



Strumenti finanziari e risorse comuni Ue. Una risposta possibile alla crisi energetica

di David Bokhorst, Christine Lutringer, Maria Mexi, Luciano Monti, Shalini Randeria, Jelena Žarković *

Policy Brief n. 24/2022

Per fare fronte alla crisi energetica del prossimo inverno sarebbe possibile, oltre che utile, ricorrere a strumenti finanziari e risorse comuni dell'Unione europea. In questo Policy Brief gli autori invitano innanzitutto a concentrarsi sull'implementazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) invece che su una programmazione o riprogrammazione dettagliata. La seconda proposta, per rafforzare l'efficacia dei fondi europei di fronte alla crisi energetica e all'alta inflazione, consiste nel rimodulare gli attuali programmi finanziari pluriennali. La terza proposta riguarda nuove modalità di finanziamento condiviso del piano REPowerEU, inclusa la possibilità di raccogliere e impiegare nuovi fondi comuni sul modello dello schema SURE durante la pandemia.

Questo Policy Brief è la traduzione in italiano di un paper pubblicato in inglese da un gruppo di esperti invitati nei giorni scorsi a Ginevra per ragionare sulle sfide che attendono il Dispositivo di ripresa e resilienza (Recovery), i fondi strutturali e il REPowerEU, in occasione della settimana "Costruire la democrazia" organizzata dal Geneva Graduate Institute, gruppo di lavoro al quale ha partecipato il professore Luciano Monti della LUISS School of Government. Per gentile concessione dell'Albert Hirschman Centre on Democracy del Geneva Graduate Institute.

Link all'originale: <https://www.graduateinstitute.ch/communications/news/policy-brief>

** Nell'ordine: Research Fellow allo European University Institute, Firenze, già consigliere per la Commissione Finanze del Parlamento olandese; Senior Researcher ed Executive Director, Albert Hirschman Centre on Democracy; Consigliere del Presidente della Repubblica della Grecia, e Research Fellow all'Albert Hirschman Centre on Democracy; Luiss School of Government, docente di Politiche dell'Unione europea; Professore e Rettore, Central European University Vienna, Senior Visiting Fellow all'Albert Hirschman Centre on Democracy; professore all'Università di Belgrado, facoltà di Economia, e Atlantic Fellow for Social and Economic Equity, International Inequalities Institute, London School of Economics.*



Tanto al livello dell'Unione europea quanto a quello dei singoli Stati membri, in queste settimane sono emersi vari scenari dai dibattiti sul futuro dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) e sulla capacità degli stessi di fronteggiare la crisi energetica. Gli esperti riuniti per il seminario intitolato "Programmazione e gestione dei fondi pubblici in tempi di crisi: scenari europei", durante la settimana intitolata "Costruire la democrazia", hanno discusso le implicazioni della crisi per la gestione e la spesa dei fondi pubblici nel nostro continente.

Considerato che:

- Approcci *performance-based* sono benvenuti e dovrebbero essere estesi ad altri investimenti pubblici, in particolare per accrescere la "ownership" da parte degli attori locali
- La flessibilità è un fattore positivo a certe determinate condizioni
- Dobbiamo difendere gli investimenti attuali nel welfare
- Dobbiamo fornire una strategia di lungo termine guardando agli obiettivi di Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile
- Dobbiamo garantire procedure democratiche e dialogo sociale nella fase di definizione o ridefinizione dei programmi

Raccomandiamo una risposta europea comune e coordinata, fondata sulle tre direttrici qui di seguito.

1. Concentrarsi sull'implementazione invece che su una programmazione dettagliata

Un'ampia e dettagliata programmazione dei PNRR nella maggioranza dei Paesi Ue durante il 2023 sarebbe controproducente se l'obiettivo prioritario è quello di raggiungere gli obiettivi. Adesso è il momento di implementare gli investimenti pianificati per fornire beni, servizi e infrastrutture. È urgente implementare i piani nazionali, accelerare i processi amministrativi, adeguare le amministrazioni pubbliche a tutti i livelli per le nuove sfide che hanno di fronte a sé. L'ampliamento e il rafforzamento delle capacità amministrative sono cruciali per assicurare una capacità di spesa efficiente dei fondi pubblici, incluse le risorse del Recovery, così da avere l'impatto atteso sia a livello nazionale che regionale.

Per misurare l'impatto di questo processo, approcci performance-based agli strumenti finanziari del Recovery sono ben apprezzati e adesso dovrebbero essere testati durante l'implementazione dei PNRR. Questo non è il momento di avviare negoziati con la Commissione europea (e con altri Stati membri che dovrebbero approvarli all'interno del Consiglio) per riprogrammare i PNRR in base all'articolo 21 del Regolamento UE 2021/241.

2. Rimodellare gli attuali programmi finanziari pluriennali

Per gli Stati membri dell'Ue, non c'è modo di riformulare la pianificazione delle risorse stanziata per la Politica di coesione europea 2014-2020 e riallocate durante la fase più acuta della pandemia. Come emerge dai dati di monitoraggio della piattaforma Cohesion della Commissione europea, 265,2 miliardi di euro non sono stati ancora spesi dagli Stati membri (il 36% del totale delle risorse programmate). Tuttavia la grande maggioranza di questo ammontare non speso è stato già impegnato (fino al 100% in alcuni Paesi). Un'altra parte dello stesso ammontare è stata probabilmente spesa seppure non ne è stata data ancora



comunicazione alla Commissione. Il meccanismo attuale del capitolo di coesione del Quadro finanziario pluriennale (QFP) si fonda fino al 2023 sui rimborsi, dunque non è ragionevole ipotizzare che essi possano essere riprogrammati o riallocati. Piuttosto la situazione offre un'opportunità per tentare di rimodellare gli attuali Accordi di partenariato nazionali per il QFP 2021-2027, recentemente approvati dalla Commissione, e per riprogrammare le risorse allocate per finanziare i programmi nazionali operativi.

Se la governance degli Accordi di partenariato del QFP 2021-2027 sarà rivista, è essenziale che tale rivisitazione rispetti le allocazioni territoriali e il principio di concentrazione tematica. L'adeguamento si dovrebbe dunque concentrare sulla componente gestita dalle amministrazioni centrali degli Stati membri; da una parte perché quelle risorse non sono state già impegnate ma soltanto pianificate, dall'altra parte perché esse beneficerebbero delle misure di semplificazione e accelerazione per gli investimenti previste nei PNRR. Inoltre gli attuali Accordi di partenariato di solito contengono un'azione congiunta con i PNRR "di fronte a necessità di particolare rilievo" nei settori, tra gli altri, dell'energia, della sanità e della capacità amministrativa.

3. **Affrontare la sfida energetica**

Di recente la Commissione europea ha pubblicato alcune linee guida operative per affrontare la crisi energetica, riassunte in due documenti: la *"Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of Repower EU"* e la *"Proposal for the Regulation on Repower EU chapters in recovery and resilience plans"*. La Commissione invita gli Stati membri ad aggiungere ai loro PNRR un capitolo con nuove azioni per raggiungere gli obiettivi del piano REPowerEU, cioè la diversificazione delle fonti di approvvigionamento energetico e la riduzione della dipendenza dalle fonti fossili. Anche se la proposta della Commissione di aggiungere "un nuovo capitolo sull'energia" ai PNRR esistenti è da salutare con favore, il suggerimento di finanziare tale capitolo anche attraverso le risorse delle politiche di coesione appare quantomeno problematico.

Su queste basi, le raccomandazioni potrebbero muoversi in tre direzioni, meglio se integrate fra loro:

- a) Prendere in considerazione la possibilità di finanziare REPowerEU e i nuovi capitoli dei PNRR attraverso l'emissione di Eurobond e non invece a valere sull'attuale budget della Ue.
- b) Aggiornare gli Accordi di partenariato con la Commissione europea prima che i Programmi Operativi Nazionali (PON) per il 2021-2027 siano implementati.
- c) Chiedere l'avvio di un nuovo programma SURE, o comunque uno schema di welfare equivalente per sostenere i cittadini attraverso tutto il continente.