.caixabankresearch.com/en/economics-markets/public-sector/next-generation-eu-golden-opportunity-spanish-economy

Gonçalves, S. (2020, February 12). U.S. firms keen to expand Portugal's Sines port for LNG trade: energy secretary. Reuters. https://www.reuters.com/article/us-portugal-usa-energy-idUSKBN2062LS

Goos, M., and Manning, A. (2007). 'Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain'. The Review of Economics and Statistics, 89(1), 118-133.

Goos, M., Manning, A., and Salomons, A. (2014). 'Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring'. American Economic Review, 104(8), 2509-26.

Gros, D., Blockmans, S. & Corti, F. (16 October 2020). 'Rule of law and the Next Generation EU recovery', Centre for European Policy Studies. Available at: https://www.ceps.eu/rule-of-law-and-the-next-generation-eu-recovery/

Gros. D. (17 December 2020). 'The European Council's compromise on the Rule of Law Regulation', Centre for European Policy Studies. Available at: https://www.ceps.eu/the-european-councils-compromise-on-the-rule-of-law-regulation-capitulation-to-the-forces-of-evil-or-misplaced-expectations/

Katz, L. F., & Murphy, K. M. (1992). 'Changes in relative wages, 1963–1987: supply and demand factors'. The Quarterly Journal of Economics, 107(1), 35-78.

Keynes, J. M (1932). 'Economic Possibilities for our Grandchildren (1930)'. In Essays in Persuasion (pp. 358-373). Harcourt Brace.

Korteweg, R. (2018, April). Energy as a tool of foreign policy of authoritarian states, in particular Russia. European

https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603868/EXPO STU(2018)603868 EN.pdf

Maggiore, M. (2020, October 23). The (in)visible hand of the gas lobby in Brussels. Investigate Europe. https://www.investigate-europe.eu/en/2020/the-hand-of-the-gas-lobby

Marques, N. et al (2020). Taxing the Tech Giants – Why Canada Should Not Follow the French Example, Montreal Economic Institute. Available at: https://www.iedm.org/taxing-the-tech-giants-why-canada-should-not-follow-the-french-example/ [Accessed 5 February 2021].

Morandini, M. C., Thum-Thysen, A., and Vandeplas, A. (2020). 'Facing the Digital Transformation: Are Digital Skills Enough?' (No. 054). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.

Rios V, Gianmoena L 2020, The link between quality of government and regional resilience in Europe, J Policy Model 42(5).

Rodrik D, Subramanian A, Trebbi F 2004. Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development, J Econ Geogr 9(2).

Silvestre, R. (2020, June 23). How can Portugal's Port of Sines play a bigger role in assuring energy security in the European Union? Atlantic Council. https://www.atlanticcouncil.org/blogs/energysource/how-can-portugals-port-of-sines-play-a-bigger-role-in-assuring-energy-security-in-the-european-union

Simon, F. (2019, January 23). EU continues to support France-Spain gas link, despite setback. Euroactiv. https://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-continues-to-support-france-spain-gas-link-despite-setback

Simon, F. (2020, December 18). EU countries agree to 'rapidly upscale' hydrogen market. Euroactiv. https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eu-countries-agree-to-rapidly-upscale-hydrogen-market

Sowell, T., 2009. The Housing Boom and Bust. 1st ed. New York: Basic Books.

Taylor, K. (2021, January 21). 'Gas is over', EU bank chief says. Euroactiv. https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/gas-is-over-eu-bank-chief-says

Taylor, K. (2021a, January 27). MEPs back natural gas as a 'bridge' to 100% renewable hydrogen. Euroactiv. https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/meps-back-natural-gas-as-a-bridge-to-100-renewable-hydrogen