



FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI
S C U O L A D I G O V E R N O L O C A L E

Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 15-2020

Premesse ed effetti del “Recovery Fund”

Franco Osculati

Giugno 2020

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Andrea Zatti.

Responsabile Scientifico delle Note Brevi: Andrea Zatti.

Nota 15-2020, giugno 2020.

Autore: Franco Osculati.

Premesse ed effetti del "Recovery Fund".

Premesse ed effetti del “Recovery Fund”

di Franco Osculati*

La Commissione dell’Unione europea (Ue) in data 27 maggio ha pubblicato due documenti che (più di altro materiale reperibile sul sito di Bruxelles) consentono di maturare idee abbastanza precise su cosa si intenda e su cosa si proponga ai 27 Paesi membri attraverso il cosiddetto “Recovery Fund” al fine di “*repair and prepare for next generation*”. Si tratta di due “comunicazioni” al Parlamento europeo e al Consiglio nelle quali si illustrano i presupposti, anche politici, dell’iniziativa e si stimano i possibili e auspicabili effetti¹.

I presupposti di fondo sul progetto di interventi per 750 miliardi inseriti nel bilancio comunitario settennale 2021–2027, rafforzato da 1.000 a 1.100 miliardi, sono due:

- l’interconnessione di popoli, imprese ed economie europei;
- la necessità di mantenere o creare, anche dopo la crisi del Covid-19, un livello accettabile di uguaglianza (*level playing field*) nella competizione tra aree economiche che preservi il mercato unico.

Se il primo argomento è scontato (il 70% delle esportazioni dei 27 sono intracomunitarie), il secondo non è frequente nei documenti comunitari. La Ue vanta il grande successo del mercato unico, cioè della libera circolazione di persone, merci, capitali. Il tutto regolato dalla competizione. Fatalmente, però, la competizione non è solo tra imprese e individui ma anche tra territori (o aree economiche e sociali). Già prima della crisi eravamo lontani da quel tanto di uniformità dei punti di partenza che richiede la competizione. Per esempio, la Calabria, l’Epiro, l’Algarve o l’Andalusia non sono paragonabili alla Lombardia, all’Ile de France e ad Amburgo. Con la crisi le differenze, se non ridotte nel giro di qualche anno, possono compromettere oltremodo il mercato unico.

* Vicepresidente Fondazione Romagnosi – Scuola di Governo Locale.

¹ Cfr. Eu, COM(2020)442 e 456 *final*.

1. Un virus, molte crisi.

L'analisi della situazione parte dalla constatazione che, a fronte di un unico drammatico evento, il Covid-19, le conseguenze economiche nello scacchiere europeo sono state e saranno anche molto diversificate. Influisce, prima di tutto, la specializzazione produttiva dei vari Paesi. Se, all'interno del prodotto interno lordo (Pil), è ampio lo spazio del turismo, si soffre di più. Emblematico il caso della Grecia che ha avuto pochi contagi ma che patirà una perdita percentuale di reddito analoga a quella italiana. Incide la situazione delle banche, nonché, d'altro lato, la dimensione delle imprese: le più piccole sperimentano maggiori difficoltà nell'accesso al credito. Per l'Italia, che ha poche grandi imprese, questo è un punto dolente.

Le capacità di risposta alla crisi sono fortemente condizionate dalle condizioni della finanza pubblica dei singoli Stati. Nei documenti citati si espone una stima degli ordini di grandezza dei provvedimenti di aiuto a persone e imprese che sono state messe in campo nei mesi di marzo-aprile.

In testa alla classifica si pone ovviamente la Germania, con aiuti/sussidi pari al 29% del Pil e al 52% del totale dei provvedimenti fino ad allora messi in campo (dai 27 più la Gran Bretagna), pari a 1.900 miliardi di euro. Seguono la l'Italia con il 17%, Francia con il 13%, il Belgio 11%, la Spagna 2%. Da allora, nel mese di maggio e nei primi giorni di giugno, sono state deliberate altre iniziative di sostegno, ma soprattutto in Germania. Evidentemente, in rapporto al resto d'Europa, il sistema tedesco uscirà dalla presente crisi ulteriormente rafforzato.

I provvedimenti straordinari assunti dai vari Paesi avranno un impatto fortissimo sul debito pubblico. Per il periodo 2020-2021, si stima una crescita attorno ai 1.700 miliardi, ciò che porterà il ricorso complessivo al mercato a 5.400 miliardi per Ue27.

2. Gli investimenti.

La Commissione colloca l'iniziativa del *Recovery Fund* nella cornice programmatica a grandi linee già elaborata dalla Presidente Von Der Leyen. In particolare, per quanto riguarda il risveglio industriale dell'Europa, il digitale e la conversione verso la sostenibilità ambientale.

La novità nei documenti citati, parzialmente anticipata nella Comunicazione della Commissione dei primi giorni di marzo², è nella sottolineatura dell'esigenza di ridurre la dipendenza dall'estero nella produzione di beni essenziali. Si ricorda in particolare che l'Europa dipende da produzioni cinesi e indiane in misura dell'80% per i prodotti chimici di base e per il 67% per i farmaci generici. Da uno spunto di questo genere se ne dovrebbe dedurre che è nata una certa consapevolezza degli eccessi della globalizzazione, nonché che dal *Recovery* si potranno/dovranno trarre finanziamenti dedicati. Auspicabilmente, proprio da queste premesse dovrebbe nascere una spinta sensibile ad una "politica industriale" europea della salute e della sanità. In questo quadro, l'industria italiana avrebbe più di una buona carta da giocare.

La parte più "a portata di mano" dei documenti in esame riguarda gli investimenti pubblici. Se ne dovrebbe trarre un imperativo connesso con il *Recovery* ma valido anche a prescindere da esso.

Si inizia ricordando che nella Ue27 il livello dell'investimento pubblico è insufficiente da tempo. La formazione netta di capitale fisso (infrastrutture e opere pubbliche) si ferma allo 0,3% (2019) che è un livello insufficiente per mantenere la quota dello stock di capitale pubblico rispetto al Pil³. Per stabilizzare questo rapporto (secondo calcoli pre Covid) sarebbe necessario incrementare gli investimenti di almeno 100 miliardi annui. In questa materia, nel periodo 2010-2019, solo la Grecia ha fatto peggio dell'Italia (con una formazione netta di capitale fisso attorno al meno 0,4-0,5% annuo)⁴.

Dunque, a Bruxelles si calcola che tra il 2020 e il 2021 ci sia necessità di investimenti aggiuntivi per oltre 2.000 miliardi. La cifra deriva dalla somma di: a) calo degli investimenti privati (830 miliardi); b) fabbisogno per la "transizione verde" (940 miliardi); c) trasformazione digitale (250 miliardi); d) autonomia di produzione in Europa di medicinali e altri prodotti chimici (40 miliardi); infrastrutture pubbliche (200 miliardi).

² Cfr. COM(2020) 102.

³ Il significato di "formazione netta di capitale fisso" è esemplificato come meglio non si potrebbe dal ponte della Becca, da anni interdetto al traffico pesante e ora a senso unico alternato per il traffico leggero. Il suo valore è ridotto alla metà o a un terzo del valore di 20 anni fa.

⁴ La Germania non ha brillato con un indice attorno allo zero.

3. Gli effetti.

Nel documento della Commissione⁵ si espone una simulazione delle movenze del *Recovery Fund* e (mediante il modello macroeconomico utilizzato ordinariamente a Bruxelles) dei suoi effetti.

Si assume che il 93% dei 750 miliardi (di cui 450 assegnati come *grant*, cioè trasferimenti gratuiti per i singoli Stati) sia utilizzato per investimenti pubblici, da realizzare in misura del 25% per ciascun anno dal 2021 al 2024. Si determinerebbe un incremento annuo di 1.75 punti di Pil già nel 2021 e nel 2022 e di oltre il 2% nel 2024. In quell'anno l'occupazione avrebbe un beneficio di 2 milioni. L'intera operazione, avvalendosi di un moltiplicatore superiore a 1, sarebbe autofinanziata e provocherebbe una significativa riduzione del rapporto debito/Pil.

Gli effetti, tuttavia, sarebbero differenziati tra Paesi. Infatti, gli uffici di Bruxelles ripartiscono gli interventi a seconda di vari indici tra quattro gruppi di Paesi. L'Italia apparterrebbe al gruppo "alto debito" insieme a Grecia, Spagna, Portogallo e Cipro. A questo gruppo verrebbe assegnato più del 50% dell'intervento (379 miliardi, di cui 352 per investimenti pubblici). Per questo gruppo, e quindi per l'Italia, i benefici sarebbe ben superiori a quelli calcolati per la media Ue27: l'incremento del Pil supererebbe i quattro punti nel 2024.

Molti aspetti di questa simulazione non sono di precisissima individuazione. Per esempio, non è chiaro il livello di Pil rispetto al quale si calcola l'effetto espansivo (è livello 2019, ma di quanto ridotto dalla crisi?). Inoltre, tra le tante incertezze a partire da quelle politiche (si troverà il consenso tra i 27 Governi e Parlamenti?), possiamo inserire il fatto che una parte più ampia di quella ipotizzata vada a sostenere investimenti privati. Tuttavia, dal documento qui esaminato troviamo conferma dell'importanza degli investimenti in infrastrutture e altro capitale pubblico. Se per quattro anni riusciremo a realizzare investimenti aggiuntivi per circa 40 miliardi, sempre in capo a quattro anni avremo recuperato una parte importante del terreno perso con la crisi. Questo messaggio vale per quanto di competenza tanto per il Governo centrale, quanto per le autorità locali. Il tema è tanto quello dall'alta velocità ferroviaria come quello del ciclo idrico integrato; importa per l'edilizia scolastica come per la viabilità, i porti, gli impianti di trattamento dei rifiuti e di generazione elettrica da fonti rinnovabili.

⁵ COM(2020) 456 *final*.

4. Come pagare.

Il *Recovery Fund* si connette con il bilancio Ue. Al suo interno si troveranno risorse per pagare i rimborsi del capitale e gli interessi (non prima del 2028 e non dopo il 2058). L'interessante è nei modi di questo recupero dei costi. Se tutto verrà distribuito tra i Paesi membri lasciando a ciascuno di provvedere con il proprio attuale sistema fiscale, l'innovazione, pur presente, sarà modesta. Se si provvederà con imposte europee, l'innovazione sarà più marcata.

Infatti, a livello europeo si possono applicare strumenti tributari che sono di difficile o impossibile applicazione a livello di singolo stato. Il documento citato porta qualche esempio. Si va da un'imposta armonizzata sulla plastica non riciclabile, all'applicazione di un "*carbon border adjustment mechanism*" (dazi su importazioni in base alla CO₂ incorporata nei beni e servizi), all'istituzione di un tributo sugli apolidi (o finti apolidi) del web come Amazon.

Non si rinuncia a menzionare un'iniziativa dell'Oecd (*Organisation for economic cooperation and development*) riguardante una normativa internazionale tendente a limitare lo scandalo del dumping fiscale sui redditi societari praticato da stati come l'Olanda. L'Europa sembra finalmente consapevole che in un mercato unico, per mantenere un quadro di sostanziale parità di condizioni indispensabile alla concorrenza, l'aspetto della fiscalità d'impresa non può essere dimenticato.