

Camera dei Deputati
XIV Commissione Politiche dell'Unione europea

Programma di lavoro della Commissione per il 2020
e
Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia
all'Unione europea nell'anno 2020

Audizione del Direttore Generale dell'Assonime
Stefano Micossi

Roma, 16 giugno 2020

1. Introduzione

Signor Presidente, Onorevoli Deputate, Onorevoli Deputati,

Vi ringrazio per averci invitato a illustrare le nostre valutazioni sul Programma di lavoro della Commissione e la Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per il 2020. Vorrei iniziare con alcune considerazioni di carattere generale.

Il 29 gennaio 2020, prima del dilagare della crisi del Covid-19, la Commissione europea aveva presentato il programma di lavoro per il primo anno del suo mandato, riprendendo e sviluppando le **priorità delineate nell'agenda della Presidente von der Leyen**: accelerare la duplice transizione a una società digitale e più verde, la costruzione di un'Europa più equa con un'economia al servizio delle persone, il rafforzamento del mercato unico e dell'autonomia strategica, la diffusione dei valori europei e della democrazia, la capacità dell'Europa di assumere un peso nello scenario geopolitico mondiale. Queste priorità erano state inserite nel contesto più ampio del negoziato sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027, i negoziati per il nuovo accordo con il Regno Unito e la necessità di integrare gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite nel semestre europeo.

Come sappiamo, la situazione è cambiata drasticamente rispetto al momento della presentazione del programma della Commissione; nel giro di qualche settimana, l'Europa e gli stati membri hanno dovuto reagire alla **grave emergenza** legata al dilagare della pandemia, adottando provvedimenti senza precedenti per limitare la diffusione del virus e proteggere persone e imprese colpite dalla crisi.

Le istituzioni europee hanno reagito con molte misure importanti: basti ricordare che la **Commissione europea ha adottato 291 tra decisioni e altri atti**, la maggioranza dei quali non era prevista né figurava nel suo programma di lavoro per il 2020. Lo scorso 27 maggio la Commissione europea ha quindi presentato un aggiornamento del suo programma, indicando la volontà di **rispettare gli impegni** già previsti, ma rivedendo **la tempistica di alcune delle azioni proposte**: le iniziative ritenute essenziali o a sostegno della ripresa

economica saranno adottate come inizialmente previsto¹; altre iniziative, ritardate a causa della pandemia, saranno adottate in seguito appena possibile²; altre ancora, meno prioritarie, saranno rinviate a fine anno o all'anno prossimo³.

In questa mia esposizione, vi presenterò qualche riflessione generale sul programma di lavoro della Commissione e mi soffermerò su tre principali questioni: la risposta delle istituzioni europee alla crisi; gli obiettivi di investimento della proposta della Commissione europea del nuovo quadro finanziario pluriennale, con un approfondimento sul nuovo strumento per la ripresa Next Generation EU, e le grandi sfide che si aprono per l'Italia.

2. Il Programma di lavoro della Commissione

Il Programma di lavoro della Commissione delinea un progetto di crescita per l'Unione europea incentrato sullo sviluppo sostenibile e la valorizzazione delle potenzialità della trasformazione digitale in Europa ('una crescita verde e digitale').

Sul fronte del **Green Deal**, la principale sfida è quella di conciliare obiettivi ambiziosi e realistici di tutela dell'ambiente con la sostenibilità delle iniziative sul piano economico. Dobbiamo trovare il modo di ridurre l'impatto dell'uomo sul pianeta senza indebolire, anzi se possibile rafforzando, la competitività delle nostre imprese. L'innovazione, anche digitale, può contribuire a ridurre il *trade-off* tra i due obiettivi. Per un'efficace trasformazione verde dell'Europa, come indicato peraltro dalla stessa Commissione nella comunicazione del 10 marzo sulla nuova strategia industriale, occorre che il contesto in cui operano le imprese sia favorevole agli investimenti e all'innovazione e che vi siano adeguate risorse finanziarie per accompagnare la trasformazione. Un ruolo importantissimo per accompagnare la trasformazione sarà svolto dalle risorse europee, su

¹ Tra queste la strategia per l'integrazione settoriale intelligente, la strategia relativa all'Ondata di ristrutturazioni, la strategia per una mobilità sostenibile e intelligente, la legge sui servizi digitali, il rafforzamento della garanzia per i giovani, e il libro bianco su uno strumento relativo alle sovvenzioni estere.

² In particolare il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo e l'aggiornamento dell'agenda per le competenze per l'Europa.

³ Nel contesto del Green Deal, ad esempio, lo European Climate Pact e la strategia per la finanza sostenibile sono attesi per l'ultimo trimestre del 2020 così come il piano di azione sull'Unione dei mercati dei capitali e sull'unione doganale e la comunicazione sulla tassazione delle imprese.

cui mi soffermerò a breve. In particolare, le risorse di Just Transition possono essere utilizzate a sostegno delle imprese nella transizione verso la neutralità climatica.

Altrettanto importante, è il contributo che il sistema finanziario può portare nell'indirizzare il risparmio privato verso l'imponente mole di investimenti aggiuntivi che sono necessari per raggiungere gli obiettivi sul clima e la trasformazione energetica, stimati in circa 260 miliardi ogni anno fino al 2030. La Commissione europea ha infatti annunciato una rinnovata strategia per **la finanza sostenibile** che prevede una serie di interventi volti a perseguire tre principali obiettivi:

- rafforzare la trasparenza delle strategie di lungo periodo delle imprese rispetto alla gestione dei rischi climatici, ambientali e sociali e l'affidabilità delle informazioni a disposizione degli investitori per realizzare efficaci strategie di investimento sostenibile;
- favorire la crescita di strumenti e infrastrutture finanziarie *green*, che facilitino l'incontro tra la domanda e offerta di investimenti sostenibili, consentendo un progressivo coinvolgimento anche dei risparmiatori al dettaglio e delle piccole e medie imprese;
- assicurare la stabilità del sistema finanziario a fronte dei rischi climatici, ambientali e sociali attraverso l'adeguamento dei criteri di vigilanza prudenziale sugli intermediari bancari e assicurativi.

Si tratta di un programma ambizioso, che punta ad affermare la *leadership* dell'Unione europea nell'evoluzione dei sistemi finanziari verso la sostenibilità. La sua realizzazione non può però prescindere da un salto di qualità nell'effettiva integrazione dei mercati dei capitali europei, tuttora ostacolata dal permanere di regole ma soprattutto di prassi di vigilanza non sufficientemente armonizzate. Il piano di azione sulla **Capital Markets Union**, creato nel 2015 e rivisto nel 2017, è una delle priorità della Commissione anche nel 2020 e la sua realizzazione appare oggi ancora più urgente: con la Brexit, l'accesso delle imprese europee alla più importante piazza finanziaria in Europa potrebbe infatti essere reso più difficile da una possibile progressiva divergenza delle politiche di regolazione nel Regno Unito rispetto all'Unione europea.

Per la **trasformazione digitale**, molte importanti misure sul fronte legislativo sono già state adottate negli scorsi anni dall'Unione europea con la Digital Single Market Strategy.

Tra le iniziative ancora da realizzare ha un'importanza centrale la strategia europea per i dati: in particolare, per i dati non personali prodotti dal settore privato, occorre conciliare l'esigenza di consentire per quanto possibile l'accesso al mantenimento degli incentivi a produrre dati di buona qualità. Altre misure di importanza fondamentale per i cittadini, le imprese e le istituzioni previste dal programma della Commissione sono quelle volte a rafforzare la cybersicurezza. Per le piattaforme digitali, nel Digital Services Act occorrerà trovare il giusto equilibrio tra l'esigenza di un'efficace azione di contrasto ai contenuti illeciti con quella di non ostacolare ingiustificatamente lo sviluppo dell'innovazione digitale.

Un'altra questione centrale coperta dal programma di lavoro della Commissione riguarda il ruolo che l'Unione europea potrà svolgere nel contesto della **politica commerciale**. Viviamo in una fase difficile in cui le istituzioni internazionali preposte al libero scambio attraversano indubbe difficoltà e molti paesi terzi adottano iniziative aggressive di stampo protezionistico. La linea tracciata dalla Commissione è quella di un ruolo più proattivo dell'Unione europea sul fronte della politica commerciale, senza rinunciare alla promozione, ogni volta che è fattibile, di un contesto di apertura agli scambi internazionali in condizioni di concorrenza leale e senza rinunciare alla tutela della concorrenza all'interno dell'Unione europea.

3. Le principali misure di sostegno adottate dall'UE

Dopo qualche incertezza iniziale, le istituzioni dell'Unione europea si sono mosse con misure di crescente rilievo per il sostegno dei paesi membri nella crisi sanitaria. Un aspetto rilevante di queste iniziative è che esse consentono aiuti più significativi ai paesi in maggiore difficoltà.

La **Banca centrale europea (BCE)** ha introdotto **nuovi programmi di acquisto di titoli** – sovrani, ma anche privati, inclusa la carta commerciale – recentemente aumentati da 750 a 1.350 miliardi fino al giugno 2021, arrivando complessivamente a oltre 1,6 trilioni di euro, circa il 13 per cento del PIL dell'eurozona. È stato anche deciso che la chiave di ripartizione degli interventi e i relativi limiti per paese verranno applicati flessibilmente. Alla fine del nuovo programma di acquisti la BCE avrà in portafoglio un quarto del debito sovrano dell'eurozona. L'acquisto di titoli sovrani italiani può arrivare a rappresentare il 27 per cento, coprendo in buona parte il maggior fabbisogno di finanziamento del Tesoro

per quest'anno. La BCE ha anche reso disponibili fino a 3 trilioni di liquidità tramite le sue operazioni di rifinanziamento, alle quali applicherà un tasso d'interesse fino al -1 per cento per le banche che raggiungono determinati livelli di prestito e ha allentato i requisiti di collaterale e dei rifinanziamenti alle banche prevedendo la possibilità di accettare anche carta senza *investment grade*. L'autorità di vigilanza bancaria europea ha liberato 120 miliardi di capitale allentando i criteri di contabilizzazione dei rischi e di riconoscimento degli strumenti di capitale subordinati ai fini del capitale regolamentare.

La **Commissione europea**, per parte sua, ha adottato alcuni provvedimenti urgenti:

- a. sospendendo il Patto di Stabilità con le sue regole di disciplina dei bilanci pubblici; ha anche indicato che le nuove Country Specific Recommendations per l'anno in corso, e presumibilmente anche per l'anno prossimo, continueranno a privilegiare le esigenze di sostegno dell'economia attraverso i bilanci pubblici;
- b. adottando regole temporanee più flessibili sugli aiuti di stato, che allentano tra l'altro le condizioni per i salvataggi e l'ingresso dello stato nel capitale di imprese in difficoltà;
- c. semplificando e rendendo più flessibili le regole per l'utilizzo delle risorse comunitarie nei fondi strutturali e di coesione (tra l'altro eliminando in parte il requisito di cofinanziamento nazionale); una specifica misura ha reso immediatamente disponibili per l'Italia un paio di miliardi dal residuo di bilancio.

Il **Consiglio europeo** ha deciso nuove misure che complessivamente mobilizzano **540 miliardi** di euro a favore degli stati membri, e precisamente:

- a. Un Fondo (**SURE**) di 100 miliardi a sostegno e integrazione dei fondi nazionali per la disoccupazione. Il programma fornirà agli stati membri che ne faranno richiesta dei prestiti a lungo termine (dieci anni) a tassi d'interesse molto bassi; i prestiti sono assistiti da garanzie per 25 miliardi fornite dai paesi dell'UE pro quota (con quote proporzionali al reddito nazionale lordo, RNL). Il Fondo dovrebbe essere già operativo. Esso sarà finanziato attraverso l'emissione di titoli da parte della Commissione. La quota utilizzabile dall'Italia ammonta a 18-20 miliardi.
- b. Una **nuova linea di credito del MES** (ESM Pandemic Crisis Support – EPCS) a dieci anni, a tasso intorno allo zero (il costo della raccolta del MES), con la sola condizione che essa sia utilizzata per spese “direttamente e indirettamente” legate

alla crisi sanitaria, fino a un ammontare totale di 240 miliardi (il 2 per cento del PIL 2019 dell'UE – tale percentuale è anche la misura dell'accesso per i singoli stati). L'EPCS è già disponibile. Questi fondi sono utilizzabili non solo per il rafforzamento dei sistemi sanitari, ma anche per l'adattamento dei luoghi di lavoro e degli apparati produttivi delle imprese alle nuove condizioni di sicurezza sanitaria.

- c. Un aumento di 25 miliardi del **capitale della BEI** a sostegno di 200 miliardi di nuovi prestiti e garanzie. I paesi membri dell'Unione contribuiranno con la loro garanzia al “Fondo di garanzia paneuropeo”, proporzionalmente alle rispettive quote di capitale nella BEI. Inizialmente il Fondo approverà operazioni di finanziamento fino alla fine del 2021, ma gli stati hanno la facoltà di decidere un'eventuale proroga. I finanziamenti saranno destinati prevalentemente alle imprese che mostrano prospettive di solidità nel lungo termine, ma si trovano in difficoltà a causa della crisi. Almeno il 65 per cento dei finanziamenti sarà destinato alle PMI. Una quota fino al 7 per cento potrà essere assegnata al sostegno delle PMI e delle *mid-cap* sotto forma di capitale di rischio, di capitale per la crescita e di *venture debt*.

4. Next Generation EU e il nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-27

Le priorità del programma della Commissione europea si concentrano sulla transizione verso un'Europa verde e digitale, un duplice obiettivo che informa tutti i programmi della Commissione e che ne costituisce complessivamente la strategia di crescita.

Per realizzare tali ingenti investimenti in modo rapido, il bilancio dell'UE rappresenta uno strumento già pronto per l'uso, collaudato e trasparente, gode della fiducia di tutti i paesi membri, già consente, per costruzione, la possibilità di trasferimenti redistributivi. Il 27 maggio, la Commissione ha presentato la proposta per un **quadro finanziario pluriennale dell'Unione** rinnovato (QFP) di 1.100 miliardi di euro per il periodo **2021-27**, aumentato con un nuovo Recovery Instrument che, secondo la Commissione, disporrà di risorse fresche per 750 miliardi. La proposta dovrà essere approvata dal Consiglio, sentito il Parlamento europeo, secondo la speciale procedura prevista dall'articolo 314 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.

Il nuovo strumento, denominato **Next Generation EU**, renderà disponibili massicce risorse per “investire nella riparazione del nostro tessuto sociale, proteggere il mercato

unico, contribuire a risanare i bilanci delle imprese, procedendo rapidamente verso un futuro verde, digitale e resiliente”.

Con Next Generation EU le politiche economiche comuni europee si muovono già nell'ambito di una unione fiscale.

Il primo aspetto che prefigura l'unione fiscale è che il prestito comune della Commissione avverrà attraverso il bilancio europeo per l'intero ammontare dei fondi mobilitati per far fronte alla crisi sanitaria. A tal fine è previsto che il **tetto delle risorse proprie** del bilancio venga innalzato fino al 2 per cento del RNL dell'Unione, mentre il tetto degli impegni di spesa sarà fissato intorno ai livelli attuali (poco sopra l'1 per cento del RNL). La decisione sull'aumento del tetto delle risorse deve essere approvata anche dai parlamenti nazionali.

Il margine tra risorse disponibili e risorse impegnate consentirà di garantire (con garanzia pro-quota dei paesi membri) titoli emessi dalla Commissione europea per un ammontare totale di 750 miliardi. I proventi dell'emissione dei titoli saranno destinati ai nuovi strumenti del QFP o saranno utilizzati ad integrazione (*top-up*) dei programmi già previsti dal prossimo QFP. I titoli saranno rimborsati su un arco di tempo ultratrentennale, fino al 2058. Pertanto, la garanzia e l'aumento del tetto delle risorse proprie si avviano a diventare una caratteristica del bilancio dell'Unione ben oltre la scadenza del prossimo QFP.

I fondi raccolti verranno messi a disposizione degli stati membri in varie linee di finanziamento, per circa due terzi (500 miliardi) senza obbligo diretto di restituzione (*grants*). L'accesso ai fondi sarà condizionato, secondo la logica dei fondi strutturali e di coesione, alla buona qualità dei progetti presentati dagli stati membri. Una speciale linea di credito sarà dedicata alla creazione di uno strumento per la patrimonializzazione delle imprese, secondo criteri 'di mercato' e con caratteristiche di temporaneità.

Next Generation EU fornirà risorse per investire nelle **priorità comuni** indicate nel bilancio europeo pluriennale. In particolare, esso servirà a sostenere il *Green deal* europeo e i programmi di ricerca Orizzonte Europa, investire in infrastrutture di cruciale importanza, dal 5G alle infrastrutture a rete, alla ristrutturazione edilizia. Allo stesso tempo, verranno aumentati i finanziamenti destinati al Fondo per una “giusta transizione” affinché la transizione verso le nuove strutture economiche non lasci indietro nessuno. Nella stessa logica, viene aumentato il sostegno al programma Erasmus e a favore dell'occupazione giovanile per far sì che i cittadini acquisiscano le competenze, la formazione e l'istruzione necessarie per adattarsi ai rapidi cambiamenti in atto. Sono

previsti investimenti nelle industrie e nelle tecnologie europee più importanti per rendere le catene di approvvigionamento cruciali più resilienti in settori chiave come l'intelligenza artificiale, l'agricoltura di precisione o l'ingegneria verde. Infine, attraverso Next Generation EU si cercherà di rendere i sistemi sanitari più resilienti per fronteggiare le crisi future.

Un altro elemento rilevante della proposta della Commissione riguarda la 'soluzione ponte' ipotizzata per rendere disponibili 11,5 miliardi di finanziamenti aggiuntivi già nel 2020, attraverso una modifica dell'attuale QFP 2014-2020. Tali finanziamenti verrebbero destinati prevalentemente per tre programmi: ReactEU, la nuova iniziativa per rispondere alle esigenze economiche e sociali più impellenti, il Solvency Instrument e il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile.

Secondo un documento informale attribuito alla Commissione, il **primo beneficiario** della distribuzione dei fondi sarebbe **l'Italia** con circa 82 miliardi in sovvenzioni e 91 in prestiti, seguita da Spagna (77 miliardi in sovvenzioni e 63 in prestiti); Polonia (37,6 miliardi in sovvenzioni e 26 in prestiti) e Francia (39 miliardi in sovvenzioni, senza prestiti). La Germania è settima con 29 miliardi in sovvenzioni, senza prestiti.

Il secondo aspetto che prefigura l'unione fiscale è che il rimborso sarà posto a carico del bilancio europeo. La Commissione propone di finanziare tale rimborso anche attraverso l'introduzione di '**nuove**' **risorse proprie**, ovvero nuove imposte direttamente a carico del bilancio comune. Si tratta, ad esempio di una parte dei 'diritti di emissione' del sistema europeo Ets; una *carbon tax* sulle importazioni dai paesi terzi; una *digital tax* sulle grandi imprese informatiche; un prelievo sulle operazioni nel mercato unico delle grandi imprese. Ognuna di queste tasse è molto controversa negli stati membri a causa delle loro diverse strutture economiche e preferenze politiche, ma un eventuale accordo su questi temi comporterà un nuovo salto di qualità del bilancio europeo.

Un aspetto da sottolineare è che, poiché i prestiti saranno rimborsati attraverso il bilancio comune, e quindi in ultima analisi dagli stati membri, l'eventuale **saldo dei benefici netti** deve essere valutato tenendo conto anche degli obblighi di rimborso dei debiti contratti attraverso il bilancio europeo. Poiché questi ultimi sono proporzionali al RNL, i benefici netti dipenderanno da quanto l'allocazione dei fondi si discosterà dalle quote di RNL, dando la preferenza ai paesi più colpiti dalla crisi sanitaria. Pertanto, la distinzione tra

prestiti e trasferimenti agli stati membri appare meno rilevante di quanto percepito nel dibattito pubblico.

L'ultimo aspetto che prefigura l'unione fiscale è che le risorse saranno erogate secondo le procedure del bilancio europeo. Ciò comporta la necessità per gli stati membri di concordare non solo a quale scopo destinare i finanziamenti, ma anche di accettare una forte sorveglianza europea sulle proprie politiche economiche. Infatti, nella sua proposta, la Commissione chiarisce che il denaro sarà erogato a condizione che vengano **rispettate le raccomandazioni specifiche per paese** approvate dal Consiglio nell'ambito della procedura del **semestre europeo**. Il fatto che le raccomandazioni di politica economica saranno accompagnate da risorse consistenti, che potrebbero non essere altrimenti disponibili, potrebbe rendere gli stati membri più disposti a rispettarle.

Si vedrà come andrà il negoziato in Consiglio tra la maggioranza guidata dal duo franco-tedesco e i *Frugal Four* (Austria, Danimarca, Olanda e Svezia) che, pur non opponendosi all'ammontare proposto inizialmente da Francia e Germania, vorrebbero che i fondi venissero distribuiti come prestiti, invece che *grants*, e che i prestiti fossero strettamente condizionati.

Tutto sommato, si tratta in realtà di un vero e proprio salto nell'integrazione della politica economica. Resta solo da vedere quanto sopravviverà ai negoziati in seno al Consiglio europeo, che senza dubbio saranno molto difficili. Ma il ritrovato accordo tra Francia e Germania sulla necessità di procedere insieme è di buon auspicio.

5. La grande sfida per l'Italia

I fondi che si renderanno disponibili con l'iniziativa Next Generation EU rappresentano una grande opportunità per il nostro paese, ma al contempo sono anche una grande sfida.

Se l'Italia non sarà in grado di vincere questa sfida non sarà possibile accedere alle **risorse** messe a disposizione e, dati i vincoli di bilancio, questo pregiudicherà la nostra capacità di rilanciare la crescita economica. Dalla ripresa della crescita dipende anche l'evoluzione del rapporto debito pubblico/PIL che alla fine di quest'anno raggiungerà il 155-160 per cento.

Nell'immediato, la sostenibilità del debito pubblico non dovrebbe costituire un problema se sapremo mantenere un clima di buona collaborazione con le istituzioni europee e se a

ciò corrisponderà una sufficiente coesione politica interna. Gli interventi della Banca centrale europea assicurano per quest'anno e l'anno prossimo l'assorbimento dal mercato del maggior fabbisogno pubblico legato alla crisi, ma quel sostegno non può essere considerato permanente. È essenziale che il Governo sia in grado di indicare sin d'ora un **credibile piano a medio termine per la riduzione del debito** in rapporto al PIL; altrimenti, vi sarebbero seri rischi di instabilità finanziaria.

Il nostro paese affronta una crisi economica che non ha precedenti nella storia del dopoguerra. A fronte di questa crisi, il **Governo sta mobilitando risorse significative** a sostegno delle famiglie e del sistema produttivo. In particolare, nel Decreto Rilancio (Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34), attualmente all'esame del Parlamento, vengono predisposte misure di ristoro delle perdite subite dai redditi personali e dai settori produttivi. Per assicurare basi più solide alla ripresa economica, sono necessari forti investimenti pubblici e incentivi agli investimenti privati. A questo scopo possono essere riservati principalmente i fondi resi disponibili dall'Unione europea. **I fondi europei che si stanno rendendo disponibili devono essere utilizzati tutti.** Vista la gravità della situazione, l'Italia non può permettersi di non utilizzare anche i 36 miliardi che vengono messi a disposizione dal MES per le spese sanitarie "dirette e indirette", ad un tasso di interesse vicino allo zero. Il MES è lo strumento di elezione non solo per rafforzare la nostra infrastruttura sanitaria, ma anche per sostenere le spese di adattamento degli apparati produttivi alle nuove esigenze di sicurezza sanitaria.

Le risorse europee, per la loro natura *una tantum*, si prestano bene a interventi di sostegno agli investimenti pubblici e privati, mentre **non possono garantire interventi permanenti di riduzione delle entrate tributarie o aumento della spesa corrente.** Se pienamente ed efficacemente utilizzati per avviare la trasformazione digitale e quella del Green Deal, punti cardine dell'agenda della Commissione europea, i fondi europei possono essere formidabili fattori di traino dell'economia; ma ciò richiede che migliori notevolmente la capacità di programmazione, progettuale e di realizzazione delle nostre pubbliche amministrazioni.

L'Italia ha dimostrato nel tempo una **scarsa capacità di utilizzo dei fondi** messi a disposizione dall'Unione europea. L'insieme delle risorse stanziato per il nostro paese per i fondi strutturali e di investimento europei del ciclo 2014-20 è il più ingente dopo la

Polonia e ammonta a 75 miliardi di euro, di cui 45 provenienti da risorse europee e la restante parte dal cofinanziamento nazionale.

Secondo i dati della Commissione europea, riferiti a dicembre 2019, a pochi mesi dalla scadenza del ciclo di programmazione 2014-20, il nostro paese non ha ancora impegnato circa 20 miliardi sui 75 a disposizione. Le risorse impegnate in progetti avviati, o in fase di avvio, ammontano a 54 miliardi di euro, ossia il 73 per cento del totale. Solo Lussemburgo e Spagna hanno impegnato al momento meno risorse del nostro dell'Italia. A dicembre 2019 il nostro paese aveva però effettivamente speso solo 26 miliardi, pari al 35 per cento dei 75 miliardi stanziati. Rispetto agli altri stati membri, siamo quindi solo al venticinquesimo posto per quota di fondi spesi: solo Grecia e Slovacchia registrano tassi di spesa simili a quelli dell'Italia. Il problema riguarda soprattutto le regioni meno sviluppate, che più di tutte avrebbero bisogno di un vero e proprio salto di qualità nel capitale immateriale e materiale. A fine 2019, le regioni più sviluppate avevano tassi di attuazione del 60 per cento per gli impegni e del 34 per cento per i pagamenti. Le regioni meno sviluppate avevano invece tassi di attuazione del 42 per cento sugli impegni e del 22 per cento sui pagamenti.

Una recente audizione della Corte dei Conti⁴ ha messo in evidenza importanti criticità nell'implementazione della politica di coesione europea: 1) mancanza di addizionalità; 2) diluizione nel tempo di interventi che avrebbero dovuto vedere la luce ben prima, per cui gli esiti di sviluppo sono rinviati; 3) mancata fruizione dei beni e servizi da parte delle collettività territoriali cui gli investimenti erano destinati; 4) scarsa attenzione al valore aggiunto europeo; 5) sottrazione di fondi (ancorché in principio solo temporanea) proprio rispetto a quei territori (del Meridione) dove essi sarebbero stati maggiormente necessari.

Purtroppo, dobbiamo constatare che **i fondi europei a livello regionale** sono stati lo strumento per proteggere e preservare lo *status quo*, invece di concentrarsi nel rafforzamento delle infrastrutture materiali e immateriali. Invece di promuovere lo sviluppo, lo hanno ostacolato, frenando il passaggio ad un sistema competitivo in grado di sopravvivere senza sussidi. I fondi, distribuiti in base al modello di programmazione *bottom up*, sono stati spesso oggetto di una programmazione tanto ambiziosa, quanto

⁴ Corte dei Conti, Audizione del 5 maggio 2020 presso la XIV commissione Affari Europei del Senato.

irrealistica che non ha dato come esito interventi sostanziali di natura strutturale. Oggi più che mai l'Italia non può fare a meno delle risorse europee e deve farne un uso efficiente.

Altro aspetto cruciale per il nostro paese nella sfida per trarre il massimo beneficio dai fondi europei riguarda il rispetto dei principi della **buona regolazione**. Tra i criteri generali che devono guidare il legislatore nazionale nell'attuazione della normativa europea vi è anzitutto il divieto di *gold-plating* in base al quale, gli atti di recepimento di direttive dell'Unione europea non possono introdurre o mantenere livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse se non in circostanze eccezionali e strettamente giustificate. Seguendo questi criteri generali in sede di recepimento degli atti europei il legislatore delegato può contribuire a realizzare il *level playing field* regolamentare nel mercato europeo, assicurare che i vincoli sulle imprese non vadano oltre quanto necessario e proporzionato per il perseguimento di obiettivi di interesse pubblico e al tempo stesso garantire un'efficace applicazione delle regole nel contesto nazionale.

Per gli stessi motivi è importante rafforzare il perseguimento dell'obiettivo di un tempestivo e buon recepimento delle direttive, che, seppure notevolmente migliorato negli ultimi anni, non può ancora dirsi pienamente raggiunto. Secondo i dati dello Scoreboard della Commissione europea, nel 2005 la quota di direttive non recepite tempestivamente era pari al 3,1 per cento del totale; nel 2018, il deficit di trasposizione si è ridotto allo 0,8 per cento, ma rimane ancora al di sopra della media europea (pari allo 0,7 per cento). Se guardiamo ai dati relativi alle procedure di infrazione per trasposizione scorretta delle direttive, dal 2005 al 2017 l'Italia aveva registrato un netto miglioramento, ma la tendenza si è invertita: con 12 direttive non trasposte correttamente, l'Italia si trova nel 2018 ancora al di sopra della media dell'UE e nel gruppo di 8 stati membri il cui deficit di trasposizione è più del doppio dell'obiettivo proposto nell'atto per il mercato unico.

Infine, è importante ricordare che l'accesso ai fondi europei sarà condizionato al rispetto delle raccomandazioni specifiche per paese approvate dal Consiglio nell'ambito della procedura del semestre europeo. Il legame tra risorse, riforme e raccomandazioni specifiche della Commissione è impegnativo per il nostro paese, ma anche un grande aiuto per il Governo per mantenere la rotta giusta. Fino ad oggi il **Piano nazionale di riforma costituiva un esercizio formale**, senza impatto sulle decisioni di politica economica. Un cambio di impostazione sarà ora inevitabile: il piano nazionale di riforma deve diventare lo strumento strategico al quale riferire le leggi di bilancio annuali, in modo da coordinare

efficacemente obiettivi e interventi pubblici, nell'ambito di un piano di stabilizzazione e progressiva riduzione del debito pubblico, obiettivo che l'Italia ha sistematicamente disatteso negli ultimi anni.