

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI
INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in

SCIENZE POLITICHE, RELAZIONI INTERNAZIONALI E DIRITTI
UMANI



IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA E GLI
ANTECEDENTI PATTI NEL DIBATTITO SULLA CAPACITÀ FISCALE
DELL'UNIONE EUROPEA

Relatore: Prof. OPOCHER ARRIGO

Laureando: GIROLIMETTO ADELAIDE

matricola N. 1234520

A.A. 2022/2023

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA E GLI ANTECEDENTI PATTI NEL DIBATTITO SULLA CAPACITÀ FISCALE UE

The "Recovery and Resilience Facility" and the previous pacts in the debate on the fiscal capacity of the European Union

INTRODUZIONE	1
1. IL FENOMENO DELLA CRISI EUROPEA	2
1.1 PREMESSA E CONTESTO	
1.2 I DATI RIPORTATI	
2. NEXT GENERATION EU	5
2.1 DEFINIZIONE E PNRR, IL CUORE PULSANTE	
2.2 RIPERCORRENZA DELLE PROCEDURE DECISIONALI	
2.3 CONFRONTO TRA ANTECEDENTI PATTI	
2.4 RUOLO DELLA BCE ED IMPATTO SULLA CAPACITÀ FISCALE EUROPEA	
3. IL CASO ITALIA	16
3.1 REQUISITI PER GLI STATI MEMBRI	
3.2 ITALIA DOMANI, IL PNRR ITALIANO	
3.3 RISORSE E VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO	
CONCLUSIONI	31
BIBLIOGRAFIA	32
SITOGRAFIA	34

1. IL FENOMENO DELLA CRISI EUROPEA

1.1 PREMESSA E CONTESTO

Sin dalla sua nascita come Comunità Economica Europea con il trattato di Roma del 25 marzo 1957 e in seguito diventata Unione Europea tramite un lungo processo di integrazione con l'adesione di nuovi Stati membri e la firma di numerosi trattati modificativi, (tra cui il trattato di Maastricht del 1992 con il quale ha assunto la struttura attuale con il trattato di Lisbona del 2007), l'Unione ha dovuto affrontare un lungo processo di integrazione e in particolare diverse sfide in materia fiscale e monetaria, dotandosi di interventi straordinari.

Stipulato nel 1997, il Patto di Crescita e Stabilità ha rafforzato le disposizioni sulla disciplina fiscale nella Unione Economica monetaria di cui agli articoli 99 e 104, ed è entrato in vigore con l'adozione dell'euro, il 1° gennaio 1999.

Come spiega la Commissione europea, le regole del Patto di stabilità e crescita "assicurano che la politica fiscale non si sviluppi in direzioni potenzialmente problematiche" ed è "progettata per correggere deficit di bilancio eccessivi o livelli di debito pubblico". In sostanza, l'idea principale è che lo squilibrio interno e la mancanza di rigidità di un paese possano minacciare la stabilità di quel paese e dell'UE.

Nonostante ciò, da molti è stata sottolineata l'eccessiva rigidità del trattato e la necessità di applicarlo tenendo conto dell'intero ciclo economico e non di una singola attività, pur tenendo conto dei rischi di ritracciamento derivanti dalla politica di investimenti troppo restrittiva che esso implica.

Inoltre, molti critici sostengono che il patto di stabilità e crescita non promuoverà né la crescita né la stabilità, poiché è stato applicato in modo incoerente fino ad oggi.

Nel marzo 2005, di fronte a crescenti dubbi e alla necessità di cambiamento e riforma chiesti dagli Stati membri, l'Ecofin ha deciso di allentare le proprie regole per renderle più flessibili. La decisione è stata ribadita dall'asse franco-tedesco nel 2008 in risposta alla gravissima crisi finanziaria che colpì i mercati e le economie

di tutto il mondo sulla scia della cosiddetta crisi mondiale dei mutui negli Stati Uniti nel 2006.

Il periodo di difficoltà sopra citato comportò in Europa la crisi del debito sovrano, o crisi della zona euro, iniziata nel 2010.

La grave crisi finanziaria globale ha infatti provocato un aumento vertiginoso del debito pubblico delle economie avanzate, accumulato nei decenni precedenti, e la crescente preoccupazione per la possibilità di default dei Paesi coinvolti ha acceso un ampio dibattito su come affrontare il problema. Infatti, nelle economie avanzate, in media, il rapporto debito/PIL era ormai vicino al 100%, il più alto dal dopoguerra, e sembrava essere destinato a salire ancora di più.

La crisi si è manifestata principalmente nei paesi con deficit di bilancio e debito pubblico in aumento, con un innalzamento degli spread dei rendimenti obbligazionari (credit spread) e coperture su scambi di debito tra questi paesi e altri membri dell'UE, principalmente la Germania.

Le preoccupazioni per l'aumento dei livelli del debito pubblico hanno travolto il mondo con un'ondata di declassamenti, provocando allarme nei mercati finanziari. Il 9 maggio 2010 i ministri dell'Economia Europea hanno approvato un piano di risanamento da 750 miliardi di euro volto a garantire la stabilità finanziaria in Europa istituendo il Fondo europeo di stabilità finanziaria (Fondo europeo di stabilità finanziaria, sigla EFSF).

Nel marzo 2011 il Consiglio europeo ha deciso di sostituire l'EFSF con il Meccanismo europeo di stabilità (ESM) dal luglio 2013, con un capitale sociale registrato di 700 miliardi di euro, di cui 80,5 miliardi effettivamente versati nel 2019. Nel luglio 2011, il capitale massimo garantito è stato portato a 780 miliardi di euro, disponibile per i restanti due del fondo Mesf.

Citabile per la sua originalità, il progetto SURE (acronimo di “State sUpported shoRt-timE work”) è il nuovo strumento europeo per il sostegno temporaneo alla riduzione della disoccupazione durante le emergenze ed è concepito per aiutare a proteggere i posti di lavoro e i lavoratori nei momenti più difficili.

Fornisce e fornirà un sostegno finanziario per un totale di 100 miliardi di euro sotto forma di prestiti, concessi dall'UE agli Stati membri a condizioni favorevoli. I prestiti aiuteranno gli Stati membri a far fronte a un improvviso aumento della spesa pubblica per mantenere l'occupazione: in particolare, contribuiranno a coprire i costi direttamente correlati all'introduzione o all'espansione dei servizi. Tale progetto è così innovativo in quanto il suo piano di finanziamento è di nuovo uso per l'Unione Europea: la Commissione contrarrà prestiti sui mercati finanziari per sovvenzionare quelli agli Stati membri, che sarebbero poi concessi a condizioni favorevoli: essi beneficerebbero quindi del buon rating di credito dell'UE e di bassi costi di finanziamento.

1.2 I DATI FINANZIARI RIPORTATI

Prendiamo come quadro di riferimento la situazione economico-finanziaria del periodo annuale 2011.

Nel 2011 il disavanzo pubblico complessivo (accreditamento/indebitamento netto consolidato delle amministrazioni pubbliche in percentuale del PIL) dell'Unione Europea e dell'area dell'euro è diminuito rispetto al PIL nel 2010, mentre il debito pubblico in calo è aumentato.

Il disavanzo di bilancio in percentuale del PIL è sceso dal -6,5% nel 2010 al 4,5% nel 2011, e nell'area dell'euro dal -6,2% al -4,1%. Nel 2011, questa quota era superiore al parametro di riferimento del 3% del PIL in 17 paesi membri. Dieci Stati membri hanno avuto disavanzi superiori alla soglia del 3% per l'intero periodo dal 2008 al 2011. Nel 2011 i disavanzi delle amministrazioni pubbliche (rispetto al PIL) più elevati sono stati registrati in Irlanda (-13,1%) e in Grecia (-9,1%). , Spagna (-8,5%) e Regno Unito (8,3%). 25 Stati membri hanno registrato una diminuzione del disavanzo di bilancio (in percentuale del PIL) o un aumento dell'avanzo di bilancio nel 2011 rispetto al 2010. Ungheria, Estonia e Svezia hanno registrato eccedenze nel 2011. Sette paesi membri – Bulgaria, Danimarca, Germania, Lussemburgo, Malta, Austria e Finlandia – hanno registrato un disavanzo inferiore al 3% nel 2011.

I disavanzi di entrambi i paesi membri (Cipro e Slovenia) sono stati superiori nel 2011 rispetto al 2010.

Il rapporto debito pubblico/PIL nell'UE-27 è passato dall'80,0% di fine 2010 all'82,5% di fine 2011, e nell'area dell'euro dall'85,3% all'87,2%.

Un totale di 14 Stati membri aveva un rapporto debito/PIL superiore al 60% nel 2011. Alla fine del 2011, le percentuali più basse erano Estonia (6,0%), Bulgaria (16,3%) e Lussemburgo (18,2%) (cfr. grafico 2). Rispetto al 2010, gli indici del debito pubblico sono aumentati nel 2011 in 21 Stati membri dell'UE e sono diminuiti in sei di essi (Germania, Estonia, Lettonia, Lussemburgo, Ungheria e Svezia). I paesi con i maggiori incrementi tra il 2010 e il 2011 sono stati la Grecia (20,4 punti percentuali), l'Irlanda (15,7 punti), il Portogallo (14,4 punti) e Cipro (10,2 punti).

2. NEXT GENERATION EU

2.1 DEFINIZIONE E PNRR, IL CUORE PULSANTE

Il 23 aprile 2020 i leader dell'Unione Europea, insieme al Parlamento europeo e alla Commissione europea hanno stabilito di lavorare alla creazione di un piano di ripresa e rilancio atto a riparare i danni economici e sociali causati dall'emergenza da Covid-19: è in questo contesto che nasce lo strumento temporaneo Next Generation EU, un investimento di natura finanziaria dal valore di 750 miliardi di euro progettato al futuro dell'Europa e dei suoi Stati membri e pensato per stimolare una "ripresa sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa". Garantisce la possibilità di fare fronte ad esigenze impreviste, oltre al salvataggio economico generale.

Per accedere ai fondi di Next Generation EU ogni Stato deve presentare un piano che definisce un pacchetto coerente di investimenti per il periodo 2021-2026, il così denominato Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il documento deve avere una struttura molto chiara e semplice, con obiettivo la promozione della coesione economica, sociale e territoriale; migliorando la resilienza e il potenziale della crescita del Paese. I contenuti di ogni piano si articolano in 6 Missioni, che rappresentano le varie aree tematiche strutturali di intervento:

- Transizione verde
- Trasformazione digitale
- Crescita intelligente
- Coesione sociale e territoriale
- Salute e resilienza economica
- Politiche per la prossima generazione

Devono essere descritti chiaramente traguardi qualitativi, obiettivi quantitativi e tempistiche; i quali devono essere realistici, non presentando dipendenze da fattori esterni al controllo dello Stato come previsioni macroeconomiche e/o dinamiche del mercato del lavoro.

Una parte del fondo, pari a 338 miliardi di euro, è fornita agli Stati membri sotto forma di sovvenzioni.

Un'altra parte (fino a 385,8 miliardi di euro) ha finanziato prestiti a singoli Stati membri. Questi prestiti saranno rimborsati da questi Stati membri. Nel caso in cui gli Stati membri non rivendichino l'intero importo dei prestiti disponibili su base facility, i restanti proventi del prestito saranno utilizzati per finanziare REPower EU, un programma volto ad accelerare la transizione verde dell'UE e ridurre la dipendenza dal gas russo.

I fondi nell'ambito del Fondo per la ripresa e la ripresa sono messi a disposizione degli Stati membri in linea con il loro piano nazionale per la ripresa e la ripresa, la tabella di marcia per le riforme e gli investimenti per rendere le economie dell'UE più verdi, digitali e più flessibili. Una parte dei fondi Next Generation viene utilizzata per rafforzare una serie di programmi europei esistenti.

Il rimborso dei prestiti dell'UE assegnati a Next Generation inizierà nel 2028 e avverrà su un periodo a lungo termine, fino al 2058. I prestiti saranno rimborsati dai paesi membri mutuatari. Le sovvenzioni saranno rimborsate dal bilancio dell'UE.

Per aiutare a rimborsare la parte sovvenzionata del prestito, la Commissione ha proposto fonti aggiuntive separate (o flussi di entrate) per il bilancio dell'UE. La Commissione introdurrà il suo secondo lotto di nuove risorse nel terzo trimestre del 2023.

Per sostenere il prestito, mantenere un elevato rating creditizio e raccogliere fondi in condizioni di mercato favorevoli, l'UE utilizza il bilancio dell'UE e la sua manovrabilità.

Il margine è la differenza tra il limite massimo di risorse proprie (vale a dire l'importo massimo di risorse che la Commissione può chiedere agli Stati membri di contribuire in un determinato anno) e l'importo effettivamente pagato dalla Commissione necessario per coprire i costi previsti all'interno del bilancio. Un massimale sufficientemente elevato consente all'UE di pagare tutte le sue passività finanziarie e potenziali dovute in un determinato anno.

Per garantire un margine sufficiente per i prestiti Next Generation, l'UE ha aumentato il limite delle risorse di proprietà permanente dell'1,4% del suo bilancio a 0,6 punti percentuali del reddito nazionale lordo dell'UE (RNL).

Questo aumento ha una scadenza, fino al 2058, e viene utilizzato solo come parte del recupero dalla pandemia di coronavirus. Questo aumento del limite massimo delle risorse private scadrà quando tutti i fondi saranno stati rimborsati e tutte le passività non saranno più in sospeso. Pertanto, lo spazio finanziario dell'UE funge da garanzia che l'UE sarà in grado di rimborsare il debito in ogni caso.

2.2 RIPERCORRENZA DELLE PROCEDURE DECISIONALI

Il fondo NGEU è stato istituito alla fine del vertice europeo del luglio 2020.

Il vertice europeo fornisce orientamenti strategici per la politica economica della zona euro, al quale vengono riuniti i Capi di Stato o di governo dei paesi coinvolti, il presidente del Vertice euro e il presidente della Commissione europea. Sono invitati a partecipare inoltre il presidente della BCE e il presidente dell'Eurogruppo, mentre può essere invitato ad intervenire anche il presidente del Parlamento europeo.

Il 10 marzo 2020 ci fu una videoconferenza sulla discussione del coordinamento delle risposte all'epidemia di Covid-19 in Europa, con risposta sulle questioni durante il vertice del 26 e 27 marzo per adottare ulteriori decisioni necessarie. A tale videoconferenza sopra citata, avvenne una dichiarazione congiunta dei membri del Consiglio europeo, nel suddetto report venne citato il supporto al sostegno della Banca Centrale Europea a garantire come supporto condizioni di finanziamento per gli Stati con l'approvazione di un quadro temporaneo a sostegno dell'attuale economia.

La riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17 luglio 2020 avvenne come negoziato sulla conclusione di un accordo basato sul quadro finanziario dell'Unione Europea e sul Fondo Next Generation EU per superare la crisi economica causata dalla crisi pandemica, precedentemente presentato nel maggio dello stesso anno dalla Commissione europea a fine maggio.

Normalmente, il Consiglio europeo prende decisioni per consenso (cioè nessun membro si oppone all'adozione). Si tratta di un metodo decisionale utilizzato anche dal Consiglio europeo per giungere a conclusioni. Tuttavia, in alcuni casi previsti dai trattati dell'UE (ad esempio l'adozione di misure legali), il Consiglio europeo decide mediante votazione.

La votazione su un particolare punto all'ordine del giorno può essere avviata su proposta del presidente. Inoltre, se la maggioranza dei membri approva, altri membri possono guidare l'assemblea. Puoi votare in tre modi.

- unanime
- maggioranza qualificata
- maggioranza semplice

Ad esempio, l'unanimità è richiesta quando il Consiglio europeo determina il numero dei membri della Commissione europea. Quando il Consiglio europeo delibera all'unanimità, l'astensione non impedisce l'adozione.

Il Consiglio europeo decide a maggioranza qualificata, ad esempio quando redige l'elenco di composizione del Consiglio o quando nomina un candidato alla presidenza del Parlamento europeo al Parlamento europeo.

Il Consiglio europeo delibera a maggioranza semplice per prendere decisioni procedurali secondo il proprio regolamento interno.

La Commissione europea è l'organo esecutivo dell'UE con il compito di proporre nuove leggi e nuovi programmi nell'interesse generale dell'Unione, gestire inoltre le politiche e il bilancio dell'UE e garantire la corretta applicazione del diritto dell'Unione da parte dei paesi dell'UE.

Prima di formulare una proposta, la Commissione consulta i parlamenti nazionali, i governi, i gruppi d'interesse, gli esperti e i cittadini, invitandoli a formulare le loro osservazioni.

Le proposte della Commissione sono esaminate in dettaglio dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che sono le due istituzioni a cui spetta la decisione finale riguardo a tutti gli atti legislativi dell'UE e che possono modificare le proposte o respingerle.

2.3 CONFRONTO TRA ANTECEDENTI PATTI

Fin dalla sua nascita, l'UEM è stata caratterizzata da un'asimmetria tra il sistema economico e la dimensione monetaria. La crisi dell'euro che ha colpito l'eurozona dal 2009, ad es

Le misure istituzionali adottate per affrontare questo problema non hanno sostanzialmente modificato la situazione.

Il meccanismo europeo di assistenza fiscale mira a mantenere la stabilità finanziaria nell'UE e nella zona euro, poiché le difficoltà finanziarie in uno Stato membro possono avere un impatto significativo sulla stabilità macrofinanziaria di altri Stati membri. Il sostegno fiscale è legato alle condizioni macroeconomiche (prestiti piuttosto che trasferimenti di denaro pubblico) per consentire ai paesi membri ospitanti di attuare le necessarie riforme fiscali, economiche, strutturali e di vigilanza. Tali riforme sono concordate e specificate in documenti specifici (Memorandum of Understanding) pubblicati sul sito web della Commissione e, ove applicabile, nel Meccanismo europeo di stabilità.

Il Trattato di Maastricht ha creato un'Unione Economica Monetaria (UEM) asimmetrica. In vista della conferenza che ha portato alla creazione dell'UE, sia i responsabili politici che gli accademici hanno sottolineato l'importanza di integrare in parallelo sia le politiche monetarie che quelle fiscali, e il Trattato di Maastricht sfociò in un compromesso.

Dal punto di vista monetario, il trattato di Maastricht ha aperto la strada all'adozione dell'euro come valuta dell'UE. La maggior parte degli Stati membri dell'UE, ad eccezione del Regno Unito e Danimarca, che si sono assicurati un opt-out per mantenere le loro valute nazionali – trasferiscono la loro sovranità monetaria all'UE, istituendo un'istituzione federale a tutti gli effetti. A governare la moneta unica c'è la BCE, che è un'istituzione dell'UE, incaricata con il mandato specifico di mantenere la stabilità dei prezzi (obiettivo da essa individuato come livello di inflazione sotto, ma vicino al 2% annuo) e proteggere dall'ingerenza di governi nazionali o privati attori da una forte garanzia di indipendenza. Questa architettura istituzionale ha funzionato come il retroscena dell'introduzione dell'euro, che iniziò a circolare come valuta dei 12 Stati membri dell'UE nel 2002, e progressivamente ampliato fino a comprendere oggi 19 Stati membri dell'UE.

Il Trattato di Maastricht ha sostenuto un quadro economico decentrato con due strumenti normativi. In primo luogo, il Trattato di Maastricht ha sostenuto il cosiddetto Patto di stabilità e crescita (PSC).

Il patto di stabilità e crescita (PSC) fa parte della terza fase dell'Unione economica e monetaria (UEM). Questo trattato ha lo scopo di garantire che la disciplina fiscale dei paesi dell'Unione europea (UE) sia mantenuta dopo l'introduzione della moneta comune.

Sotto il profilo formale, il Patto di Stabilità e Crescita si compone di una risoluzione del Consiglio d'Europa (adottata nel 1997) e di due regolamenti del Consiglio del 7 luglio 1997 che ne disciplinano gli aspetti tecnici (controllo della situazione di bilancio e coordinamento delle politiche economiche, applicazione delle procedure di intervento in caso di disavanzi eccessivi).

A seguito di varie discussioni sull'attuazione del patto di stabilità e crescita, i regolamenti sono stati rivisti nel giugno 2005. Tuttavia, l'attuazione è stata debole, il che ha portato a gravi squilibri di bilancio in alcuni paesi dell'UE, come evidenziato dalla crisi economica e finanziaria verificatasi nel 2008. Dall'inizio della crisi, le regole di gestione economica dell'Unione Europea sono state sostenute da otto regolamenti comunitari e da un trattato internazionale.

L'architettura originaria dell'UEM è rimasta più o meno immutata durante il primo decennio dell'euro. Tuttavia, la crisi ha rapidamente messo in luce le debolezze dell'originario assetto costituzionale dell'UEM e ha sollecitato una serie di importanti risposte legali e istituzionali. In effetti, sono proprio le carenze dell'UEM hanno trasformato una crisi finanziaria in una sfida esistenziale per l'UE, al punto che l'esistenza dell'euro come unione monetaria è stata messa in discussione. Tuttavia, attraverso la loro azione coordinata, le istituzioni e gli Stati membri dell'UE sono riusciti a far fronte almeno agli effetti più immediati della crisi dell'euro riformando la struttura costituzionale dell'UEM. In particolare, come sottolineato nel dibattito accademico sono emerse tre principali risposte normative e istituzionali alla crisi dell'euro. In primo luogo, le istituzioni dell'UE e gli Stati membri hanno agito per rafforzare i vincoli di bilancio la consapevolezza

che l'applicazione lassista del patto di stabilità e crescita sia stata la causa principale della crisi dell'euro. A questa fine, nel 2011 e nel 2013 le istituzioni dell'UE hanno modificato le norme di bilancio dell'UE con l'adozione di diversi nuovi

regolamenti e direttive (i cosiddetti “6-pack” e “2-pack”) che hanno rafforzato sia il braccio preventivi e correttivi del patto di stabilità e crescita, tra l'altro rafforzando la sorveglianza della Commissione potere sulle leggi di bilancio degli Stati membri e l'introduzione della regola della maggioranza qualificata inversa al Consiglio come condizione per bloccare le proposte della Commissione volte a sanzionare gli Stati membri disobbedienti. Inoltre, 25 degli allora 27 Stati membri dell'UE hanno adottato nel 2012 un trattato al di fuori dell'ordinamento giuridico dell'UE (il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'UEM, generalmente denominato Fiscal Compact) che obbligava i firmatari a introdurre all'interno un emendamento al pareggio di bilancio loro sistema costituzionale nazionale, e inasprirono ulteriormente la regola del deficit che gli stati dovevano rispettare nella stesura delle loro leggi di bilancio.

In secondo luogo, le istituzioni dell'UE e gli Stati membri hanno creato nuovi meccanismi finanziari di stabilizzazione per i Paesi in tensione fiscale, andando oltre una rigorosa costruzione della regola del non salvataggio. In particolare, nel 2011 il Consiglio ha istituito un meccanismo europeo temporaneo di stabilità finanziaria (MESF) che è stato presto sostituito da un Fondo europeo di stabilità finanziaria (EFSF) – un ente di diritto privato di diritto lussemburghese (e poi da un Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) permanente) istituito nel 2012 da un trattato intergovernativo tra gli Stati membri dell'Eurozona.

Il MES (Meccanismo Europeo di Stabilità) è un'organizzazione intergovernativa europea. È attivo dal luglio del 2012, come evoluzione dei precedenti meccanismi FESF (Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria) e MESF (Meccanismo Europeo di Stabilità Finanziaria). Ha sede in Lussemburgo ed è gestito da:

- un Board of Governors (i ministri finanziari dell'area euro) presieduto dal portoghese Mario Centeno, Presidente dell'Eurogruppo;
- un Board of Directors (i cui membri vengono scelti dai ministri finanziari);

- un direttore generale (il tedesco Klaus Regling) che gestisce gli affari correnti del MES seguendo le indicazioni del Board of Directors. Inoltre presiede le riunioni del Board of Directors e partecipa a quelle del Board of Governors. Il Presidente della Bce e il Commissario europeo agli Affari Economici partecipano in qualità di osservatori.

Lo scopo del MES è fornire assistenza finanziaria ai paesi dell'area dell'euro in gravi difficoltà finanziarie (o particolarmente a rischio). L'assistenza viene fornita solo quando è necessaria per garantire la stabilità finanziaria dell'intera area dell'euro e degli stessi membri del MES.

Il MES è finanziato dai singoli Paesi membri in proporzione alla loro importanza economica. Germania (27,1%) seguita da Francia (20,3%) e Italia (17,9%).

La capacità totale (o importo massimo) autorizzata è di 700 miliardi di euro. Il finanziamento diretto dallo Stato è di 80 miliardi di euro (l'Italia paga 14,3 miliardi di euro, la Francia - 20, la Germania - 27). I restanti 620 miliardi possono essere raccolti sul mercato finanziario attraverso l'emissione di obbligazioni.

I prestiti non vengono concessi senza condizioni, ma solo dopo che il Paese richiedente ha firmato una lettera di intenti o un memorandum d'intesa. Il protocollo è negoziato dal paese interessato e dalla Commissione europea per conto del MES.

In generale, sono necessarie riforme specifiche, volte ad eliminare o almeno a minimizzare l'impatto delle debolezze dell'economia del paese richiedente. Nello specifico, il MES prevede interventi in tre ambiti:

- Consolidamento finanziario, con tagli alla spesa pubblica per ridurre i costi della pubblica amministrazione e migliorare l'efficienza, aumentando le entrate attraverso privatizzazioni o riforme fiscali;
- Riforme strutturali con l'applicazione di misure per stimolare la crescita, la creazione di posti di lavoro e la competitività;
- Riforma del settore finanziario, con misure per rafforzare la vigilanza bancaria o ricapitalizzare le banche se necessario.

La prima linea di credito è denominata PCCL (Preventive Conditional Credit Line): tutti i paesi dell'area euro presentano una situazione economica e finanziaria sostanzialmente sana. I paesi devono soddisfare determinati criteri (il più noto è un rapporto debito/PIL che deve essere inferiore al 60%) nonché l'impegno a rispettare il Patto di stabilità e crescita e le procedure per i disavanzi eccessivi. Devono avere una storia di accesso ai mercati dei capitali a condizioni ragionevoli, avere un debito pubblico sostenibile e non avere problemi con la solvibilità della banca.

La seconda linea di credito è l'ECCL (Enhanced Conditional Credit Line): sono accessibili tutti i paesi dell'area euro con una situazione economica e finanziaria generalmente sana, anche se non è necessario soddisfare alcuni criteri di ammissibilità per ottenere l'accesso. Il primo di questi è, come abbiamo visto, un rapporto debito/PIL inferiore al 60% (i Paesi con un rapporto debito/PIL superiore al 60% hanno accesso all'ECCL). Il Paese sarà obbligato a prendere misure correttive per tornare a parametri non rispettati e per evitare future difficoltà di accesso ai finanziamenti di mercato. Attualmente i paesi con un rapporto debito/PIL superiore al 60% sono: Grecia, Italia, Portogallo, Belgio, Cipro, Francia, Spagna, Austria, Slovenia e Irlanda.

Il MES è quindi infine autorizzato a:

- concedere prestiti nell'ambito di un programma di aggiustamento macroeconomico;
- acquistare titoli di debito sui mercati finanziari primari e secondari;
- fornire assistenza finanziaria sotto forma di linee di credito;
- finanziare la ricapitalizzazione di istituzioni finanziarie tramite prestiti ai governi dei suoi Stati membri.

2.4 RUOLO DELLA BCE ED IMPATTO SULLA CAPACITÀ FISCALE EUROPEA

Nella prima metà del 2020, la pandemia ha avuto un impatto estremamente negativo sull'economia e sui mercati finanziari dell'Eurozona. Questo, insieme al

dannoso rischio di un calo dell'inflazione, potrebbe creare una sorta di soffocamento finanziario e paralizzare l'attività produttiva.

Di fronte a questi rischi, la BCE ha adottato ampie misure di emergenza per garantire condizioni finanziarie favorevoli ai vari settori economici di tutti i paesi dell'area dell'euro. L'intervento più importante è stato il Pandemic Emergency Purchase Program (PEPP), in cui la BCE ha acquistato circa 1,7 trilioni di euro di titoli del settore privato e pubblico in due anni.

Nonostante ciò, e nonostante l'attuazione del programma NGEU, la Banca Centrale Europea mantiene il suo ruolo e le sue mansioni, quali:

- Fissa i tassi di interesse ai quali concede prestiti alle banche commerciali dell'eurozona (nota anche come area dell'euro), controllando pertanto l'offerta di moneta e l'inflazione
- gestisce le riserve di valuta estera dell'eurozona e l'acquisto o la vendita di valute per mantenere in equilibrio i tassi di cambio
- si accerta che le istituzioni e i mercati finanziari siano adeguatamente controllati dalle autorità nazionali, e che i sistemi di pagamento funzionino correttamente
- garantisce la sicurezza e la solidità del sistema bancario europeo
- autorizza l'emissione di euro in banconote da parte dei paesi dell'eurozona
- monitora le tendenze dei prezzi e valuta i rischi che ne derivano per la stabilità dei prezzi.

Citando il documento numero 291 della BCE, evidenziamo l'impatto della Next Generation EU sulla capacità fiscale europea, focalizzandoci sull'area dell'euro.

Rispetto agli studi precedenti, la maggior parte dei dati quantitativi ottenuti dopo l'approvazione del PRR possono calibrare più accuratamente lo stimolo fiscale dovuto al NGEU.

In primo luogo, gli Stati membri hanno richiesto quasi tutti i sussidi concessi, ma i prestiti sono molto inferiori a quelli offerti dall'UE attraverso il FRR.

L'impatto economico del NGEU sarà limitato dal fatto che solo il 69% del totale dei fondi RRF esistenti è rivendicato dagli Stati membri dell'UE. Su un totale di 723,8 miliardi di euro di diritti a livello dell'UE a prezzi correnti, 401 miliardi di euro sono stati richiesti nell'area dell'euro (3,5% del PIL della zona euro nel 2020) e 498 miliardi di euro in tutta l'UE.

In secondo luogo, circa tre quarti delle misure finanziate dal RRF forniranno un reale stimolo fiscale. Sono disponibili stime iniziali, che sono ancora preliminari, sul fatto che i fondi RRF forniranno un effettivo stimolo fiscale o saranno semplicemente utilizzati per finanziare misure già preventivate. Nell'area dell'euro, si stima che circa il 77% delle sovvenzioni e dei prestiti FRR finanzi misure di bilancio nuove e quindi complementari, ovvero forniscono un reale stimolo fiscale. Il restante 23%, come indicato nelle barre gialle, è stimato destinato a finanziare alternative preesistenti e conseguenti.

Terzo e ultimo, la maggior parte, ma non tutta, della spesa finanziata dal FRR sarà utilizzata per finanziare investimenti produttivi. Si prevede che più dell'80% della spesa dell'area dell'euro finanziata dal FRR andrà a investimenti pubblici e trasferimenti in conto capitale con un moltiplicatore fiscale relativamente più elevato. Allo stesso tempo, circa un quinto della spesa finanziata dal RRF non sarà utilizzato per finanziare investimenti produttivi.

Riflettendo questa calibrazione, la crescita del PIL dell'Eurozona derivante dallo stimolo fiscale NGEU è stimata intorno allo 0,5% già nel 2022-2023 e gran parte di essa continuerà nei prossimi anni del prossimo anno del programma NGEU. Gli effetti sulla produzione sono molto maggiori nei paesi che hanno particolarmente beneficiato del programma, come Spagna e Italia.

Dopo il 2026, è ragionevole presumere che l'impatto positivo sul PIL reale continuerà. Mentre si prevede generalmente che lo stimolo fiscale standard avrà un impatto limitato a lungo termine, l'ampia componente di investimento del NGEU promette di avere un impatto positivo a lungo termine sul settore manifatturiero attraverso l'accumulazione di capitale. L'incidenza della spesa

fiscale sulla produzione è stimata pari allo 0,4% nel medio termine. Continuo ma non permanente, potrebbe diminuire gradualmente dopo il 2026.

Sebbene l'impatto del NGEU sia stato più pronunciato sul RRF primario beneficiari, va sottolineato che sono considerati attivi in tutti i paesi della zona euro. Anche i contribuenti netti del RRF beneficeranno nel medio termine, non solo delle riforme strutturali previste nel loro RRP, ma anche delle ricadute commerciali dovute a una domanda più forte nel mercato interno dell'UE. Pfeffer et al. (2021) stima che le ricadute commerciali rappresentano circa un terzo dell'effetto totale NGEU sulla produzione dell'UE.

In termini di inflazione, i modelli non mostrano alcun impatto significativo sull'area dell'euro. Sebbene gli effetti dell'inflazione possano essere maggiori in alcuni paesi dell'area dell'euro, in particolare nei principali beneficiari, tali effetti sembrano dipendere in larga misura dal modello utilizzato. I modelli lungimiranti con agenti perfettamente razionali - come EAGLE - tendono a sottolineare che l'inflazione rapida e guidata dalla domanda sarà rapidamente compensata dalla pressione al ribasso indotta dall'inflazione sulla produzione di produttività che dovrebbe aumentare in futuro. Allo stesso tempo, i modelli lungimiranti (come l'ECB-MC) tendono a riflettere principalmente l'aumento della domanda passata e presente, spingendo gradualmente i prezzi verso l'alto. Il risultato esatto dipenderà dalle forze che alla fine prevarranno; quindi la giuria è ancora fuori. Tuttavia, si potrebbe sostenere che più a lungo persiste il collo di bottiglia dell'offerta correlato alla pandemia, più è probabile che persista quest'ultimo tipo di modello, almeno per i primi anni.

3. IL CASO ITALIA

3.1 REQUISITI PER GLI STATI MEMBRI

Gli Stati membri per accedere ai fondi erogati dal Programma Next Generation EU (NGEU) devono elaborare un piano nazionale di ripresa e resilienza, i quali devono comprendere misure per l'attuazione di investimenti pubblici e riforme, strutturati in un pacchetto completo e coerente che può includere anche l'incentivazione di investimenti privati.

Il dispositivo è disciplinato dal Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio 2021/241 approvato nella sua forma definitiva il 12 febbraio 2021. Con una dotazione finanziaria di 672,5 miliardi di euro a prezzi ricorrenti l'anno 2018 (proposta modificata dalla precedente con l'accordo del 21 luglio 2020), il dispositivo sosterrà gli investimenti e contribuirà alla coesione economica, sociale e territoriale all'interno del territorio europeo. Aiuterà gli Stati membri ad affrontare l'impatto economico e sociale garantendo nel contempo che le loro economie intraprendono le transizioni verde e digitale più sostenibili e resilienti. Gli impegni giuridici saranno contratti entro il 31 dicembre 2023 e i relativi pagamenti saranno effettuati entro il 31 dicembre 2026.

I piani per la ripresa e la resilienza sono pertinenti con le priorità specifiche individuate nell'ambito del semestre europeo e strutturate in sei pilastri:

- transizione verde;
- trasformazione digitale;
- crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti;
- coesione sociale e territoriale;
- salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi;
- politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze.

Ogni piano dev'essere debitamente motivato e giustificato e deve presentare in particolare elementi quali spiegazioni e motivazioni della rappresentazione di una risposta completa e adeguata alla situazione socioeconomica, del rafforzamento della crescita creando posti di lavoro e promuovendo azioni per l'infanzia e la gioventù, garantendo che nessuna misura possa arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali, con allegato autovalutazioni come nel caso della sicurezza, traguardi, obiettivi e un calendario di attuazione delle riforme. Dev'essere presente un prospetto finanziario fondato su motivazioni e spiegazioni adeguate, illustrare processi di consultazioni e qualsiasi altra informazione pertinente.

Nel preparare i loro piani, gli Stati possono chiedere alla Commissione Europea di organizzare uno scambio di buone pratiche al fine di consentire agli Stati uno scambio libero di opinioni e beneficiare delle esperienze altrui.

I piani sono inoltre coerenti con le informazioni incluse dagli Stati membri nei programmi nazionali di riforma nell'ambito del semestre europeo, nei piani nazionali per l'energia e per il clima e nei piani territoriali per una giusta transizione.

L'obiettivo generale è promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle eventuali crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati, attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo la transizione verde, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione per l'anno 2030 stabiliti nell'articolo 2 del regolamento (UE) 2018/1999, nonché al raggiungimento della neutralità climatica dell'UE entro il 2050, contribuendo in tal modo alla convergenza economica e sociale verso l'alto e all'autonomia strategica unitamente a un'economia aperta, e generando inoltre valore aggiunto europeo.

Viene richiesto il rispetto dei principi orizzontali, quali specificano che il sistema finanzia unicamente le misure che rispettano il principio "non arrecare un danno significativo" e che non costituisce, salvo in casi debitamente motivati, le spese di bilancio correnti a livello nazionale sottolineando il rispetto dell'articolo 9, il quale descrive come il sostegno si aggiunge al sostegno fornito nell'ambito di altri

programmi e strumenti dell'Unione, a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo.

Le misure finanziarie sono così suddivise:

- a) 312,5 miliardi di euro sotto forma di sostegno finanziario non rimborsabile, fatto salvo per l'articolo 3, paragrafi 4 e 7, del regolamento (UE) 2020/2094;
- b) 360,0 miliardi di euro sotto forma di prestito agli Stati membri, erogato a rate, fatto salvo l'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2020/2094

Gli importi al punto a) possono coprire anche le spese connesse alle attività di preparazione, monitoraggio, controllo, audit e valutazione necessarie per la gestione del dispositivo e per il conseguimento dei suoi obiettivi, in particolare studi, riunioni, consultazioni e azioni di sostegno generali, comprese quelle di controllo qualità e di monitoraggio dei progetti sul campo.

Fino al 31 dicembre 2023, su richiesta di uno Stato membro, la Commissione può concedergli un prestito per l'attuazione di un piano di ripresa e resilienza. La richiesta è corredata di un piano di revisione di obiettivi e traguardi e non dovrà essere superiore alla differenza tra i costi totali del piano per la ripresa e resilienza. L'importo massimo del prestito richiedibile da ogni Stato membro interessato non supera il 6,8% del suo RNL nel 2019 a prezzi correnti.

Redatto come prima descritto il piano, lo Stato membro lo trasmette in un unico documento integrato insieme al programma nazionale di riforma alla Commissione. La Commissione valuta il piano per la ripresa e la resilienza agendo in stretta collaborazione con lo Stato interessato, formulando osservazioni o richiedendo informazioni supplementari, mantenendo il suo compito valutativo rispetto a criteri quali l'efficienza, l'efficacia, la pertinenza e la coerenza del piano.

La Commissione propone il piano al Consiglio, che ha potere decisionale di esecuzione, di norma entro quattro settimane dalla proposta della Commissione.

La proposta stabilisce inoltre:

- il contributo finanziario da erogare a rate successivamente al

conseguimento soddisfacente, da parte dello Stato membro, dei pertinenti traguardi e obiettivi individuati in relazione all'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza;

- il contributo finanziario e, se del caso, l'importo del sostegno sotto forma di prestito da erogare in forma di prefinanziamento successivamente all'approvazione del piano per la ripresa e la resilienza;
- la descrizione delle riforme e dei progetti di investimento e l'importo dei costi totali stimati del piano;
- il periodo, non oltre il 31 agosto 2026, entro cui devono essere completati i target intermedi e i target finali sia per i progetti di investimento che per le riforme;
- le modalità e il calendario per il monitoraggio e l'attuazione del Piano, comprese, se del caso, le misure necessarie per conformarsi all'articolo 22;
- gli indicatori pertinenti relativi al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi previsti;
- le modalità di pieno accesso da parte della Commissione ai pertinenti dati sottostanti e l'importo dell'eventuale prestito da erogare a rate e i traguardi e gli obiettivi supplementari connessi all'erogazione del prestito.
- le modalità e il calendario di sorveglianza, gli indicatori pertinenti relativi al conseguimento dei target intermedi e dei target finali previsti, le modalità di accesso da parte della Commissione ai dati ed eventualmente, i traguardi e gli obiettivi supplementari connessi all'erogazione del prestito, sono ulteriormente specificati in accordi operativi che devono essere conclusi dallo Stato membro interessato e dalla Commissione dopo l'adozione della decisione da parte del Consiglio.

Se il piano non può essere adottato, lo Stato membro può presentare proposte di modifica alla Commissione affinché presenti una richiesta di sostituzione della decisione del Consiglio. Se inoltre si ritiene che i motivi adottati dallo Stato non giustifichino una modifica pertinente, la Commissione respinge la richiesta.

Una volta adottata da parte del Consiglio la decisione di esecuzione, la Commissione conclude con lo Stato interessato un accordo che costituisce un impegno giuridico specifico ai sensi del regolamento finanziario.

Una eventuale valutazione negativa viene comunicata e debitamente motivata dalla Commissione entro il termine di due mesi dalla presentazione del piano. Lo Stato può presentare due richieste di pagamento su base semestrale, e tutti i pagamenti dei contributi finanziari e dei prestiti sono effettuati entro il 31 dicembre 2026 in conformità agli stanziamenti di bilancio e comparabili con le risorse disponibili.

Si tiene sempre in considerazione che gli impegni di bilancio possono essere basati su impegni globali e quindi all'occorrenza, essere ripartiti in frazioni annue distribuite su diversi anni.

3.2 ITALIA DOMANI, IL PNRR ITALIANO

Nel mese di settembre 2020 il Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) ha approvato una proposta di linee guida per la redazione dei PNRR, ed è stata esaminata dal Parlamento italiano. La pronuncia da parte delle Camere è avvenuta ad ottobre 2020, invitando il Governo con un atto di indirizzo a predisporre tale Piano.

Su questa base è cominciato il confronto con la Commissione Europea, che ha riguardato la visione d'insieme per la strategia di investimenti caratterizzante il Piano, formulando osservazioni e proposte di modifica, concludendosi alla fine di marzo.

Il Governo italiano ha subito avviato rapporti con gli Enti territoriali confrontandosi con le linee strategiche adottabili, assicurando la cooperazione con i partner economici, sociali e culturali.

Il 5 maggio 2021 è stato pubblicato sul sito della Presidenza del Consiglio il testo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) trasmesso dal governo italiano alla Commissione Europea dal titolo "Italia domani".

Il 13 luglio 2021 il PNRR relativo allo Stato Italia è stato definitivamente approvato con la decisione di esecuzione da parte del Consiglio come da normativa vigente.

Nel Piano delineato, l'Italia si è concentrata in uno sforzo di rilancio basato su tre assi strategici spartito a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale.

Per quanto riguarda la digitalizzazione e l'innovazione, l'Italia è caratterizzata da un notevole ritardo in questo campo, sia per quanto riguarda le competenze dei cittadini stessi, sia nell'adozione della tecnologia digitale nei sistemi produttivi e servizi pubblici. Recuperare è essenziale per migliorare la competitività del Paese e delle istituzioni migliorando l'adattabilità ai cambiamenti dei mercati.

La crescita italiana ed europea ha come base di partenza l'Agenda e gli obiettivi 2030 dell'ONU, rifacendosi come modello per l'asse riguardante lo sviluppo ecologico: si interviene per ridurre le emissioni, prevenire e contrastare il dissesto del territorio, migliorando così la qualità della vita e la sicurezza ambientale, oltre che a lasciare un Paese più verde ed e sostenibile per le future generazioni.

Garantire l'inclusione sociale è un'altro punto: garantire una piena inclusione è essenziale per migliorare la coesione territoriale, aiuta la crescita economica e supera le disegualianze più radicate e divari più aspri.

Il Piano si articola in sedici Componenti raggruppate in sei Missioni, pianificate su base dei sei Pilastri del Regolamento RRF 2020/2094 del Consiglio.

Missione 1:

La prima Missione, dal nome “digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, ha come obiettivo il rilancio del Paese in termini di competitività e produttività. La finalità di questa prima Missione è quello di ridurre il divario esistente in termini di competitività, produttività e digitalizzazione affinché il Paese possa diventare attraente in termini di investimenti privati.

La Missione si articola in tre componenti:

- reinventare la Pubblica Amministrazione mediante un piano focalizzato sulla digitalizzazione;

- favorire la digitalizzazione del sistema produttivo;
- rilanciare i settori della cultura e del turismo mediante un brand che rappresenti il Paese nel mondo.

I fondi assegnati alla prima missione dal Piano sono un totale di 40,32 miliardi di euro, ai quali si sommano 8,74 miliardi erogati mediante il Fondo complementare e 80 mila euro provenienti dal REACT UE.

Tra le varie aree di intervento, la Missione mira a:

- Digitalizzare la Pubblica Amministrazione, garantendo l'accessibilità ed efficienza affinché cittadini ed imprese possano usufruire di tutti i servizi che offre e semplificando i procedimenti amministrativi;
- “Sostenere gli interventi di riforma della giustizia attraverso investimenti nella digitalizzazione e nella gestione del carico pregresso di cause civili e penali”.

Le azioni introdotte dal PNRR dovranno diminuire i tempi medi dei processi penali di circa il 10% e dei processi civili di circa il 40%.

Tale azione si articola in due investimenti. Il primo prevede un piano di assunzioni temporanee al fine di supportare i giudici nella conclusione delle pratiche e nelle competenze digitali richieste che si sostanzia nell'assunzione di 23350 risorse umane. L'intero processo di assunzioni verrà associato ad un processo di formazione garantito dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione e la Scuola Superiore della Magistratura.

Il secondo investimento si sostanzia in un piano di assunzioni di 250 funzionari con contratto di 30 mesi e 90 assistenti informatici per un contratto di 30 mesi.

Il piano di assunzioni ha la finalità di rafforzare l'ufficio del processo, garantire una transizione tecnologica ed il trasferimento delle conoscenze.

- Implementare la Transizione 4.0.

Sostenere il tessuto imprenditoriale del Paese, favorendo investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione. Tra i progetti vi è la volontà di garantire la costruzione di una banda larga ultraveloce.

- Supportare il settore del turismo e della cultura.

Promuovere il patrimonio culturale e la costruzione di un brand che rappresenti l'Italia a livello internazionale. L'obiettivo, è far sì che il turismo possa equivalere al 20% del Pil nazionale. Uno dei nodi centrali concerne la creazione di un "Hub del turismo digitale" che consenta di mettere a sistema il mondo del turismo. L'investimento si baserà su un cambio paradigmatico della concezione del settore turistico, affinché, mediante una migliore conoscenza delle preferenze individuali attraverso sistemi di data analytics, sia possibile far convergere l'offerta con la domanda.

L'innovazione e la digitalizzazione sono tematiche fortemente trasversali, che ineriscono anche le altre missioni:

- La missione 2 e 3 in riferimento alle infrastrutture energetiche a quelle dei trasporti;
- La missione 4 in ambito di scuola, in merito alla formazione dei docenti e ai programmi didattici;
- La missione 5 e 6 in merito alla sanità, competenze degli operatori sanitarie e ai dispositivi a disposizione.

Missione 2:

La seconda Missione, dal nome "Rivoluzione verde e transizione ecologica", ha come obiettivo il coinvolgimento di tutti i settori nel processo di transizione ecologica, garantendone l'accelerazione.

La Missione si articola in quattro componenti:

- "Economia circolare e agricoltura sostenibile;
- Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile;
- Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici;
- Tutela del territorio e della risorsa idrica"

I fondi assegnati alla seconda missione provenienti dal fondo del PNRR sono 59,47 miliardi di euro, ai quali si sommano 9,16 miliardi erogati mediante il

Fondo complementare e 1,31 miliardi di euro provenienti dal REACT UE. I fondi stanziati vengono suddivisi tra le quattro componenti.

I fondi assegnati alla seconda missione provenienti dal fondo del PNRR sono 59,47 miliardi di euro, ai quali si sommano 9,16 miliardi erogati mediante il Fondo complementare e 1,31 miliardi di euro provenienti dal REACT UE.

La Missione mira a:

- Promuovere un processo di sostenibilità ambientale mediante una migliore gestione della raccolta differenziata, la promozione dell'economia circolare, la costruzione di una filiera agricola e alimentare green;
- Sostenere la de carbonizzazione dei settori produttivi attraverso massicci investimenti nelle risorse rinnovabili;
- Incremento di un trasporto locale che promuova il paradigma sostenibile per garantire il compimento del processo di de carbonizzazione ed un potenziamento della qualità vita;
- In linea con le indicazioni comunitarie, incentivare la produzione ed utilizzo dell'idrogeno;
- Potenziare dal punto di vista energetico il patrimonio mobiliare pubblico e privato;
- Messa a punto di sistemi di monitoraggio per prevenire i cambiamenti climatici e comprendere le conseguenze in riferimento al dissesto idrogeologico.

Missione 3:

La terza Missione, dal nome “infrastrutture per una mobilità sostenibile”, ha come obiettivo la costruzione di un complesso di infrastrutture sostenibile, digitalizzato ed attuato entro il 2026, in linea con la “strategia per la mobilità intelligente e sostenibile” formulata dall' European Green Deal.

La Missione si articola in due componenti:

- Investimenti sulla rete ferroviaria.

Il Paese è caratterizzato da una struttura ferroviaria fortemente disomogenea che rappresenta una barriera per lo sviluppo economico e sociale. La rete ad alta

velocità si interrompe alla Napoli/Salerno ed anche in parte del territorio centrale e di collegamento tra Est-Ovest del territorio italiano vi sono zone sconnesse. La conseguenza è che circa il 90% degli italiani per effettuare spostamenti predilige l'utilizzo di automobili ed in termini di merci circa il 54,5% viene trasportata mediante strada e circa l'11 % su rotaia (a differenza della media europea che è 18,7%). La "Strategia per una mobilità intelligente e sostenibile" della Commissione europea ha individuato come obiettivo di raddoppiare lo spostamento ferroviario ad alta velocità entro il 2030, triplicando entro il 2050, e di amplificare il movimento delle merci su rotaia del 50% entro il 2030 .

- Intermodalità e logistica integrata.

La mancanza di infrastrutture adeguate costituisce un ostacolo anche per la competitività della struttura della logistica.

I fondi assegnati alla terza missione provenienti dal fondo del PNRR sono 25,40 miliardi di euro, ai quali si sommano 6,06 miliardi erogati mediante il Fondo complementare.

Tra le varie aree di intervento, la Missione mira a:

- trasferire lo spostamento di passeggeri e merci dalla strada alla ferrovia affinché possano diminuire le emissioni e raggiungere la decarbonizzazione;
- una maggiore connettività e migliori collegamenti;
- digitalizzare i sistemi di trasporto;
- digitalizzare i centri della logistica;
- rafforzamento della competitività della struttura portuale italiana in un'ottica di sostenibilità;

Missione 4:

La quarta Missione, dal nome "istruzione e ricerca", ha come obiettivo il rafforzamento dell'apprendimento, dell'innovazione e della multidisciplinarietà del sistema formativo, riconosciuto come preconditione dello sviluppo economico del Paese e della sua competitività.

Il PNRR individua e riconosce alcune delle principali debolezze del Paese in ambito di istruzione e ricerca:

- Mancanza di offerta di servizi per l'infanzia e l'istruzione primaria.

L'obiettivo europeo prevede che il rapporto tra posti disponibili negli asili nido ed il numero di bambini tra 0 e 2 anni debba essere al 33%, in Italia la media è al 22%. Questa media è ovviamente indicativa perché vi sono forti squilibri nell'offerta a livello territoriale. Una delle conseguenze a tale problematica è l'indebolimento della partecipazione femminile al mercato del lavoro;

- Difficoltà nelle conoscenze di base ed elevato ritiro scolastico.

L'Italia evidenzia un importante problema sul tasso di abbandono, spesso collegato al livello di povertà. Il ritiro scolastico raggiunge il 3,8% nelle scuole medie. Circa il 14,5% dei giovani tra i 18 ed i 24 anni non hanno raggiunto un livello di istruzione superiore a quello della scuola media;

- Basse percentuali di studenti laureati;
- Disallineamento tra formazione ed offerta di lavoro;
- Mancanza di un terreno fertile all'innovazione;
- Incapacità nell'utilizzo della ricerca nell'organismo produttivo.

La Missione si articola in due componenti:

- incremento dell'offerta formativa, a partire dalle strutture per l'infanzia fino all'università;
- la connessione tra la ricerca e l'impresa.

I fondi assegnati alla quarta missione provenienti dal fondo del PNRR sono 30,88 miliardi di euro, ai quali si somma 1 miliardo erogato mediante il Fondo complementare e 1,93 dal REACT EU.

La Missione mira al:

- miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione;
- miglioramento dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti;
- ampliamento delle competenze e potenziamento delle infrastrutture scolastiche;

- riforma e ampliamento dei dottorati;
- rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese;
- sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico;
- potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all'innovazione

Missione 5:

La quinta Missione, dal nome “Coesione ed inclusione”, svolge un ruolo cruciale all'interno del PNRR, questo perché con la transizione digitale ed ambientale, l'inclusione sociale viene definita come uno dei temi strategici.

L'obiettivo della quinta Missione è perseguire delle politiche di sostegno all'occupazione femminile e giovanile, promuovendo la parità di genere e il riequilibrio dello sviluppo del territorio, a partire dalle aree interne, non urbane, fino a tutto il mezzogiorno.

I fondi assegnati alla quinta missione provenienti dal fondo del PNRR sono 19,81 miliardi di euro, ai quali si sommano 2,77 miliardi erogati mediante il Fondo complementare e 7,25 dal REACT EU, i quali vengono suddivisi tra le tre componenti.

Le tre articolazioni costituiscono gli ambiti che la Commissione europea aveva indicato all'interno delle raccomandazioni n.2 per il 2019 e n.2 per il 2020.

Tra le varie aree di intervento, la Missione mira a:

- rafforzare i centri per l'impiego;
- incentivare realtà imprenditoriali femminili;
- garantire percorsi di sostegno per persone non autosufficienti;
- promuovere progetti di rigenerazione urbana.

Missione 6:

La sesta Missione, dal nome “Salute”, evidenziando l'universalità del valore della salute, e la bontà del Sistema Sanitario Nazionale, si pone come obiettivo la

necessità di migliorare e colmare alcune lacune strutturali che la pandemia ha evidenziato.

In particolare, sono emerse delle disuguaglianze nell'erogazione dei servizi a seconda dell'area geografica in questione; una mancanza di collaborazione tra i diversi livelli di cura, tempi di attesa dilatati, l'incapacità di mettere a sistema tattiche comuni che possano affrontare problematiche ambientali, climatiche e sanitarie.

La Missione si articola in due componenti:

- Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale (M6C1)
- Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale (M6C2)

I fondi assegnati alla sesta missione provenienti dal fondo del PNRR sono 15,63 miliardi di euro, ai quali si sommano 2,89 miliardi erogati mediante il Fondo complementare e 1,71 dal REACT EU.

3.3 RISORSE E VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO

Il PNRR dell'Italia considera le seguenti fonti di finanziamento:







Il Dispositivo europeo per la Ripresa e la Resilienza (RRF), per un importo pari ad 191,5 miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 miliardi sotto forma di prestiti da impiegare per il raggiungimento degli obiettivi da impegnare per il raggiungimento delle missioni e traguardi stabiliti per il periodo 2021-2026.

Il Fondo europeo REACT-EU (Pacchetto di assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa) per 14,4 miliardi di euro in vesti di sovvenzioni a fondo perduto, di cui 9,45 miliardi (pari al 67,6% del totale al netto di spese riguardanti assistenza tecnica) sono rivolti alla zona del Mezzogiorno, impiegabili nel periodo 2021-2023.

Il fondo nazionale del Piano per gli Investimenti complementari, per importo pari a 30,6 miliardi, con destinazione specifiche operazioni integrative e complementari al Piano.

La suddivisione per missioni e componenti è così di seguito riportata, utilizzando valori in miliardi di euro:

TAVOLA 1.1: COMPOSIZIONE DEL PNRR PER MISSIONI E COMPONENTI (MILIARDI DI EURO)

 M1. DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA E TURISMO	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA	9,75	0,00	1,40	11,15
M1C2 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ NEL SISTEMA PRODUTTIVO	23,89	0,80	5,88	30,57
M1C3 - TURISMO E CULTURA 4.0	6,68	0,00	1,46	8,13
Totale Missione 1	40,32	0,80	8,74	49,86
 M2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M2C1 - AGRICOLTURA SOSTENIBILE ED ECONOMIA CIRCOLARE	5,27	0,50	1,20	6,97
M2C2 - TRANSIZIONE ENERGETICA E MOBILITÀ SOSTENIBILE	23,78	0,18	1,40	25,36
M2C3 - EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI	15,36	0,32	6,56	22,24
M2C4 - TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA	15,06	0,31	0,00	15,37
Totale Missione 2	59,47	1,31	9,16	69,94
 M3. INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M3C1 - RETE FERROVIARIA AD ALTA VELOCITÀ/CAPACITÀ E STRADE SICURE	24,77	0,00	3,20	27,97
M3C2 - INTERMODALITÀ E LOGISTICA INTEGRATA	0,63	0,00	2,86	3,49
Totale Missione 3	25,40	0,00	6,06	31,46
 M4. ISTRUZIONE E RICERCA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M4C1 - POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DEI SERVIZI DI ISTRUZIONE: DAGLI ASILI NIDO ALLE UNIVERSITÀ	19,44	1,45	0,00	20,89
M4C2 - DALLA RICERCA ALL'IMPRESA	11,44	0,48	1,00	12,92
Totale Missione 4	30,88	1,93	1,00	33,81
 M5. INCLUSIONE E COESIONE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M5C1 - POLITICHE PER IL LAVORO	6,66	5,97	0,00	12,63
M5C2 - INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE	11,17	1,28	0,34	12,79
M5C3 - INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE	1,98	0,00	2,43	4,41
Totale Missione 5	19,81	7,25	2,77	29,83
 M6. SALUTE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M6C1 - RETI DI PROSSIMITÀ, STRUTTURE E TELEMEDICINA PER L'ASSISTENZA SANITARIA TERRITORIALE	7,00	1,50	0,50	9,00
M6C2 - INNOVAZIONE, RICERCA E DIGITALIZZAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	8,63	0,21	2,39	11,23
Totale Missione 6	15,63	1,71	2,89	20,23
TOTALE	191,50	13,00	30,62	235,12

I totali potrebbero non coincidere a causa degli arrotondamenti.

Fonte: PNRR aggiornato disponibile sul sito Italiadomani, pag. 24.

La valutazione dell'impatto macroeconomico delle misure del Piano è stata effettuata utilizzando il modello dinamico di equilibrio economico generale QUEST, sviluppato dalla Commissione Europea. Tale modello permette di includere gli effetti dal lato della domanda e dal lato dell'offerta di un aumento di spesa per gli investimenti attraverso una relazione di complementarità tra capitale pubblico e privato.

Si sono considerati inoltre gli aspetti della spesa aggiuntiva che si realizzerà grazie alle misure del Piano, che hanno carattere pari a circa 183 miliardi.

La valutazione in oggetto è fonte quindi di esercizio al fine di valutare gli effetti diretti.

Per questa simulazione viene ipotizzato che la totalità delle somme stanziare dal Fondo venga spesa tra il 2021 e il 2026, pur consapevoli della possibilità che parte delle risorse nazionali, non avendo vincoli temporali, possa essere utilizzata anche dopo i primi sei anni.

Coerentemente con la configurazione del PNRR, si è ipotizzato che la maggior parte dei fondi NGEU per nuovi progetti sia destinata al finanziamento di investimenti pubblici, ossia, spese in conto capitale a carico delle amministrazioni pubbliche. La parte rimanente verrebbe destinata a incentivi per gli investimenti delle imprese, a ridurre i contributi fiscali sul lavoro e, in misura limitata, a spesa pubblica corrente e trasferimenti alle famiglie. Per i fondi erogati attraverso prestiti si considerano costi di indebitamento più bassi rispetto a quelli applicati sui titoli di Stato italiani.

È da tenere a considerazione, nello scenario generale, che il PNRR avrà luogo in concomitanza con analoghi programmi negli altri Stati membri dell'UE.

Il Pil cresce in modo approssimativamente uniforme lungo tutto l'orizzonte del Piano.

Nel 2026, il Pil risulta più alto di 3,6 punti percentuali rispetto allo scenario di base. A tale risultato contribuiscono principalmente due fattori.

Nel breve periodo prevale l'effetto di domanda innescato, ad esempio, dalle maggiori spese per la costruzione e messa in opera degli investimenti pubblici. Nel medio periodo i maggiori investimenti accrescono lo stock di capitale pubblico con effetti positivi persistenti su Pil potenziale ed effettivo. Per completezza di analisi, al fine di analizzare come variazioni dell'efficienza impattino sui risultati delle simulazioni, si considerano due scenari alternativi rispetto a quello "alto".

Il primo è uno scenario "medio", in cui vengono finanziati investimenti pubblici tradizionali, ossia investimenti con un'efficacia sul Pil corrispondente alla stima media rilevata nella letteratura empirica.

Il secondo è uno scenario "basso", in cui vengono finanziati investimenti pubblici con una minore efficacia, ossia quelli con una ricaduta minore in termini di crescita del Pil potenziale. Nel modello gli scenari si differenziano in termini di elasticità del Pil allo stock di capitale pubblico che è assunta pari a 0,12 nello scenario medio e 0,07 nello scenario basso, rispetto a 0,17 di quello alto. Ricadono negli investimenti associabili allo scenario basso le opere che comportano una dispersione improduttiva delle risorse destinate agli investimenti. Questo avviene, ad esempio, quando vi sono errori nella selezione, progettazione e messa in opera degli investimenti: ad un aumento iniziale della domanda non corrispondono significativi effetti di lungo periodo sulla crescita potenziale del prodotto. Possono rientrare in questa categoria anche gli investimenti che subiscono forti rimandi nella loro realizzazione, diventano così progetti obsoleti per via del ritardo nella loro implementazione.

Bisogna poi considerare come vi siano diversi fattori strutturali che influiscono sull'efficacia degli investimenti pubblici. Diversi studi concordano, ad esempio, sulla relazione positiva che intercorre tra efficienza delle amministrazioni pubbliche e lo stock e la qualità del capitale pubblico. Più in generale, i tempi di esecuzione, l'efficacia e la sostenibilità degli investimenti pubblici dipendono in modo sostanziale dal regime di regolamentazione e dalla sua implementazione. Infine, l'efficacia degli investimenti pubblici richiede un forte coordinamento tra i diversi livelli di governo. In Italia gli investimenti a carico degli enti locali sono pari a ben oltre la metà degli investimenti pubblici. Lo scenario rilevante per la

simulazione dipende, quindi, non solo dal tipo di investimenti selezionati, ma anche (se non maggiormente) dal contesto in cui tali verranno effettuati.

CONCLUSIONI

Da quanto emerso dall'analisi del contesto generale degli interventi intrapresi nella storia dell'Unione Europea, potrebbe essere probabile la crescita di consapevolezza da parte degli Stati membri sulla solidarietà reciproca, la quale può contribuire in maniera significativa alla crescita e allo sviluppo continuo dell'Unione, favorendo così l'utilizzo nello stesso tempo di metodi di finanziamento alternativi ed innovativi altrettanto efficaci, sfidando quelli già utilizzati in passato e le istituzioni partecipanti.

La storia dell'Unione Europea è stata sin dalle origini insidia di processi di riforme ed interventi, aiuti per gli stati membri per svariati motivi, quali economici, monetari, ed interni Ogni Stato membro deriva da un contesto storico diverso e ciò comporta ad esigenze distinte.

L'esigenza di riforme progressiste dalle tecniche ammodernatrici consentono all'Unione Europea una crescita positiva sostanziale con l'aumento delle possibilità sia per gli Stati che per i propri cittadini, favorendo la rinascita di un'economia rinnovatrice delineata dalle caratteristiche di solidità, stabilità e aperta alle novità che la attorniano.

Altra caratteristica fondamentale la quale è possibile vedere crescente è la solidarietà che rafforza i Paesi stessi sia l'Unione come appunto unione politica ed economica.

Il progetto NGEU inteso come fondo di aiuto per la ripresa e la conseguente crescita dell'economia, è un'innovazione con fine di dotare inoltre gli Stati membri di strumenti necessari per affrontare le sfide ambientali, tecnologiche e sociali di oggi e di domani.

Innovativo grazie alle sue peculiarità e anche nelle modalità di finanziamento di grandi dimensioni, con interventi studiati per il medio-lungo termine e l'emissione di titoli europei, atto rivolto quindi ai mercati finanziari.

Il Piano di Ripresa e Resilienza delineato dall'Italia e approvato dagli Organi europei è fortemente voluto e stabilito, al fine di sfruttare nel migliore dei modi un Paese dalle grandi capacità negli ambiti più diversificati.

La forte unità e il rigore, insieme all'introduzione dei nuovi metodi e alla perfezione delle strutture possono essere di notevole rilevanza per l'Unione nel contesto generale globale, per poter dimostrare di potersi ancora esprimere ed affermare nel quadro internazionale.

BIBLIOGRAFIA

“I fondi europei. Guida al NextGeneration EU e al QFP. Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027”, Luciano Monti, Luiss University Press, 2021

“The future of the EU fiscal governance framework: a macroeconomic perspective”, Panel intervention by Philip R. Lane, Member of the Executive Board of the ECB, at the European Commission webinar on “The future of the EU fiscal governance framework”, European Central Bank, 2022

“Comunicazione "L'economia dell'UE dopo la COVID-19: implicazioni per la governance economica", Camera dei Deputati, Ufficio Rapporti con l'unione europea, dossier n. 59, 9 febbraio 2022

Rapporto annuale 2008, Banca centrale Europea, 2009

Rapporto annuale 2013, Banca centrale Europea, 2014

Rapporto annuale 2017, Banca centrale Europea, 2018

“A Fiscal Capacity for the Eurozone: Constitutional Perspectives, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs”, European Parliament, February 2019

“The economic impact of Next Generation EU: a euro area perspective” European Central Bank, occasional paper series, n.291, 2022

Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 2020

Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, 2021

Fascicolo interistituzionale: 2021/0168 (NLE), 10160/21 ADD 1 REV 2,
Consiglio dell'Unione Europea, 2021
Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Decreto Legge n.59 del 6 maggio 2021

Report from the Commission to the European Parliament and the Council,
COM(2022) 75 final, European Commission, 2022

2021 annual report, European stability mechanism, 2022

“Euro Area fiscal policies and capacity in post-pandemic times”, Economic
Governance Support Unit (EGOV) Directorate-General for Internal Policies PE
689.445, 2021

SITOGRAFIA

<https://www.ecb.europa.eu>

<https://ec.europa.eu>

<https://commission.europa.eu>

<https://www.consilium.europa.eu>

<https://eur-lex.europa.eu>

<https://www.agenziacoessione.gov.it>

<https://www.governo.it/it>

<https://www.mef.gov.it>

<https://italiadamani.gov.it>

