



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

LA POLITICA FISCALE IN EUROPA:

DAL PSC AL PNRR

FISCAL POLICY IN EUROPE:
FROM THE PSC TO THE PNRR

Relatore:
Prof. Marco Gallegati

Rapporto Finale di:
Martina Sottocornola

Anno Accademico 2020/2021

INDICE

INTRODUZIONE	4
CAPITOLO I	
LA POLITICA FISCALE	6
1.1 Cos'è la politica fiscale	6
1.2 Effetti della politica fiscali e principali obbiettivi	7
1.3 Tipologie di politica fiscale	9
1.4 Gli strumenti e l'efficacia della politica fiscale	11
1.5 I limiti della politica fiscale	14
CAPITOLO II	
IL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA	18
2.1 La disciplina comunitaria delle politiche di stabilità e crescita	18
2.2 Excursus storico della realizzazione dell'Unione Economica Monetaria	19
2.3 Il Patto di Stabilità e Crescita	22
<i>2.3.1 La struttura del Patto di stabilità e crescita</i>	24
2.4 L'evoluzione del PSC e le modifiche con l'emergenza sanitaria COVID-19	29

CAPITOLO III

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA 31

3.1 Una visione d'insieme 31

3.2 Il piano nazionale di ripresa e resilienza per ogni stato membro 33

3.3 Il piano nazionale di ripresa e resilienza italiano 35

3.3.1 Le sei missioni del Recovery Plan italiano 37

3.4 Possibili risultati futuri del Next Generation EU 44

CONCLUSIONE 46

BIBLIOGRAFIA 48

INTRODUZIONE

In questo lavoro si presentano le dinamiche legate agli Stati membri dell'Unione Economica Monetaria europea (UEM), evidenziando soprattutto l'evoluzione della gestione della disciplina fiscale. Partendo dall'analisi delle origini di tale politica e attraverso lo studio del percorso di nascita e sviluppo dell'UEM, si arriva ad affrontare la serie di interventi che aspirano a promuovere stabilità e crescita nell'Unione. Uno dei più fondamentali trattati che ha definito le basi per la creazione dell'UEM è il Trattato di Maastricht, sancito 1993, che definisce i pilastri dell'Unione europea, fissando anche le regole politiche e i parametri economici e sociali necessari per l'ingresso dei vari Stati aderenti nella suddetta Unione. Tale trattato ha lo scopo di instaurare una vera e propria politica economica comune, fondata su uno stretto coordinamento delle politiche economiche nazionali dei paesi membri, un mercato unico e obiettivi macroeconomici condivisi dell'ambito di una completa libera concorrenza. Secondo il disegno del Trattato, tale politica richiede e determina una politica monetaria e di cambio comune come anche l'instaurazione della moneta unica. Questi principi, avendo rilevanza costituzionale, permettono di imporre vincoli agli stati membri sulla conduzione delle loro politiche economiche; viene così definitivamente sancita la perdita di una rilevante porzione di sovranità nazionale in campo di orientamenti generali di politica economica. In altri termini si evidenzia come quest'ultimi non possono più essere decisi a livello esclusivamente nazionale e si accetta invece l'idea che la politica economica debba essere concepita nel rispetto di determinati vincoli di partenza. Nella pratica il Trattato di Maastricht prevede 3 tappe nelle quali sono previste, in ordine, la piena realizzazione del mercato comune, l'orientamento comune degli stati membri verso gli obiettivi di convergenza previsti e il riconoscimento della gestione della politica monetaria alla Banca Centrale Europea. In quest'ultima fase gli stati che parteciperanno all'Unione saranno obbligati a rispettare regole precise sulle politiche economiche, comprese quelle di bilancio, per assicurare la stabilità della moneta unica e l'omogeneità complessiva del sistema. Il patto di stabilità e crescita è il principale strumento sul quale si basa

l'orientamento e il coordinamento delle decisioni in campo economico degli Stati membri. Nel quadro appena descritto si evidenzia come l'autorità di ciascuno stato nella gestione e amministrazione della propria politica monetaria e valutaria si va progressivamente perdendo contestualmente all'adesione all'Unione Monetaria. Date tali premesse emerge come la politica fiscale abbia un ruolo chiave per questi i paesi dal momento che rappresenta l'unico grado di libertà di decisioni sulla loro politica economica. In conclusione vengono approfondite le varie soluzioni poste in essere dagli organi europei per contrastare i drammatici effetti generati della recente crisi pandemica.

Più nel dettaglio il primo capitolo introduce una particolareggiata descrizione dell'argomento della politica fiscale andandone a sviscerare gli aspetti più specifici riguardanti gli effetti, le varie tipologie, i vari strumenti e infine i limiti. Si prosegue, nel secondo capitolo, con un'analisi approfondita dell'exkursus storico che ha portato alla realizzazione dell'Unione Economica Monetaria arrivando a descrivere, con una panoramica dettagliata, il Patto di Stabilità e Crescita e le sue implicazioni con l'odierna crisi pandemica. Infine il terzo capitolo, analizzando le implicazioni sociali, politiche, economiche e ambientali generate da quest'ultima sull'assetto economico-sociale dell'Unione, si incentra sulle misure di contrasto e di rilancio dell'economia europea proposte dagli organi dell'EU sottolineando l'importanza del coordinamento tra le linee di azione di ogni stato membro verso uno stesso senso di marcia.

CAPITOLO I

LA POLITICA FISCALE

1.1 Cos'è la politica fiscale

La politica fiscale è una delle principali leve della politica economica e consiste nell'insieme di misure, decisioni e regole che determinano l'entità e la composizione delle entrate e delle uscite dello Stato (settore pubblico), e quindi il saldo del bilancio pubblico¹ (che può essere in disavanzo, quando le spese superano le entrate, in pareggio con spese uguali alle entrate, o in avanzo quando le entrate superano le spese).

Si esprime nella legge finanziaria, per far fronte in maniera predeterminata agli obiettivi di bilancio pubblico: ovvero stabilire un livello di imposizione o prelievo fiscale sui contribuenti, per coprire la quota prefissata di uscite statali. Tale politica consiste infatti nell'insieme di interventi che permettono al governo (policy maker) di influenzare il livello della domanda aggregata attraverso variazioni della spesa pubblica e del gettito fiscale, ed è quindi da utilizzare come strumento per il perseguimento di obiettivi macroeconomici fondamentali. In altre parole, si realizza con la manovra del bilancio pubblico dello Stato e degli enti pubblici, essenzialmente con finalità di variazione del reddito e dell'occupazione.

Tipicamente la copertura finanziaria della politica fiscale è ottenuta tramite le entrate pubbliche derivanti dall'imposizione fiscale a carico di famiglie e imprese (tributi, tasse e imposte); in aggiunta a queste nei paesi più moderni, un'ulteriore leva di copertura è il debito pubblico². Tuttavia, se questo diventa eccessivo, può impedire l'utilizzo della politica fiscale da parte del policy maker, perché il pagamento degli interessi sul debito incide sulle uscite e peggiora il bilancio

¹ Il bilancio elenca le spese del settore statale e le entrate, costituite dal gettito fiscale; il bilancio di un anno fiscale viene preparato in anticipo come progetto di conduzione delle finanze statali. In seguito, si prepara il bilancio consuntivo che indica i valori effettivamente osservati. La differenza è costituita dalla difficile previsione per quanto riguarda moltissime voci di entrata e di spesa.

² Lo Stato emette e vende i titoli pubblici sul mercato per finanziare la politica fiscale in deficit tramite l'indebitamento pubblico

pubblico. Per quanto concerne le uscite, invece, queste comprendono i vari tipi di spesa pubblica, che rappresentano uno degli elementi in base ai quali dipendono gli effetti della stessa politica.

La sua composizione varia dalla spesa in conto capitale per investimenti pubblici (spesa per la costruzione di grandi infrastrutture, trasporti, comuni ecc.) a quella per i pagamenti degli stipendi ai dipendenti pubblici (spesa pubblica corrente, quella produttiva per istruzione e formazione, a favore della ricerca, servizi pubblici, ecc.) a quella per trasferire danaro o anche servizi gratuiti alle famiglie o alle imprese (spesa per trasferimenti, che sostiene comunque la domanda aggregata) e, in presenza di debito pubblico –condizione oramai usuale – un’ulteriore voce di spesa è quella per gli interessi.

1.2 Effetti della politica fiscali e principali obbiettivi

Come si è già accennato, l’entità e la composizione delle entrate e delle uscite dello Stato produce numerosi e diversi effetti sul sistema economico; anzitutto vi sono effetti sulla distribuzione del reddito e della ricchezza: difatti la politica fiscale può sottrarre a qualcuno, attraverso le imposte, e conferire a qualcun altro mediante i trasferimenti (di cui un esempio possono essere i sussidi di disoccupazione).

Vi sono poi gli effetti allocativi, espressione con cui si fa riferimento alla possibilità che la politica fiscale, in vari modi, determini lo spostamento dei fattori produttivi da un settore a un altro oppure da un’area geografica ad un’altra.

Ancora, vi sono gli effetti di stabilizzazione, cioè sui complessivi livelli di attività economica, di reddito e di occupazione, la politica fiscale può incidere sulla domanda e sull’offerta di beni e servizi e, in particolare, può permettere all’occupazione di crescere quando si trova a livelli bassi e di ridursi quando è troppo elevata; può, dunque, svolgere un’azione di stabilizzazione dei livelli di attività e dell’occupazione. Infine, la politica fiscale può contribuire a determinare non solo i livelli di attività economica nel breve periodo ma anche il sentiero di crescita di lungo periodo agendo ad

esempio sul ritmo al quale si espandono fattori decisivi per la crescita, come la percentuale di popolazione con elevato grado di istruzione o con elevato capitale umano.

Da quanto appena detto appare chiaro come la politica fiscale principalmente abbia due obiettivi che riguardano il lungo e breve periodo.

Per quanto riguarda il lungo periodo i governi si concentrano sulla dimensione del debito pubblico e l'entità ed il finanziamento dei saldi di bilancio del settore pubblico.

Per quanto riguarda il breve periodo il governo sceglie solitamente un livello di spesa (e di entrate) che mantenga in equilibrio nel tempo il bilancio del settore pubblico. In teoria è desiderabile che il bilancio del settore pubblico abbia, a seconda delle fasi del ciclo economico, una certa flessibilità nel breve periodo, ovvero che vi sia un certo disavanzo durante le fasi di recessione, ed un corrispondente avanzo durante le fasi di espansione. In altre parole, è normale e desiderabile che la politica fiscale abbia un andamento anticiclico perché con ciò contribuisce a stabilizzare il ciclo economico. Questo andamento economico del bilancio pubblico è ottenibile essenzialmente tramite due modalità ovvero grazie agli stabilizzatori automatici oppure in modo discrezionale.

I primi agiscono grazie al fatto che sia le imposte sui redditi che alcuni tipi di spesa pubblica tendono a variare in modo rispettivamente pro-ciclico o anticiclico, in questo modo stabilizzano il sistema economico, ovvero il disavanzo pubblico tende automaticamente ad espandersi in recessione e a contrarsi durante le fasi di maggior crescita economica. Esempi di stabilizzatori automatici sono le imposte proporzionali progressive e trasferimenti a imprese e famiglie, come i sussidi di disoccupazione. Mentre per quanto concerne le seconde, queste sono invece dovute a provvedimenti ad hoc, presi in funzione della situazione congiunturale, per aumentare o diminuire le spese o le entrate pubbliche, un esempio è la decisione di ridurre le aliquote fiscali nel corso di una recessione.

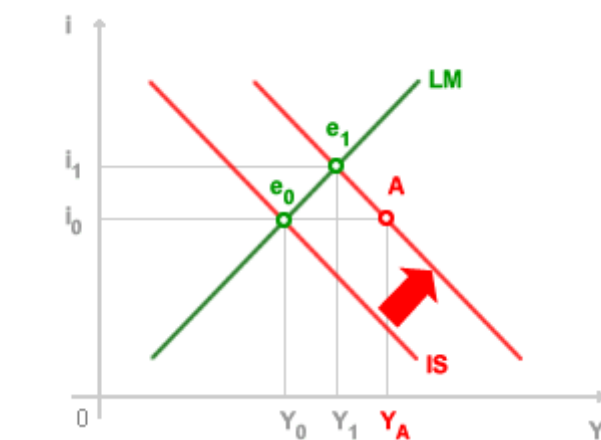
1.3 Tipologie di politica fiscale

Gli effetti della politica fiscale e della sua copertura finanziaria determinano la crescita economica e il bilancio pubblico di un paese; l'efficacia di queste politiche è condizionata alla presenza di particolari circostanze economiche, difatti ne esistono diverse tipologie con obiettivi differenti. Per quanto appena detto è importante sottolineare come a fronte di determinate scelte di spesa, l'autorità pubblica può utilizzare la leva fiscale o l'indebitamento; la prima, in particolare, può essere utilizzata in due modi, ovvero gli effetti della politica fiscale possono essere espansivi o recessivi se, rispettivamente, determinano un aumento o una riduzione della spesa pubblica.

Attraverso una politica fiscale espansiva si può ridurre la pressione fiscale (imposte) per generare una maggiore domanda di beni di consumo (e dunque la produzione), o si può aumentare la pressione fiscale o ricorrere all'indebitamento (aumento trasferimenti) per finanziare una maggiore spesa pubblica, generando quindi un incremento di quest'ultima. L'effetto di una politica fiscale espansiva dovrebbe consistere in un incremento della domanda aggregata e del reddito di equilibrio, in genere gli obiettivi di questa tipologia di politica sono la crescita economica, la distribuzione della ricchezza e l'equità.

Nel modello IS-LM la politica fiscale espansiva sposta verso destra la curva IS:

Figura 1.1 – Effetto della politica fiscale espansiva nel modello IS-LM



Fonte: www.okpedia.it

Si tratta di manovre efficaci nel breve periodo, dal momento che nel lungo periodo le manovre espansionistiche possono rivelarsi addirittura dannose, difatti una manovra fiscale che produca disavanzo pubblico potrebbe disincentivare gli investimenti e ciò potrebbe riflettersi sui livelli di produzione.

Al contrario attraverso una politica fiscale restrittiva si provoca l'effetto opposto, ovvero, attraverso una riduzione della spesa pubblica (tagli) o un aumento del prelievo fiscale (aumento delle imposte), e/o una riduzione dei trasferimenti, l'effetto che si realizza consiste in un decremento della domanda aggregata e del reddito di equilibrio. Generalmente gli obiettivi della politica fiscale restrittiva sono il controllo dell'inflazione dei prezzi dovuto a un'eccessiva domanda interna, la riduzione del debito pubblico e del deficit di bilancio.

Nel modello IS-LM la politica fiscale restrittiva sposta verso sinistra la curva IS:

Figura 1.2 – Effetto della politica fiscale restrittiva nel modello IS-LM



Fonte : www.okpedia.it

Una politica fiscale espansiva può essere utilizzata durante la fase di recessione dei cicli economici, quando la disoccupazione aumenta e la produzione diminuisce, per incentivare l'attività economica, mentre, una politica fiscale restrittiva può essere attuata nella fase di espansione, allo scopo di prevenire un'inflazione crescente. Dunque, come già accennato in precedenza, risalta come una funzione molto importante della politica fiscale sia quella di mitigare gli effetti dei cicli economici,

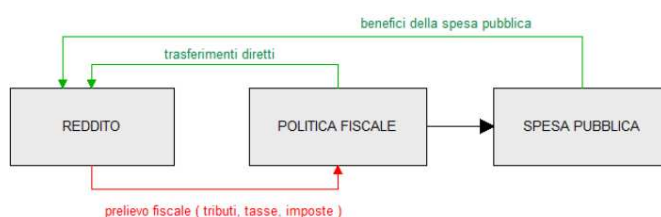
in quanto tale azione richiede una variazione della spesa pubblica e/o delle imposte e ha quindi l'effetto di aumentare o ridurre l'avanzo o il disavanzo del bilancio dello Stato.

Inoltre la politica fiscale può essere discrezionale, adottata quando il governo decide di optare una politica fiscale espansiva o restrittiva che non faceva parte della principale politica fiscale, oppure neutra che viene adottata quando l'economia non si espande né si contrae e il deficit di bilancio causato dalla spesa regolare viene mantenuto nel tempo.

1.4 Gli strumenti e l'efficacia della politica fiscale

I principali strumenti e leve della politica fiscale attraverso i quali il governo interviene sull'economia sono: la spesa pubblica (es. realizzazione opere pubbliche, strade, infrastrutture, porti, scuole, ospedali, ecc.), l'imposizione fiscale (attraverso la riduzione o l'incremento della pressione fiscale con tributi, tasse e imposte) che aumenta o riduce indirettamente il reddito nazionale agendo anche sulla spesa privata, incidendo inoltre sugli investimenti e sulla produzione potenziale, e i trasferimenti diretti ai soggetti privati (es. sussidi alle imprese, sussidio di disoccupazione, reddito di cittadinanza, ecc.) attraverso i quali si aumenta o riduce direttamente il reddito nazionale.

Figura 1.3 – Gli strumenti della politica fiscale



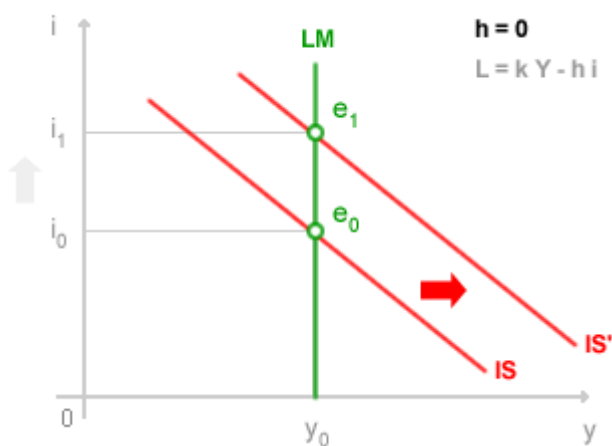
Fonte : www.okpedia.it

Nel modello IS-LM l'efficacia della politica fiscale in termini di variazioni sul reddito (produzione) dipende dalla posizione e dall'inclinazione della curva IS e della curva LM. In senso generale, si può affermare che la politica fiscale è più efficace quanto più la curva LM è piatta (ovvero assume una posizione orizzontale) e la curva IS è verticale (ovvero tanto più risulta inclinata). Uno dei

principali fattori determinanti dell'efficacia o meno della politica fiscale è la sensibilità (h) della domanda di moneta (L) alle variazioni del tasso di interesse (i).

È possibile distinguere due situazioni estreme: nell'ipotesi classica gli economisti considerano la curva LM perfettamente verticale (inclinata) e parallela all'asse delle ordinate. Ciò è dovuto all'insensibilità ($h=0$) della domanda di moneta alle variazioni del tasso di interesse. Assumendo questa ipotesi la politica fiscale è del tutto inefficace, poiché qualsiasi variazione della spesa pubblica si traduce in una variazione del tasso di interesse di mercato.

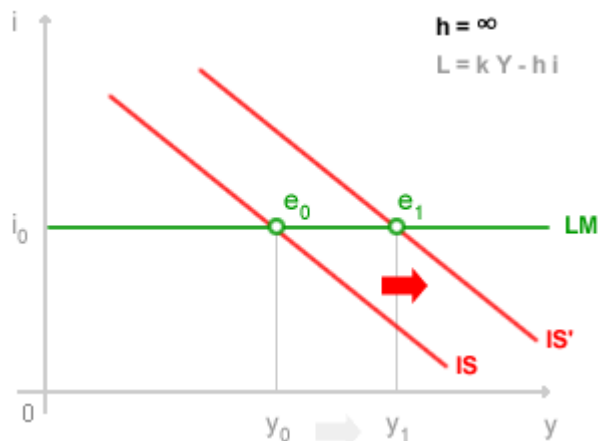
Figura 1.4 – Insensibilità della domanda di moneta alle variazioni del tasso di interesse



Fonte : www.okpedia.it

All'estremo opposto, invece, si colloca l'ipotesi keynesiana, secondo questi economisti infatti la curva LM è perfettamente orizzontale (piatta) e parallela all'asse delle ascisse. Ciò è dovuto all'elevata sensibilità ($h=\infty$) della domanda di moneta alle variazioni del tasso di interesse, ovvero quando questa risulta essere molto alta. È il caso tipico della trappola della liquidità, in cui gli operatori assorbono qualsiasi aumento dell'offerta di moneta della banca centrale senza produrre effetti reali. In tali circostanze, la politica fiscale è efficace poiché qualsiasi variazione della spesa pubblica si traduce in una variazione del reddito/produzione tramite il meccanismo del moltiplicatore fiscale.

Figura 1.5 – Elevata sensibilità della domanda di moneta alle variazioni del tasso di interesse



Fonte : www.okpedia.it

Dal punto di vista matematico l'efficacia della politica fiscale è misurabile in base al valore del moltiplicatore fiscale, ovvero tanto più quest'ultimo risulta essere elevato, tanto più efficace è la politica fiscale a produrre effetti reali sul reddito. Nel caso del modello IS-LM il moltiplicatore fiscale prende in considerazione anche il mercato monetario e le variazioni del tasso di interesse che influenzano indirettamente la spesa per gli investimenti delle imprese e, quindi, la domanda aggregata sul mercato dei beni.

La politica fiscale, intesa come manovra delle entrate e delle uscite pubbliche, esiste da sempre. Tuttavia essa ha acquisito particolare importanza ed è divenuta oggetto di speciale attenzione quando John Maynard Keynes, negli anni '30 del secolo scorso (XX secolo)³, elabora la sua teoria economica, mostrandone le potenzialità come strumento di stabilizzazione del reddito e dell'occupazione, sostenendone l'efficacia e l'importanza per cui lo Stato dovesse costantemente intervenire nell'economia per contribuire a mantenere la stabilità nel sistema economico.

Keynes sosteneva come, proprio a causa della crisi di quegli anni, gli imprenditori e gli investitori preferivano conservare la propria liquidità anziché investirla in attività produttive a causa delle aspettative negative sul futuro (trappola della liquidità). Di conseguenza la politica monetaria risultava inefficace e il sistema economico permaneva in una situazione di sottoccupazione ed era

³ dopo la crisi economica del 1929

pertanto necessario che il policy maker intervenisse attraverso la politica fiscale, ovvero con la spesa pubblica, per riportare in crescita l'economia e ridare fiducia agli investitori privati.

Di opinione opposta a quella di Keynes furono molti economisti successivi, affermando come la politica fiscale non solo fosse inefficace, ma addirittura potesse risultare anche dannosa nel lungo periodo; difatti nel corso del tempo, nelle economie occidentali, è enormemente cresciuto il peso economico dello Stato, sono aumentate le spese e le entrate, ma le prime tendenzialmente più delle seconde e ciò ha determinato deficit pubblici che, ripetendosi nel tempo, si sono tradotti, in molti casi, in elevati debiti pubblici.

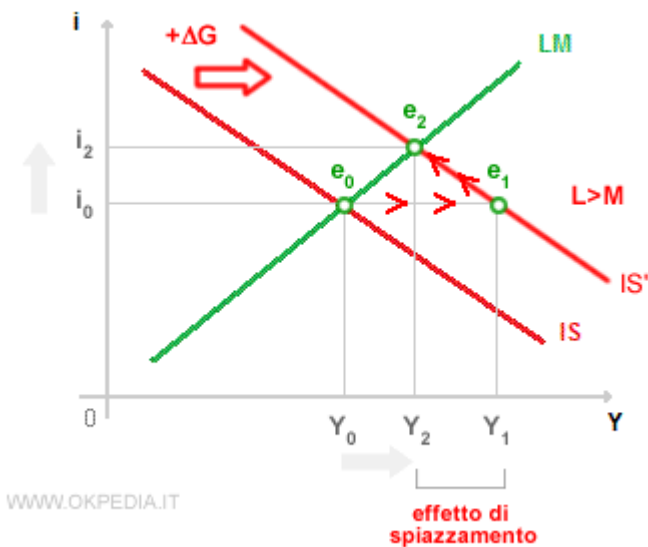
La politica fiscale è, dunque, estremamente importante nelle economie contemporanee anche per la molteplicità degli effetti che può avere, tuttavia, lo straordinario impatto che l'opera di Keynes ha avuto sulla teoria e sulla politica economica ha fatto sì che oggi quando si parla di politica fiscale si fa riferimento soprattutto alla sua funzione di stabilizzazione.

1.5 I limiti della politica fiscale

Le principali critiche all'utilizzo della politica fiscale si collegano strettamente a quelli che sono i limiti della stessa. Quando si parla di limiti di politica fiscale si fa riferimento in particolare a quattro macro categorie di effetti quali lo spiazzamento degli investimenti privati, la rigidità della spesa pubblica, la pressione fiscale e l'effetto incerto sugli investimenti privati.

Gli effetti positivi sul reddito di una politica fiscale espansiva sono ridimensionati dall'effetto di spiazzamento (crowding-out) degli investimenti privati. Con questo si intende dire come l'incremento della spesa pubblica può generare un incremento del tasso di interesse di mercato che deprime gli investimenti privati anziché stimolarli.

Figura 1.6 – Incremento del tasso di interesse generato dall'incremento della spesa pubblica

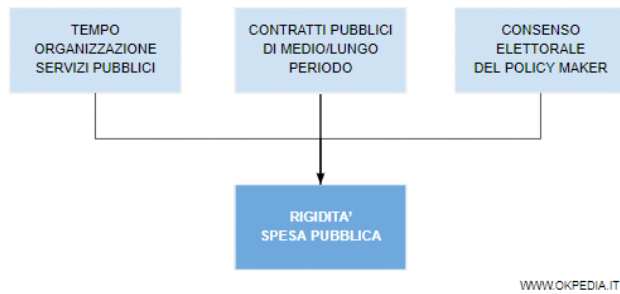


Fonte : www.okpedia.it

Quanto detto si spiega nel fatto che per finanziare l'incremento della spesa pubblica lo Stato deve emettere dei titoli pubblici (titoli di Stato) sul mercato e per poterli collocare deve riconoscere un tasso di interesse più alto. Questo provoca un aumento del tasso di interesse di mercato (graficamente ci si riferisce alla transazione da i_0 a i_2) che riduce indirettamente gli investimenti privati, attenuando l'effetto positivo sul reddito della politica fiscale espansiva. Nel grafico si nota come in questo caso il reddito non aumenta da Y_0 a Y_1 ma soltanto fino a Y_2 proprio a causa della parziale sostituzione della spesa pubblica agli investimenti privati. Lo spiazzamento può essere parziale, nullo o totale.

La spesa pubblica è uno strumento di politica economica caratterizzato da elevata rigidità, a causa della difficoltà di organizzare e strutturare la spesa in beni e servizi effettivi. Ulteriore causa di rigidità è rappresentata dal fatto che gli investimenti pubblici sono contratti di medio-lungo periodo che producono effetti reali soltanto dopo diversi anni e non sono facilmente modificabili nel breve tempo. La rigidità della spesa pubblica ha poi anche motivazioni politiche, infatti il policy maker che ne decide il taglio, soprattutto se il taglio riguarda servizi pubblici sociali (scuola, sanità, previdenza sociale), perde il consenso degli elettori e difficilmente viene riconfermato alle elezioni, infatti spesso la spesa pubblica è usata dal policy maker per ottenere il consenso elettorale.

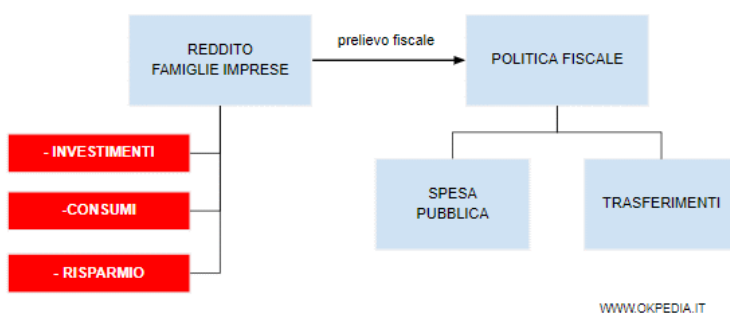
Figura 1.7 – Cause della rigidità della spesa pubblica



Fonte : www.okpedia.it

La politica fiscale ha anche effetti restrittivi sulla domanda aggregata se è finanziata dall'incremento del prelievo fiscale sul reddito dei contribuenti, perché aumenta la pressione fiscale. Questo aumento riduce il reddito disponibile dei soggetti economici privati (famiglie e imprese) e deprime la domanda privata per i consumi e gli investimenti. Oltre a quest'ultima riduzione negativa, l'eccessivo carico fiscale sul reddito dei privati causa molte altre conseguenze economiche, ad esempio, stimola l'evasione fiscale e l'elusione fiscale tra i contribuenti, disincentiva l'arrivo dei capitali stranieri e favorisce la delocalizzazione delle attività produttive nazionali all'estero.

Figura 1.8 – Effetti restrittivi della politica fiscale sulla domanda aggregata

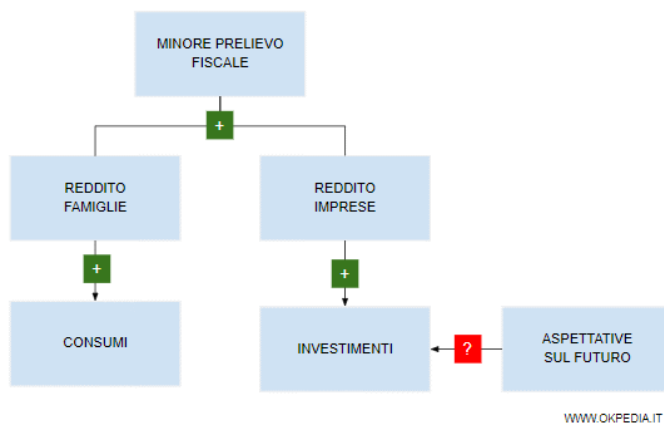


Fonte : www.okpedia.it

Se, come si è appena accennato, la riduzione del prelievo fiscale aumenta, con un effetto certo, i consumi delle famiglie, è incerto l'effetto sugli investimenti delle imprese, perché dipendono anche dalle aspettative di medio-lungo periodo degli imprenditori e degli investitori. Ad esempio una politica fiscale espansiva riduce la pressione fiscale sul reddito delle famiglie e delle imprese e

genera da una parte un incremento del reddito disponibile delle prime (aumentandone i consumi tramite la propensione marginale al risparmio), mentre dall'altra, un incremento del reddito netto delle imprese, invece, potrebbe non aumentare gli investimenti (I) se le aspettative sul futuro sono negative, proprio perché, a causa di quest'ultime, gli imprenditori potrebbero decidere di tesoreggiare la maggiore liquidità disponibile e posticipare le decisioni di investimento.

Figura 1.9 – Effetti incerti dell'incremento del reddito netto delle imprese



Fonte : www.okpedia.it

CAPITOLO II

IL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA

2.1 La disciplina comunitaria delle politiche di stabilità e crescita

Affrontare il tema “crisi economica” pone di fronte ad uno scenario multiforme ed in continuo divenire; le azioni per far fronte a questo fenomeno sono proposte ed intraprese da organismi che operano sul territorio a diversi livelli.

Nel caso dell'Italia, quale Stato membro dell'Unione europea, è necessario considerare e prendere come punto di riferimento, quanto viene proposto, ed imposto, proprio da quest'ultima. Come in ogni ordinamento giuridico, l'organo che si trova al vertice emana disposizioni, aventi la proprietà di produrre effetti a cascata su tutte le entità che ad essa fanno capo.

L'Unione europea ha tentato di agire nella maniera che ha ritenuto migliore, avvalendosi in primis, del Patto di stabilità e crescita, accordo tra gli Stati membri⁴ risalente all'anno 1997. Questo patto ha l'ambizione di essere uno strumento flessibile e in continuo divenire, capace sia di ergersi a scudo di fronte ad eventi negativi, sia di farsi promotore di iniziative innovative e di rilancio.

L'obiettivo dell'architettura di queste politiche dell'Unione europea è quindi quello di istituire un quadro solido ed efficace per il coordinamento e la vigilanza delle politiche di bilancio degli Stati membri.

Le ripercussioni negative determinate dall'insostenibilità delle finanze pubbliche tra i paesi della zona euro, hanno mostrato la necessità di norme sempre più severe e le riforme poste in essere rappresentano una risposta diretta alla crisi in atto.

⁴ Quindici complessivamente gli Stati membri dell'Unione europea nel 1997: Repubblica d'Austria, Regno del Belgio, Regno di Danimarca, Repubblica di Finlandia, Repubblica Francese, Repubblica federale di Germania, Democrazia ellenica, Eire-Irlanda, Repubblica Italiana, Granducato di Lussemburgo, Regno dei Paesi Bassi, Repubblica Portoghese, Regno Unito di Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord, Regno di Spagna, Regno di Svezia

Il quadro riveduto si basa pertanto sulle esperienze delle iniziali carenze progettuali dell'Unione monetaria europea e tenta di rafforzare il principio guida di finanze pubbliche sane, sancito dall'articolo 119, paragrafo 3, del TFUE. Il processo di integrazione europea richiede a monte coordinamento e una sorveglianza, da parte dell'Unione, che sia preventiva, correttiva e rafforzata sulle politiche economiche, occupazionali e di bilancio degli Stati membri, affinché si possa «rafforzare, sviluppare e consolidare, mediante la stabilità, la sostenibilità, la coerenza e la convergenza delle politiche macrostrutturali e microfinanziarie dei singoli Stati membri».⁵

2.2 Excursus storico della realizzazione dell'Unione Economica Monetaria

Le politiche economiche possono essere riassunte in tre concetti principali:

- coordinamento delle politiche economiche dei Paesi membri;
- sorveglianza multilaterale di questo coordinamento;
- disciplina finanziaria e di bilancio a cui i Paesi aderenti sono soggetti.

Il Coordinamento è reso possibile grazie alla creazione, tramite l'Unione Economica e Monetaria (UEM), della moneta unica, l'euro, valuta creata allo scopo di essere sostituita alle monete nazionali. Tale politica è stata attuata seguendo tre fasi successive delineate nel dettaglio dal Trattato di Maastricht: liberalizzazione della circolazione dei capitali⁶, convergenza delle politiche economiche dei Paesi membri⁷, creazione della moneta unica e costituzione della Banca Centrale Europea (BCE)⁸.

⁵ Bargiacchi P., op.cit., p. 327

⁶ 1° luglio 1990

⁷ 1° giugno 1994

⁸ 1° gennaio 1999

Progetti, questi, resi possibili grazie ad un antecedente periodo di accurata preparazione, attuata prendendo come punto di riferimento le linee guida di unificazione monetaria⁹. Il Consiglio europeo di Madrid ha programmato la data di inizio della prima fase dell'UEM convalidando la volontà dei capi di Stato e di governo di dare il via a due Conferenze intergovernative: sull'Unione Politica e sull'Unione Economica e Monetaria. Questo primo punto si pone come ultima scadenza per porre le condizioni necessarie per il passaggio alla seconda fase: entro il 31 dicembre 1992 devono essere poste le basi per il completamento del mercato unico.

Una volta avviato questo secondo step, viene costituito l'Istituto Monetario Europeo (IME)¹⁰. Il suo Consiglio Direttivo è composto da un Presidente, eletto dai capi di Stato e di governo, e dai Governatori delle banche centrali nazionali.

Compito di tale istituzione è quello di gestire il processo attraverso il quale raggiungere la centralizzazione della politica monetaria; funzione svolta tramite il potenziamento della cooperazione tra le Banche centrali e il coordinamento delle politiche monetarie, per ottenere da un lato la stabilità dei prezzi e, dall'altro lato, il controllo sul funzionamento dello SME¹¹. Commissione e IME hanno il compito di constatare se i progressi compiuti da ciascun Paese posseggano le caratteristiche necessarie per rientrare nei criteri oggettivi fissati per garantire l'impegno dello Stato a raggiungere e mantenere gli attributi indispensabili per affrontare la terza fase dell'UEM.

Tra questi si annoverano la stabilità dei prezzi e la stabilità di cambio.

La prima si considera idonea quando il tasso di inflazione dello Stato membro non si allontani più di 1,5 punto percentuale dalla media dei tassi di inflazione nazionali più bassi e si ritiene una

⁹ Linee tracciate nell'aprile 1989 dal Rapporto del Comitato per lo studio dell'UEM: il piano Delors²²

¹⁰ Costituito il 1° gennaio 1994

¹¹ sistema monetario europeo

finanza pubblica sostenibile qualora il debito pubblico non superi il 60% del PIL e il deficit pubblico, attuale o programmato, non ecceda il 3% del PIL.

La seconda, invece, è ritenuta solida se negli ultimi due anni non vi sono stati interventi il cui obiettivo fosse quello di impedire alla valuta nazionale di oltrepassare i confini normali di oscillazione contemplati dallo SME.

La fine del periodo transitorio che segna l'inizio della terza fase è stata decisa dal Consiglio che ha fissato la data per il 1° gennaio 1999, in tale situazione sono stati ammessi solo i Paesi membri giudicati idonei dal Consiglio dei capi di Stato¹². Se alcuni Stati fossero rimasti esclusi dall'UEM a causa della mancanza di requisiti minimi, potevano sperare di entrarvi grazie al meccanismo secondo il quale ogni due anni era programmato un controllo delle richieste di adesione, accettate solo una volta che l'economia interna avesse raggiunto i requisiti di convergenza richiesti.

In quest'ultima fase le autorità monetarie nazionali si videro sottrarre le competenze fino ad allora detenute, in materia di politica monetaria, pratiche trasferite al Sistema europeo di banche centrali (SEBC)¹³. Affinché quest'ultimo sia e continui ad essere indipendente, il trattato di Maastricht impone vincoli stringenti in maniera tale da creare un'autorità monetaria ritenuta credibile¹⁴ e capace di disciplinare le politiche fiscali degli Stati membri e di farle rispettare anche ai governi nazionali più restii.

¹² Il 3 maggio 1998, il Consiglio dell'Unione europea con decisione 1998/317/CE sancì l'adempimento dei parametri di Maastricht da parte di: Repubblica d'Austria, Regno del Belgio, Repubblica di Finlandia, Repubblica Francese, Repubblica Federale di Germania, Eire-Irlanda, Repubblica Italiana, Granducato di Lussemburgo, Regno dei Paesi Bassi, Repubblica Portoghese, Regno di Spagna

¹³ Da precisare, però, che, grazie al SEBC, la BCE non si sostituisce alle banche centrali dei diversi Paesi membri, dal momento che tutti questi organismi insieme formano lo stesso SEBC

¹⁴ Credito ottenuto grazie alle politiche di rigore antinflazionistico attuate

2.3 Il Patto di Stabilità e Crescita

Le disposizioni contenute nel Trattato CE in merito alla procedura di sorveglianza multilaterale e alla procedura sui disavanzi eccessivi, sono state specificate e integrate nel Trattato di Amsterdam¹⁵ che ha introdotto il Patto di stabilità e crescita.

Infatti, in previsione dell'avvio della terza fase dell'Unione economica e monetaria, i Governi degli Stati membri concordarono di rendere più rigorose e stringenti le disposizioni del Trattato relative al coordinamento delle politiche economiche. Il Patto contiene previsioni che traducono le esigenze di alcuni Stati, in particolare la Germania, in merito alla necessità di imporre a tutti gli Stati aderenti all'Unione Monetaria Europea, una situazione di bilancio in pareggio come obiettivo di medio termine, rafforzando le misure di coordinamento e sorveglianza e istituendo, per i disavanzi eccessivi, un meccanismo sanzionatorio.

Come già accennato, durante la III fase dell'Unione economica e monetaria, precisamente nel 1997, viene stipulato il Patto di stabilità e crescita (Stability and Growth Pact) tra gli Stati membri; si tratta del principale insieme di regole che costituiscono la *governance* europea al fine di rendere più cogente la disciplina di bilancio degli Stati membri dell'Unione e controllarne le politiche di bilancio. La strada adeguata per raggiungere tale traguardo è stata individuata non tanto nell'eliminare gli strumenti rivelatisi inadeguati, quanto nel correggere e sistemare quelli già esistenti; in particolare, al rispetto delle soglie del 3% e del 60 % del PIL, rispettivamente per l'indebitamento netto e per il debito delle Pubbliche amministrazioni, fissate dal Protocollo sui disavanzi eccessivi annesso al Trattato di Maastricht. Il PSC oggi si articola in una serie di regolamenti, direttive, risoluzioni e codici di condotta del Consiglio europeo, del Consiglio ECOFIN e della Commissione, ed è applicabile a tutti gli Stati membri; nello specifico, nella sua

¹⁵ Firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio del 1999

versione attuale risulta costituito dalla Risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997¹⁶, dai due Regolamenti n.1466 e n.1467 del 1997, nonché dal Codice di condotta.

I due Regolamenti sono relativi rispettivamente al rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio, del coordinamento delle politiche economiche ed alle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. L'ultimo, invece è un parere del comitato economico e finanziario che contiene indicazioni sull'attuazione dello stesso Patto e fornisce linee guida sul formato e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza.

I principali aspetti migliorati riguardano sia l'entrata in vigore dell'euro nei Paesi dell'Unione europea che fossero riusciti a dimostrare di rispettare determinati limiti¹⁷, che l'attribuzione di nuovi poteri alla Commissione europea.

Difatti si prevede che quest'ultima, qualora sia dell'avviso che uno Stato membro non sia in condizioni di bilancio sostenibili o si trovi ad avere indici negativi troppo vicini ai livelli massimi precedentemente fissati, può e deve intervenire con avvertimenti preventivi. Se invece si fosse già verificata l'esistenza di uno sforamento, la Commissione propone raccomandazioni idonee ad un rientro al di sotto dei limiti, la cui inosservanza darà adito a possibilità di sanzioni.

Lo scopo di misure così estreme deve essere letto in chiave razionale, quale incentivo tangibile al rispetto dei limiti imposti a livello sovranazionale, ragione per cui è prevista una sanzione¹⁸ se dopo un periodo di due anni non siano apportate modifiche in contrasto al deficit eccessivo.

Nella stessa data di costituzione del Patto, il Consiglio europeo sottoscrive una risoluzione di fondamentale importanza per l'assetto politico europeo, fornendo agli Stati membri, al Consiglio e alla Commissione strumenti chiave per un'attuazione più efficace del PSC. Agli Stati membri viene richiesto di rispettare un saldo di bilancio nazionale in pareggio o in attivo nel medio periodo e per

¹⁶ (97/C 236/01)

¹⁷ Disavanzo pubblico massimo di 3 punti percentuali e debito pubblico non superiore al 60%

¹⁸ Tale sanzione non vuole essere causa aggiuntiva di crisi per lo Stato in difficoltà: per questa ragione è previsto un tetto massimo del valore della stessa da identificarsi nella percentuale del 0,5 del PIL

questa ragione sono tenuti a rendere pubbliche le raccomandazioni ricevute dal Consiglio e ad adottare provvedimenti correttivi di bilancio. Alla Commissione continua ad essere attribuito il diritto di iniziativa, presentando relazioni, pareri e raccomandazioni tali da permettere al Consiglio di adottare decisioni¹⁹. Al Consiglio, a sua volta, viene richiesto di assolvere determinati compiti: leggere come termini massimi le scadenze contenute nella procedura per sanare disavanzi eccessivi, decidere quando sia il caso di infliggere sanzioni per disavanzo eccessivo ed esporre per iscritto le ragioni delle decisioni di non azione prese.

2.3.1 La struttura del Patto di stabilità e crescita

Il Patto di Stabilità e Crescita fornisce i principali strumenti per la vigilanza delle politiche di bilancio degli Stati membri (braccio preventivo) e per la correzione dei disavanzi eccessivi (braccio correttivo); difatti la sua struttura prevede decisioni il cui scopo è di riparazione rispetto ad eventi avvenuti o previsti nel futuro, per questo è necessario considerare sia aspetti preventivi che correttivi.

- **Il braccio preventivo**

Gli aspetti preventivi sono stati affrontati dal Regolamento (CE) n. 1466/ 1997 del Consiglio, integrato successivamente da importanti modifiche²⁰. Tali misure preventive sono state pensate per assicurare la disciplina di bilancio necessaria per l'efficace funzionamento dell'Unione europea e concernono non solo i paesi dell'UE che hanno adottato la moneta unica, ma anche quelli che ancora non vi partecipano. La principale prevenzione che è stata introdotta dall'ordinamento europeo è senza dubbio l'obiettivo di bilancio a medio termine

¹⁹ È tenuta a redigere relazioni anche qualora uno Stato presenti un disavanzo eccessivo o il suo debito pubblico minacci di superare, o realmente superi, il valore di riferimento se invece tali circostanze si verificassero ma la Commissione decidesse di non intervenire, è necessario comunicarne i motivi, per iscritto, al Consiglio

²⁰ Con il Regolamento n. 1055/ 2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005²⁰, e dal Regolamento n. 1175/2011 del PE e del Consiglio, del 16 novembre del 2011.

(OMT)²¹ specifico per paese, che consiste in un livello di indebitamento netto strutturale²², ovvero che non considera quei fattori rari, temporanei ed imprevedibili che si possono verificare nel ciclo economico. Tale obiettivo non può essere considerato individualmente, ma nella cornice del coordinamento anche con le politiche economiche degli altri Stati membri. Per ambire ad un disegno così importante è necessario considerare le peculiarità che ciascuna nazione possiede e tentare di applicarvi logiche economiche idonee alle circostanze.

Il Regolamento n. 1466/ 97 introdusse come strumento di valutazione:

i) i «programmi di stabilità» per gli Stati membri la cui moneta è l'euro²³;

ii) i «programmi di convergenza» per gli Stati membri la cui moneta non è l'euro²⁴;

e come strumento di controllo:

iii) la «procedura di allarme preventivo»²⁵.

Come è stato sopra menzionato, lo scopo del Regolamento è quello di sorvegliare e coordinare le politiche di bilancio dei paesi dell'UE quale misura preventiva per garantire l'equilibrio delle finanze pubbliche e assicurare la disciplina di bilancio al suo interno. Per fare ciò, lo stesso regolamento prevede un semestre europeo all'inizio di ogni anno per aiutare i paesi dell'UE ad attuare politiche di bilancio sane e per presentare alla Commissione europea, programmi di stabilità (per i paesi che hanno adottato l'euro) e programmi di convergenza (per i paesi non facenti parte dell'area dell'euro) in cui vengono adottati obiettivi di bilancio a medio termine. Nell'ambito del braccio preventivo tali

²¹ L'OMT ha il fine di assicurare «la sostenibilità delle finanze pubbliche o rapidi progressi verso la sostenibilità consentendo margini di manovra finanziaria, in particolare in relazione alla necessità di investimenti pubblici». Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, in G.U.U.E. L 306/12 del 23 novembre 2011, art. 2 bis, co. 3.

²² Corretto, cioè, per il ciclo e al netto delle misure temporanee e *una tantum*

²³ Art. 3-5, Regolamento (CE) per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

²⁴ Regolamento n.1466/ 97, art. 7-9.

²⁵ Regolamento n. 1466/97, art. 6 e 10.

programmi rappresentano strumenti fondamentali alla base della sorveglianza multilaterale esercitata dal Consiglio dell'UE. Nella pratica si evidenzia come all'inizio del semestre, il Consiglio individui le principali sfide economiche dell'UE e fornisca ai paesi direttive strategiche sulle politiche da seguire. Successivamente in base a tali direttive, i paesi dell'UE stabiliscono i loro programmi. Al termine del semestre europeo e in seguito alla valutazione di tali programmi da parte della Commissione, il Consiglio fornisce alcune raccomandazioni a ciascun paese e fa conoscere la sua opinione prima che i paesi dell'UE stabiliscano i propri bilanci definitivi per l'anno seguente.

Per quanto concerne gli obiettivi di bilancio a medio termine (OMT), come già detto, ogni paese dell'UE fissa un obiettivo di disavanzo (a medio termine) che deve essere calcolato sulla base della specifica posizione di bilancio.

Questo obiettivo varia da un paese all'altro; per quelli che hanno adottato l'euro²⁶ deve rientrare in una fascia compresa - 1 % del PIL e il pareggio o l'attivo. Questi paesi possono rivedere il proprio obiettivo ogni tre anni, se non prima qualora si sia proceduto a riforme strutturali di tale importanza da aver colpito la sostenibilità delle finanze pubbliche. In più devono includere nei loro programmi di stabilità l'OMT oltre che il percorso di avvicinamento per conseguirlo ed un'analisi degli scenari intesa ad esaminare gli effetti delle modifiche alle principali ipotesi economiche soggiacenti sulla posizione di bilancio²⁷. Sulla base delle valutazioni della Commissione e del comitato economico e finanziario, il Consiglio esamina gli obiettivi di bilancio a medio termine presentati dai paesi e ne esprime il suo parere. Tale studio considera la situazione globalmente e focalizza l'attenzione sul miglioramento annuo adeguato del saldo di bilancio e sul percorso di crescita della spesa pubblica del paese interessato. Nelle sue valutazioni, il Consiglio tiene conto dell'attuazione di grandi riforme strutturali (es. la riforma delle pensioni) e procede all'esame del

²⁶ E per quelli che partecipano al meccanismo di cambio (ERM II)

²⁷ Calcoli si basano sugli scenari macrofiscali più probabili (o più prudenti)

programma nei tre mesi successivi alla presentazione e, nel caso lo ritenesse non idoneo, può chiedere al paese in questione di modificarlo e/o adeguarlo. A seguito di ciò comincia la fase di verifica dell'applicazione di tali programmi da parte del Consiglio e della Commissione, e nel contempo anche la sorveglianza preventiva sul bilancio. In questo quadro di sorveglianza multilaterale, il Consiglio segue l'attuazione dei programmi in base alle informazioni fornite dai paesi e alle valutazioni effettuate dalla Commissione e dal comitato economico e finanziario. Se la Commissione constata uno scostamento significativo rispetto all'obiettivo di bilancio a medio termine o agli aggiustamenti previsti verso lo stesso, rivolge un avvertimento al paese interessato per evitare il disavanzo eccessivo. Per gli Stati membri della zona euro che non adottano misure di adeguamento appropriate, il PSC modificato prevede altresì la possibilità di imporre sanzioni sotto forma di un deposito fruttifero pari allo 0,2% del PIL dell'anno precedente. Sono inoltre previste sanzioni in caso di manipolazione dei dati relativi al debito o al disavanzo.

- **Il braccio correttivo**

Per quanto concerne gli aspetti correttivi, invece, tramite il regolamento 1467, nel 1997 si tenta di correggere quanto più possibile gli elementi che risultano ambigui ad una attenta lettura ed applicazione del Patto di stabilità e crescita. In aggiunta, nel 2005 con un secondo regolamento²⁸ si applicano elementi correttivi aggiuntivi con il fine di disincentivare al massimo comportamenti controproducenti. Infine, con un terzo²⁹, adottato nel 2011, si accelerano e chiariscono le modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. Il braccio correttivo tende ad una correzione graduale dei disavanzi di bilancio, nel tentativo di meglio adeguarsi alle contingenze territoriali e temporali di applicazione, definendo essere eccessivo quel disavanzo di bilancio superiore al 60% del PIL che non dia segni di riduzione ad un tasso adeguato. I Paesi che non rispettassero queste norme, o le precedenti

²⁸ Numero 1056

²⁹ Il n. 1177

preventive, rischiano di essere sanzionati. Intervenire in caso di disavanzi eccessivi ha comportato, per il legislatore europeo, lo studio e la realizzazione di un sistema articolato che permettesse di prevenirli: il PDE (procedura per i disavanzi eccessivi, Excessive Deficit Procedure) che è stato disciplinato a più riprese³⁰, vista la complessità dell'oggetto affrontato (ovvero la prevenzione dei disavanzi eccessivi con garanzia di una pronta correzione). La Commissione si occupa della PDE sorvegliando l'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico negli Stati membri, al fine di individuare errori rilevanti. Per operare in tal senso si serve di due criteri definiti dal TFUE³¹ stesso che sono il criterio del disavanzo e il criterio del debito.

Il primo stabilisce che il disavanzo del settore pubblico è considerato eccessivo se supera il valore di riferimento del 3% del PIL a prezzi di mercato; il secondo, invece, definisce come il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo è considerato eccessivo nel momento in cui supera il valore di riferimento del 60% ai prezzi di mercato.

Il regolamento modificato contiene altresì disposizioni che precisano quando un disavanzo che superi il valore di riferimento è considerato eccezionale (ovvero in seguito ad un evento inconsueto o ad una grave recessione economica) o temporaneo (se le previsioni indicano che il disavanzo rientrerà al di sotto del valore di riferimento al termine dell'evento inconsueto o della recessione). Qualora uno o entrambi i requisiti richiesti non fossero rispettati, la Commissione, procede alla stesura di una relazione, tenendo conto sia dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti, che di tutti gli altri fattori significativi³². Allo stesso modo la Commissione può agire se ritiene che in un determinato Stato membro, malgrado i criteri siano rispettati, sussista il rischio di un disavanzo eccessivo; in entrambi i casi trasmette un parere allo Stato membro

³⁰ Dall'art. 126, par. 2-13, dal Regolamento n. 1467/97 e successive modifiche e dal Protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi

³¹ Articolo 126

³² Compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro

interessato e ne informa il Consiglio, il quale decide sulla fondatezza di tale preoccupazione.

La valutazione del Consiglio deve essere globale, cioè considerare aspetti sia quantitativi che qualitativi dei fattori significativi che possono influenzare la situazione economica e di bilancio dello Stato.

Qualora il Consiglio decidesse che si è in presenza di un debito eccessivo, la Commissione deve adottare le raccomandazioni da inviare allo Stato interessato per chiedere che sia intrapresa un'azione efficace al fine di far cessare tale situazione entro un determinato periodo non superiore a sei mesi. A questo punto lo Stato è obbligato a dare un seguito effettivo a misure discrezionali coerenti alla raccomandazione del Consiglio insieme ad informazioni su quelle previste per raggiungere tali obiettivi, aggiungendo anche un programma economico che comprenda una descrizione dettagliata delle riforme strutturali da definire ed attuare per una correzione effettiva e duratura. In caso lo stesso Stato, in deficit eccessivo, non osservasse le raccomandazioni provenienti dal Consiglio, rischia di incorrere in sanzioni progressive.³³

2.4 L'evoluzione del PSC e le modifiche con l'emergenza sanitaria COVID-19

Negli ultimi anni il Patto di Stabilità e Crescita viene ripreso in maniera integrale e ampliato con l'obiettivo di renderlo più idoneo all'utilizzo temperando i continui cambiamenti nel macro ambiente storico-economico, dello scenario economico-sociale in continuo divenire e chiarendone gli aspetti dubbi e poco trasparenti, migliorando le norme relative alla governance economica dell'UE tramite alcune proposte legislative.

Data la grave recessione economica nella zona euro o nell'Unione nel suo complesso, causata dalla crisi del coronavirus, il Consiglio (sulla base di una proposta della Commissione) ha attivato per la

³³ Previste dell'art. 126, par. 8-11, TFUE, rafforzate recentemente

prima volta nel marzo 2020 la clausola di salvaguardia generale nell'ambito del PSC, al fine di lasciare agli Stati membri un margine di manovra per adottare misure di emergenza con importanti conseguenze di bilancio. Una volta attivata, la clausola consente a uno Stato membro nell'ambito del braccio preventivo, di discostarsi temporaneamente dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa. Se uno Stato membro è soggetto al braccio correttivo, la clausola implica che il Consiglio può decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una traiettoria di bilancio riveduta. In breve, la clausola di salvaguardia generale non sospende le procedure del PSC, ma consente alla Commissione e al Consiglio di discostarsi dai requisiti di bilancio normalmente applicabili.

Nel marzo 2021, la Commissione ha adottato una comunicazione dal titolo «A un anno dall'insorgere della pandemia di COVID-19: la risposta della politica di bilancio», che comprende, tra l'altro, la dichiarazione per cui «la decisione di disattivare la clausola di salvaguardia generale o di mantenerla per il 2022 dovrebbe essere adottata sulla base di una valutazione complessiva dell'andamento dell'economia basata su criteri quantitativi. Il principale criterio quantitativo sarà il livello di produzione nell'UE o nella zona euro rispetto ai livelli precedenti la crisi. Le attuali indicazioni preliminari suggeriscono pertanto di continuare ad applicare la clausola di salvaguardia generale nel 2022 e di disattivarla a partire dal 2023.»

CAPITOLO III

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

3.1 Una visione d'insieme

Negli ultimi anni l'Unione Europea ha attraversato un periodo di ripetute crisi finanziarie e recessioni che hanno messo a dura prova la tenuta dell'area euro. Le asimmetrie di reddito e occupazione fra gli Stati membri e fra le aree geografiche sono aumentate, aggravando le tensioni sociali e i rischi politici. In aggiunta, nel 2020, l'emergenza sanitaria generata dalla pandemia da Covid-19 ha portato a un blocco produttivo di proporzioni inedite e all'adozione di misure d'emergenza con profonde ricadute sul piano sociale. A causa di un assetto istituzionale e strumenti di intervento incompleti, l'Unione Europea non ha elaborato una risposta adeguata per fronteggiare le precedenti crisi adottando politiche di austerità che hanno innescato una spirale di sfiducia nella società. Durante l'epidemia da Covid-19 invece, alla consapevolezza della fragilità comune si è affiancata l'urgenza di una svolta e l'Europa ha saputo approvare rapidamente strumenti volti ad affrontare la crisi e a porre le fondamenta per una vera e propria ripresa. Sin da subito infatti sono state presentate soluzioni tempestive per affrontare in maniera efficace ed efficiente il periodo di difficoltà predisponendo reti di sicurezza senza precedenti per fronteggiare l'emergenza sociale, economica e sanitaria con grandi sforzi di solidarietà. Di fatto dalla prima metà del 2020 la Banca Centrale Europea (BCE) ha rafforzato la sua straordinaria espansione monetaria fornendo un contributo fondamentale ai paesi membri nel contenimento degli effetti economici della pandemia. D'altra parte la Commissione ha approvato l'uso flessibile delle risorse di bilancio con la Coronavirus Response Investment Initiative³⁴, la clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita e il quadro temporaneo relativo alle norme sugli aiuti di Stato. È di

³⁴ Intervento attraverso il quale la Commissione Europea ha proposto di mobilitare le riserve di liquidità dei fondi strutturali e di investimento europei (i fondi di Coesione), con l'obiettivo di sostenere gli Stati membri il più rapidamente possibile e con la massima flessibilità.

fondamentale importanza sottolineare come tutte le decisioni delle istituzioni europee sono state prese nell'ottica di un'azione coordinata e coerente per lo sviluppo dell'idea europea che darà concretezza al progetto di una “Europa geopolitica”³⁵ al fine di affermare la sua autonomia strategica; non si tratta, quindi, solo di un mero elenco di iniziative a contrasto della crisi pandemica, ma di una nuova concreta volontà di rafforzare i tratti unitari e la solidarietà interna per rendere l'Europa finalmente protagonista sullo scenario globale.

Inoltre il Consiglio e il Parlamento dell'Unione europea hanno reso operative tutte le risorse disponibili per il rilancio dell'Unione; il 18 dicembre 2020 infatti questi due organi hanno raggiunto un'intesa finale su Next Generation EU³⁶, un fondo speciale da 750 miliardi³⁷ di euro, volto a finanziare la ripresa e il rilancio dell'economia europea³⁸ per il triennio 2021-2026, con titoli di Stato europei (Recovery bond) che serviranno a sostenere progetti di riforma strutturali previsti dai Piani nazionali di riforme di ogni paese (i Recovery Plan). Tali piani si pongono l'obiettivo di stimolare gli investimenti che incentivano la ripresa e le riforme e che aumentano la sostenibilità delle singole economie europee, rendendole più flessibili ai cambiamenti procurati dalla crisi pandemica, e condividendo una direzione di marcia comune. La prospettiva di questo Rinascimento è una vera e propria sfida culturale che impegna tutti i territori e prevede un processo di trasformazione senza precedenti nella direzione della transizione verde e digitale, che consenta all'Unione di recuperare terreno nella corsa tecnologica globale, di creare lavoro buono mantenendo e rinnovando il modello sociale europeo e di affermare la sua leadership globale per lo sviluppo sostenibile (ancor più necessaria dopo gli Accordi di Parigi sul clima). Tali premesse evidenziano come l'interdipendenza tra gli stati membri dell'UE rappresenti il carattere distintivo del nuovo corso dell'Europa per cui ogni paese è chiamato a contribuire agli obiettivi comuni. Una ripresa

³⁵ Lanciato dalla Commissione Von der Leyen

³⁶ Nome scelto evoca un piano proiettato, appunto, sulla **nuova generazione e le nuove generazioni** della Ue, incorporato in un bilancio settennale 2021-2027

³⁷ L'intera somma di 750 miliardi di euro verrà raccolta sui mercati con l'emissione di debito comune, garantito in solido da tutti i paesi della Ue.

³⁸ L'Italia ha avuto accesso a una quota di 209 miliardi, equivalente al 27,8% dell'intero importo

forte e simultanea di tutti i membri europei è di fatto fondamentale per la tenuta e il rafforzamento dell'Unione, per la salvaguardia del Mercato unico e per far avanzare i diritti e i valori europei. Dunque la sfida della crescita inclusiva riguarda sicuramente tutta l'Europa, che deve trovare un nuovo ruolo nella competizione tecnologica e nella riorganizzazione delle catene del valore, ma soprattutto l'Italia, dove le precedenti crisi hanno aggravato le già significative disuguaglianze di genere, generazionali e territoriali, minando nel profondo le capacità di ripresa. Il nostro paese intende essere un vero e proprio protagonista di questa rinascita europea attraverso il rilancio degli investimenti pubblici e privati e con riforme volte a rafforzare la capacità e l'efficienza delle istituzioni. Pertanto si è fortemente impegnato riconoscendosi pienamente in un cammino di progressiva condivisione dei rischi per investimenti volti ad affrontare priorità comuni, a recuperare capacità produttiva, a migliorare le infrastrutture materiali e immateriali e ad affrontare la transizione energetica e digitale. Il PNRR italiano³⁹ rappresenta un'opportunità imperdibile di sviluppo, investimenti e riforme il cui scopo è quello di riprendere un percorso di crescita economica sostenibile e duraturo rimuovendo gli ostacoli che hanno bloccato la crescita italiana negli ultimi decenni.

3.2 Il piano nazionale di ripresa e resilienza per ogni stato membro

Al fine di accedere ai fondi di Next Generation EU, ciascuno Stato membro deve predisporre un Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR - Recovery and Resilience Plan) nel quale viene definito un pacchetto coerente di riforme e investimenti per il periodo 2021-2023. Tali piani devono essere sottoposti al Parlamento Europeo con lo scopo di illustrare le modalità e gli impieghi delle risorse monetarie elargite dall'UE. Inoltre, gli stessi piani, devono rispettare dei criteri predefiniti, concentrando progetti di investimento e spesa in alcune aree strategiche riconducibili a

³⁹ Strumento che dovrà dare attuazione al programma Next Generation EU sviluppati da ogni paese europeo

sei pilastri fondamentali: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva⁴⁰; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per la prossima generazione, infanzia e gioventù (istruzione inclusa). Analogamente devono essere coerenti con le sfide e le priorità specifiche di ciascun paese individuate nel contesto del Semestre europeo e fornire una dettagliata spiegazione delle modalità con le quali si intende contribuire alla parità di genere, al rafforzamento del potenziale di crescita e all'attenuazione dell'impatto sociale ed economico della crisi, definendo target intermedi e finali. Devono poi venire specificate le metodologie per il monitoraggio e l'attuazione del piano stesso (tappe, obiettivi e indicatori inclusi) dando altresì conto delle misure nazionali volte a prevenire, individuare e correggere corruzione, frodi e conflitti di interesse.

La rivoluzione digitale e la transizione ecologica sono tra le riforme considerate di priorità assoluta per la ripresa europea, motivo per il quale sono destinatarie di un tetto minimo di spesa nei piani nazionali; ogni stato deve infatti indirizzare almeno il 37% della spesa a questioni climatiche (sostegno alla transazione verde) e almeno il 20% al potenziamento della transizione digitale. Nella pratica i piani dovevano essere consegnati entro il 30 Aprile 2021 per essere poi analizzati caso per caso dalla Commissione. L'esecutivo ha avuto un tempo di due mesi per effettuare la sua valutazione in base a un totale di 11 criteri⁴¹ e se almeno 6 di tali avessero ottenuto la valutazione massima il documento sarebbe stato trasmesso al Consiglio UE, che entro un margine di quattro settimane avrebbe dovuto dare il suo via libera definitivo. In linea teorica la strada sembra abbastanza spianata difatti nessun paese ha interesse a perdere la propria quota di fondi, l'iter è predefinito e i criteri fissati dalla Commissione per i piani non lasciano troppi margini di creatività alle strategie dei vari governi. Eppure rimangono degli ostacoli prima e durante l'erogazione delle risorse: Il primo tra i quali è l'approvazione dell'incremento delle risorse proprie da parte di tutti i

⁴⁰ Compresi coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione e un mercato unico ben funzionante con PMI forti

⁴¹ Suddivisi nei quattro pilastri di pertinenza, efficacia, efficienza e coerenza

27 paesi; consenso che rappresenta un passaggio fondamentale per permettere all'UE di emettere debito e senza il quale Bruxelles non può iniziare la raccolta sui mercati. Incassata questa ratifica i piani dei vari governi devono passare indenni per la verifica della Commissione e «dipenderà tutto dalla loro qualità: se tutti gli elementi sono idonei, è chiaro che il processo diventa più rapido»⁴².

3.3 Il piano nazionale di ripresa e resilienza italiano

Next Generation EU è una grande occasione per lo sviluppo italiano di questo decennio, che chiama il Paese a uno sforzo collettivo e urgente. Lo strumento per realizzare questo sforzo nazionale, è il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, (PNRR) che può rendere l'Italia un paese più sostenibile e inclusivo, con un'economia più avanzata e dinamica. Le valutazioni della Commissione europea indicano come la debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano ha rappresentato un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti pubblici negli ultimi anni. Per tale ragione vi è una pressante esigenza di migliorare la resilienza delle infrastrutture, puntando sulla manutenzione straordinaria, sull'ammodernamento tecnologico delle attività di monitoraggio e degli strumenti di supporto e prevenzione. Il PNRR affronta questa rigidità promuovendo un'ambiziosa agenda di riforme per la Pubblica Amministrazione, a sua volta supportata dalla digitalizzazione dei processi e dei servizi, dal rafforzamento della capacità gestionale e dell'assistenza tecnica necessaria alle amministrazioni centrali e locali, fondamentali per promuovere un utilizzo rapido ed efficiente delle risorse pubbliche.

La ripresa italiana non dovrà costruire un'Italia nuova ma dovrà liberare il potenziale di crescita dell'economia, incrementare la produttività, creare nuova occupazione e migliorare la qualità del lavoro e dei servizi di cittadinanza, a partire dalla salute e dall'istruzione, cogliendo le opportunità connesse alla transizione ecologica e digitale. La resilienza si riscontra nella preparazione da parte

⁴² Irene Tinagli, presidente della Commissione affari economici del Parlamento europeo

dello Stato, delle imprese e di tutti gli attori sociali, ad affrontare gli eventi estremi posti al centro dell'attenzione dalla pandemia e dall'emergenza ecologica. Si tratta di un vero e proprio adattamento richiesto alle nostre filiere produttive all'interno dei cambiamenti generati dalla globalizzazione e delle nuove frontiere tecnologiche. Il PNRR è anche un Piano di Riforma, perché le linee di investimento sono accompagnate dall'adozione di strategie come elemento abilitante e catalizzatore, in linea con le Raccomandazioni al Paese (Country Specific Recommendations - CSR) della Commissione europea e i Piani Nazionali di Riforma (PNR) adottati dal Governo. Come già accennato, l'azione di rilancio del Paese, delineata dal Piano, è guidata da obiettivi di policy e interventi connessi ai tre assi chiave condivisi a livello europeo⁴³. La dimensione europea del Piano guida l'orientamento strategico degli investimenti indirizzando le misure nazionali verso obiettivi comuni, ponendo dei precisi criteri di ammissibilità dei progetti di investimento e di riforma al fine di accompagnare i paesi membri lungo il sentiero della transizione. In questo modo si conferisce maggiore coerenza e impatto all'azione di rilancio dell'economia europea, creando una sinergia che avrà effetti più efficaci in termini di crescita di PIL e occupazione e contribuirà a un rafforzamento complessivo del mercato unico. Queste priorità assumono, per il nostro Paese, un ruolo cruciale, perché indicano i nodi da sciogliere per costruire un "tempo nuovo" dell'economia e della società italiane, tracciando le sfide del futuro che hanno il compito di guidare la direzione e la qualità dello sviluppo.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è stato presentato in Parlamento il 26 aprile 2021 dal Primo Ministro Mario Draghi e dà attuazione al Recovery Plan italiano. Quest'ultimo si sviluppa in 6 missioni, i cui interventi sono stati definiti una prima volta dall'ex Governo Conte lo scorso gennaio. Il testo è successivamente passato al vaglio del Parlamento per l'approvazione definitiva ed ha ottenuto il parere positivo della Commissione Europea. Gli investimenti complessivi sono

⁴³ Digitalizzazione e innovazione (per aumentare la competitività europea su scala globale e per favorire la diversificazione e la resilienza delle sue catene di valore; decisive per migliorare radicalmente la concorrenzialità dell'economia e la qualità del lavoro); transizione ecologica (la base del nuovo modello economico e sociale di sviluppo su scala globale in linea con l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite) e inclusione sociale (crescita inclusiva e coesione sociale e territoriale)

pari a 221,5 miliardi⁴⁴ e i singoli progetti sono stati selezionati secondo criteri volti a concentrare gli interventi su quelli trasformativi, a maggiore impatto sull'economia e sul lavoro. Le voci più significative del testo, in coerenza con le linee guida di Bruxelles, sono rivoluzione verde e transizione ecologica (destinataria del 40% delle risorse, pari a 68,6 miliardi di euro), digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (il 27%, pari a 49,2 miliardi) e inclusione e coesione sociale (il 10%, l'equivalente di 22,4 miliardi di euro). Il governo Draghi dovrà rispettare una tabella di marcia che concentra nell'arco di un biennio tutte le riforme previste nel piano.

3.3.1 Le sei missioni del Recovery Plan italiano

Il Recovery Plan italiano si articola in 16 componenti individuati in sei missioni, legate ad altrettante aree tematiche strutturali di intervento, quali progetti omogenei e funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo. Queste sei missioni risultano altamente interconnesse e per ognuna vengono indicate le riforme necessarie a una più efficace realizzazione.

1. Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo e la Pubblica Amministrazione, l'istruzione, la Sanità e il Fisco. Una delle priorità in Italia risulta quella di recuperare il profondo divario digitale nelle infrastrutture e nella cultura. Difatti secondo l'Indice annuale sull'innovazione della Commissione Europea, l'Italia è un “innovatore moderato” sotto la media dell'Unione. Per diventare un leader dell'innovazione dovrà aumentare gli investimenti in ricerca e sviluppo e competere sulla frontiera tecnologica, in particolare nelle catene strategiche del valore europee, con un forte coinvolgimento delle piccole e medie imprese, puntando sulle filiere più avanzate, sulla crescita dimensionale e l'internazionalizzazione. Per tali ragioni questa missione, costituita da 3 componenti, si pone come obiettivo la modernizzazione del Paese, abbracciando la rivoluzione digitale, sia nella Pubblica Amministrazione che nel suo sistema produttivo e investendo nei settori che più

⁴⁴ Con una dote di 191,5 miliardi (122,6 miliardi di prestiti e 68,9 miliardi a fondo perduto).

caratterizzano l'Italia e ne definiscono l'immagine nel mondo: il turismo e la cultura. La prima componente riguarda la digitalizzazione e la modernizzazione della PA; in questo ambito, lo sviluppo di un cloud nazionale e la effettiva interoperabilità delle banche dati delle PA avvengono in parallelo e congiuntamente con il progetto Europeo GAIA-X⁴⁵, dove l'Italia intende avere un ruolo di primo piano. La digitalizzazione è sfruttata per sviluppare un "Programma di innovazione strategica della PA" al fine di completare le loro riforme realizzando così un cambiamento strutturale. Cambiamento che si propone lo scopo di rafforzarle, in maniera organica e integrata, creando una amministrazione capace, competente, e semplice in grado di offrire servizi di qualità ai cittadini e alle imprese e da rendere più competitivo il sistema italiano, con investimenti mirati volti a definire una cornice normativa abilitante al rilancio del nostro Paese. In aggiunta sarà portata a termine la riforma della Giustizia per accelerare i processi⁴⁶. Sarà inoltre assicurato il coordinamento degli interventi e investimenti di tutte le missioni finalizzate alla digitalizzazione, anche al fine di assicurarne la coerenza con il Piano triennale per l'informatica nella PA⁴⁷. La seconda componente, riguarda l'innovazione e la digitalizzazione delle imprese⁴⁸ e la realizzazione di reti ultraveloci in fibra ottica come anche investimenti per il monitoraggio satellitare. Si prevedono inoltre progetti per sostenere lo sviluppo e l'innovazione del Made in Italy, delle catene del valore e delle filiere industriali strategiche, nonché la crescita dimensionale e l'internazionalizzazione delle imprese. La terza componente mira ad incrementare l'attrattività del Paese investendo nel sistema turistico e culturale attraverso la modernizzazione delle infrastrutture, la formazione ed il potenziamento delle strutture

⁴⁵ Un cloud federato europeo per rispondere allo strapotere dei giganti tecnologici, come Google, Amazon e Microsoft, facendo leva sul dato: trasparenza, tracciabilità e, soprattutto, affidabilità; si tratta di una soluzione a livello comunitario al problema della conservazione e utilizzo di una grande mole di dati

⁴⁶ Anche con il potenziamento della digitalizzazione e capitale umano del sistema giudiziario italiano al fine di accelerare lo smaltimento preesistente

⁴⁷ Oltre che con il concorso dell'autorità politica delegata ad esercitare le funzioni nelle materie dell'attuazione dell'agenda digitale (europea e italiana) e della trasformazione digitale del Paese.

⁴⁸ Transizione 4.0 che comprende le imprese del comparto editoria e della filiera della stampa e per le filiere agroalimentari del Mezzogiorno

ricettive con investimenti in infrastrutture e servizi turistici strategici e il finanziamento dei progetti dei Comuni per investimenti su luoghi identitari e distintivi. Il progetto Turismo e Cultura 4.0 supporta la transizione digitale e verde e la rigenerazione socio-economico dei territori. Inoltre promuove l'integrazione tra scuola-università e imprese attraverso interventi tali da destinare una quota significativa di risorse alle Regioni del Mezzogiorno e agli ambiti di attività caratterizzati da un'incidenza elevata di professionalità femminile e giovanile.

2. Rivoluzione verde e transizione ecologica. Questa missione si struttura in 4 componenti ed è volta a realizzare la transizione verde ed ecologica della società e dell'economia italiana coerentemente con il Green Deal europeo⁴⁹. Per avviarla sarà necessario, in primo luogo, ridurre drasticamente le emissioni di gas che alterano il clima e in secondo luogo migliorare l'efficienza energetica sia nell'uso delle materie prime⁵⁰ che nella qualità dell'aria, nei centri urbani, e delle acque interne e marine. La riconversione ecologica può e deve rappresentare anche un terreno di nuova competitività per molta parte del sistema produttivo. La prima componente⁵¹ punta da un lato a conseguire una filiera agroalimentare sostenibile, migliorando logistica e competitività delle aziende agricole come anche le loro prestazioni climatico-ambientali, dall'altro allo sviluppo di impianti di produzione di materie prime secondarie e all'ammodernamento e alla realizzazione di nuovi impianti. La realizzazione di nuovi impianti si concentra in particolare nelle grandi aree metropolitane del Centro e Sud Italia per la valorizzazione dei rifiuti in linea col Piano d'azione europeo per l'economia circolare⁵². Per incrementare il tasso di circolarità in Italia vengono proposti interventi per la realizzazione di impianti di trasformazione dei rifiuti finalizzati al loro recupero, partendo in particolare dai rifiuti da raccolta differenziata. Questa strategia

⁴⁹ Un insieme di iniziative politiche proposte dalla Commissione europea con l'obiettivo generale di raggiungere la neutralità climatica in Europa entro il 2050

⁵⁰ Delle filiere produttive, degli insediamenti civili e degli edifici pubblici

⁵¹ "Agricoltura Sostenibile ed Economia Circolare"

⁵² La strategia sull'economia circolare è finalizzata a ridurre l'uso delle materie prime naturali, di cui il pianeta si va progressivamente impoverendo, utilizzando "materie prime secondarie", prodotte da scarti/residui/rifiuti.

interviene su un processo lungo e complesso teso a rendere l'Italia meno dipendente dall'approvvigionamento di materie prime e conseguentemente più forte e competitiva sui mercati internazionali⁵³. La seconda componente⁵⁴ ha come principale obiettivo l'aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e lo sviluppo di una filiera industriale coerente a questo obiettivo. In più una specifica linea di azione è rivolta allo sviluppo della mobilità sostenibile attraverso il potenziamento delle infrastrutture per il trasporto con mezzi a basso o nullo impatto ambientale. La terza componente⁵⁵ punta all'efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico e privato con contestuale messa in sicurezza e digitalizzazione delle strutture⁵⁶. La quarta componente⁵⁷ prevede rilevanti interventi sul dissesto idrogeologico, sulla forestazione e tutela dei boschi e sulle opere di approvvigionamento idrico a scopo idropotabile e la gestione sostenibile delle risorse idriche e sulle infrastrutture verdi urbane.

3. Infrastrutture, per la mobilità e le telecomunicazioni, con la realizzazione di una Rete nazionale in fibra ottica, lo sviluppo delle reti 5G e l'Alta Velocità. La terza missione è articolata in 2 componenti e si pone l'obiettivo di realizzare un sistema infrastrutturale di mobilità moderno, digitalizzato e sostenibile dal punto di vista ambientale. La prima componente⁵⁸ si focalizza sulle grandi linee di comunicazione del Paese, innanzitutto quelle ferroviarie, con lo scopo di rafforzare ed estendere l'alta velocità ferroviaria nazionale in un'ottica di mobilità rapida, sostenibile e tecnologicamente avanzata. In particolare si pone l'attenzione al Mezzogiorno dove sono previsti alcuni investimenti per la messa in sicurezza e il monitoraggio digitale di viadotti e ponti stradali nelle aree del territorio che presentano

⁵³ Per potenziare gli interventi verrà costituito un fondo operativo per far leva sulle risorse del PNRR destinato a favorire lo sviluppo dell'economia circolare

⁵⁴ "Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile"

⁵⁵ "Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici"

⁵⁶ Priorità sarà data alle scuole, agli ospedali e alle case di edilizia popolare

⁵⁷ "Tutela del territorio e della risorsa idrica"

⁵⁸ "Alta velocità ferroviaria e manutenzione stradale 4.0"

maggiori criticità. La seconda componente⁵⁹ prevede un programma nazionale di investimenti per un sistema portuale competitivo e sostenibile dal punto di vista ambientale per sviluppare i traffici collegati alle grandi linee di comunicazione europee e valorizzare il ruolo dei Porti del Sud Italia nei trasporti infra-mediterranei e per il turismo.

4. Istruzione, formazione, ricerca e cultura. Questa missione pone al centro le generazioni future ed affronta uno dei temi strutturali più importanti per rilanciare la crescita potenziale, la produttività, l'inclusione sociale e la capacità di adattamento alle sfide tecnologiche e ambientali del futuro. Presenta due obiettivi fondamentali. Il primo obiettivo è quello di garantire le competenze e le abilità necessarie per affrontare le sfide presenti e future, intervenendo sui percorsi scolastici e universitari, sostenendo il diritto allo studio e accrescendo l'incentivo delle famiglie a investire nell'acquisizione di competenze avanzate da parte dei giovani. Tale obiettivo è perseguito dalla prima componente della missione⁶⁰, dedicata al miglioramento della didattica. In questa si prevedono notevoli sforzi per sanare il ritardo nelle strutture e nei servizi dedicati all'età prescolare e per favorire l'occupazione femminile. Inoltre si annoverano iniziative per il contrasto alla povertà educativa e per la riduzione dei divari territoriali nella quantità e qualità dell'istruzione. Il secondo obiettivo è quello di rafforzare i sistemi di ricerca e la loro interazione con il mondo delle imprese e delle istituzioni. Questo obiettivo è compreso nella seconda componente⁶¹ che guarda alla ricerca di base applicata e al trasferimento tecnologico al fine di rafforzare il sistema della ricerca lungo le diverse fasi della maturità tecnologica. Una prima direttrice di intervento è rivolta al potenziamento della filiera di R&S attraverso grandi infrastrutture per lo sviluppo di progetti di ricerca. Una seconda direttrice si focalizza sul potenziamento dei meccanismi di trasferimento tecnologico attraverso investimenti per il potenziamento di strutture di

⁵⁹ "Intermodalità e logistica integrata"

⁶⁰ "Potenziamento delle competenze e diritto allo studio"

⁶¹ "Dalla ricerca all'impresa"

ricerca, la creazione di “reti nazionali” di R&S su alcune tecnologie abilitanti (Key Enabling Technologies), e la creazione di "ecosistemi dell'innovazione" attorno a “sistemi territoriali” di R&S.

5. Equità ed inclusione sociale, di genere e territoriale, con focus sulle politiche attive del lavoro e sul piano per il Sud. Crescita inclusiva e coesione sociale e territoriale sono due dei pilastri fondamentali su cui devono poggiare la programmazione e il contenuto del PNRR. Per tale ragione la missione, suddivisa in 3 componenti, ha un ruolo di grande rilievo nel perseguimento di obiettivi quali: il sostegno all'empowerment femminile, il contrasto alle discriminazioni di genere nonché l'aumento dell'occupazione, soprattutto giovanile, e il rafforzamento e il miglioramento della formazione e della qualità sul lavoro. In tale quadro, la drastica riduzione delle disuguaglianze di genere, generazionali e territoriali, rappresenta per l'Italia un obiettivo di crescita economica, oltre che di giustizia sociale e coesione territoriale. Per questo, la Commissione Europea, ricordando le disparità economiche e sociali e il divergente potenziale di competitività dell'Italia, ha posto l'attenzione sul rafforzamento dei servizi essenziali e della protezione sociale, oltre che sull'integrazione nel mercato del lavoro delle donne e dei giovani inattivi. La prima componente⁶² si concretizza nella revisione strutturale delle politiche attive del lavoro, nel rafforzamento dei centri per l'impiego e della loro integrazione con i servizi sociali e con la rete degli operatori privati. Si parla di modernizzazione del mercato del lavoro al fine di migliorare l'occupazione soprattutto giovanile delle donne e dei gruppi vulnerabili. La seconda componente⁶³ mira a supportare situazioni di fragilità sociale ed economica, a sostenere le famiglie e la genitorialità. Una specifica linea d'intervento è pensata per le persone con disabilità o non autosufficienti e prevede l'incremento di infrastrutture e la messa a disposizione di servizi e

⁶² “Politiche per il lavoro”

⁶³ “Infrastrutture sociali, Famiglie, Comunità e Terzo Settore”

reti di assistenza territoriale. La terza componente⁶⁴ punta a diffondere lo sviluppo, al fine di ridurre i divari fra Nord e Sud, prevedendo il rafforzamento della Strategia nazionale delle aree interne rilanciata dal Piano Sud 2030, con interventi dalla prima infanzia e dall'istruzione (infrastrutture sociali) e misure a supporto dei giovani al fine di liberare il potenziale di tutti i territori italiani, generando nuove opportunità di lavoro di qualità nella transizione ecologica e digitale .

6. Salute. La missione si articola in 2 componenti ed è focalizzata su due obiettivi: un cambio di paradigma nell'assistenza socio-sanitaria, basato sullo sviluppo e sul rafforzamento della rete territoriale che consenta una vera vicinanza alle persone, e l'ammodernamento delle dotazioni tecnologiche del Servizio Sanitario Nazionale (SSN). La prima componente⁶⁵ mira a potenziare e riorientare il SSN verso un modello incentrato sui territori e sulle reti di assistenza socio-sanitaria. In aggiunta si pone lo scopo di superare la frammentazione e il divario strutturale tra i diversi sistemi sanitari regionali, garantendo omogeneità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, e di potenziare la prevenzione e l'assistenza territoriale, migliorando la capacità di integrare servizi ospedalieri, sanitari locali e sociali. Si intende anche sviluppare un modello di sanità pubblica ecologica, in grado di preservare la salute dei cittadini a partire dalla salute dell'ambiente, mitigando l'impatto dei fattori inquinanti. La seconda componente⁶⁶ è finalizzata a promuovere la diffusione di strumenti e attività di telemedicina, a rafforzare i sistemi informativi sanitari e gli strumenti digitali a tutti i livelli del SSN.. Rilevanti investimenti sono quindi destinati all'ammodernamento delle apparecchiature e alla realizzazione di ospedali sicuri, tecnologici e sostenibili.

⁶⁴ "Interventi speciali di coesione territoriale"

⁶⁵ "Assistenza di prossimità e telemedicina"

⁶⁶ "Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria"

3.4 Possibili risultati futuri del Next Generation EU

Come è stato ribadito più volte l'obiettivo di Next Generation EU è far ripartire l'economia europea devastata dalla crisi pandemica. I primi risultati dovrebbero misurarsi con l'implementazione dei vari progetti proposti dai vari paesi al Parlamento Europeo, consentita grazie all'emissione di debito comune. Se da una lato questa emissione è stata una svolta radicale per l'integrazione economica della UE dall'altro potrebbe diventare anche la causa di fratture ancora più profonde di quelle che stanno già facendo vacillare la costruzione comunitaria (minata anche dalle polemiche sulla gestione della campagna vaccinale). Uno fra i motivi di dissidio potrebbe nascere su come i singoli paesi decidono di investire le proprie risorse, argomento sensibile soprattutto per il blocco dei paesi del centro-nord: il quartetto Austria, Danimarca, Finlandia e Paesi Bassi. Tali paesi sono pronti a intervenire precisando la propria posizione su un uso troppo disinvolto dei fondi UE dai paesi che hanno ottenuto le quote più generose di risorse. Fra quest'ultimi ci sono economie come quella di Spagna e Italia. Le preoccupazioni sorgenti possono riassumersi nel pensiero di Zsolt Darvas di Bruegel, un think tank⁶⁷ belga che sottolinea, riferendosi a Spagna e Italia, come «Si tratta di paesi che non hanno dei precedenti felici, per quanto riguarda la spesa dei fondi UE e se i soldi verranno spesi male, questo potrebbe accrescere le tensioni interne e impedire che misure simili di solidarietà vengano applicate in futuro». D'altro canto dal Parlamento UE, c'è chi spera che prevalga il sentimento contrario. «Bisogna evitare che questo diventi un nuovo strumento di divisioni, tutti i paesi devono capire la portata di questa sfida e quanto sia difficile mettere a terra dei progetti. Deve prevalere l'unità, non gli scontri»⁶⁸.

L'ago della bilancia torna ancora sulla qualità dei piani che saranno presentati a Bruxelles e, ovviamente, la capacità di attuarli in tempi rapidi. Lo stesso motivo che ha indotto il ministro delle Finanze francese, Bruno Le Maire, a chiedere alla Commissione di valutare i tempi rapidi le varie

⁶⁷ Si tratta di un organismo tendenzialmente indipendente dalle forze politiche, che si occupa di analisi delle politiche pubbliche e quindi nei settori che vanno dalla politica sociale (social policy) alla strategia politica, dall'economia alla scienza e la tecnologia, dalle politiche industriali o commerciali alle consulenze militari, sino all'arte ed alla cultura

⁶⁸ Tinagli

proposte arrivate o in arrivo sul suo tavolo. «Se noi torniamo a crescere sui soliti valori di zero virgola con il nostro debito non riusciamo a ripagare il debito; quindi o facciamo aumentare la crescita o ci troviamo di fronte a un baratro»⁶⁹.

⁶⁹ Altomonte

CONCLUSIONE

Il presente lavoro ha cercato di evidenziare il profondo cambio di prospettiva che è avvenuto, nel corso degli anni, riguardo alla disciplina della politica fiscale. Tale politica inizialmente era considerata di competenza esclusiva degli Stati membri dell'Unione Europea che possedevano l'autorità assoluta in campo tributario e, purché rispettassero i vincoli europei, avevano la facoltà di optare per il regime fiscale che consideravano più opportuno. In seguito si sono introdotte progressivamente misure di sorveglianza e monitoraggio sempre più controllanti sull'operato degli stati. In primis, attraverso l'introduzione del Patto di Stabilità e Crescita si è varato un livello minimo di controllo che, pur rimanendo sempre una politica fiscale statale, ha attivato una supervisione al fine di limitare comportamenti egoistici e da "free rider" di alcuni stati membri. Nella realtà pratica, tale Patto impone semplicemente uno stadio minimo di vigilanza con l'obiettivo di indirizzare l'operato di tutti i paesi in particolari binari, focalizzandosi soprattutto sull'esame del saldo finale di bilancio di quest'ultimi. In effetti la vera e propria riforma rivoluzionaria è stata definita da una delle soluzioni presentate dagli organi di governo dell'UE al fine di contrastare gli effetti catastrofici della recente crisi pandemica sull'economia e sulla società europea: Il Piano Nazionale Di Ripresa e Resilienza (PNRR). Questo strumento, infatti, definisce una vera e propria trasformazione in materia fiscale; quest'ultima passa da essere disciplina di competenza unica di ciascun stato membro a una politica in cui le linee di investimento sono definite, in parte, da decisioni prese a livello europeo, che orientano alla condivisione di un unico senso di marcia per tutti gli stati, al fine di raggiungere una politica fiscale comunitaria. Tale progetto oltre che rappresentare un grande passo in avanti per l'Europa, è un'occasione irripetibile per l'Italia per rilanciare gli investimenti e attuare importanti riforme, all'interno di un disegno di rinascita e di transizione verso un'economia più sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale. Nell'analizzare nel dettaglio questo Piano di Ripresa italiano emerge come, se da un lato offre un'opportunità unica di ripresa, d'altra parte la sua versione attuale continua a essere priva di una

visione complessiva dei problemi, quindi di una strategia coerente, e ciò rappresenta un limite che rende difficile, spesso impossibile, identificare le priorità da attribuire ai singoli obiettivi, come stimolare lo sviluppo del paese, o individuare le possibili sinergie. Per di più, il contesto politico attuale, con una maggioranza di governo poco propensa a fare sistema, non favorisce il varo di decisioni coerenti e tempestive e questo implica una maggiore difficoltà ad attenersi alle scadenze presentate dall'UE. Ne sono una riprova l'insufficiente definizione di strumenti decisivi per la realizzazione degli obiettivi del PNRR, come la sua governance, il mancato aggiornamento del Piano Energia e Clima e le indicazioni relative alla semplificazione delle procedure autorizzative, quasi sempre generiche. La mancanza nel PNRR di indicazioni concrete per la soluzione di questi tre nodi manda all'Europa un segnale poco rassicurante. Anche con la presidenza Draghi, a causa di contrasti interni e delle ridotte risorse professionali disponibili all'interno delle amministrazioni pubbliche, l'Italia continua ad avere difficoltà nel realizzare tempestivamente e bene le riforme più urgenti. Difficoltà che vanno superate, perché in caso contrario i ritardi rispetto al cronoprogramma di obiettivi del Piano comporteranno il mancato pagamento dei corrispondenti stanziamenti.

BIBLIOGRAFIA

- Dizionario di Economia e Finanza Treccani (2012).
http://www.treccani.it/enciclopedia/politicafiscale_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/ (20/04/2018)
- Acocella N. (2015), *Politica economica e strategie aziendali*, Carocci, Roma (Quinta edizione aggiornata)
- Benedetti F., 2019, *La politica fiscale: come funziona*, *Starting Finance*
- Tosato, G. L., "L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione" in G. Bonavicini, F. Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Quaderno IAI-CSF, 2012
- Capriglione F., Troisi A., *L'ordinamento finanziario dell'UE dopo la crisi*, UTET 2014, pp. 19 ss.
- Lionello L. e Rossolillo G., 2020, *Cosa significa creare una capacità fiscale europea e perché è così importante*, *MFE*
- Carmignani M., 2021, *Piano nazionale di Ripresa e Resilienza: cos'è e novità 2021*, *NetworkDigital360*
- *Trattato sulla Stabilità, il Coordinamento e la Governance nell'unione Economica e Monetaria*, testo
- Mochi Sismondi C., 2021, *Grandi speranze nel PNRR, ma ci sono punti critici*, *NetworkDigital360*
- Magnagi A., 2021, *Next Generation EU, cos'è e come funziona*, *Il Sole 24ORE*
- Carli A., 2021, *Plan, le tappe: dal passaggio in Cdm fino alle Camere, poi a Bruxelles entro il 30 aprile*, *Il Sole 24ORE*
- Gallo F., 2017, *L'Europa ha bisogno di un'unione fiscale*, *Il Sole 24ORE*
- Ancona P., 2021, *UE: la politica fiscale comune come strumento di gestione condivisa del rischio*, *BLOGO*

- Subacchi P., 2017, La ripresa post-Covid passa dalle politiche fiscali, non monetarie, *Il Sole 24ORE*

BANCHE DATI

- Biblioteca di facoltà: <http://cad.univpm.it/SebinaOpac/.do>
- Ricerca su articoli e riviste:
 - https://www.okpedia.it/politica_fiscale
 - <https://hopeurope2.weebly.com/politica-fiscale-dellue.html>;
 - <https://www.informazionefiscale.it/>;
 - <https://www.finanze.gov.it/it/Fiscalita-dellUnione-europea-e-internazionale/unione-europea/>;