

“Next Generation EU”: interventi più efficaci per la transizione ecologica e per il lavoro nel Mezzogiorno

Antonio Aquino ^{1*}

¹ Università della Calabria

Corrispondenza: antonio.aquino@unical.it

Introduzione

NextGenerationEU è un intervento straordinario di politica fiscale espansiva dell’Unione Europea[1], che prevede sovvenzioni a fondo perduto per un importo complessivo di 390 miliardi di euro e prestiti richiedibili da ciascuno stato entro il limite del 6,8% del PIL 2019, per un importo complessivo massimo di 360 miliardi. Il programma sarà principalmente finanziato mediante emissioni della Commissione europea, con scadenza entro il 2058. Dal punto di vista complessivo dell’Unione europea questo programma ha il vantaggio di poter essere finanziato mediante un indebitamento che a posteriori sarà caratterizzato quasi certamente da tassi d’interesse reali significativamente negativi, visto l’attuale livello storicamente estremamente basso dei tassi d’interesse nominali, e un probabile, significativo, aumento del tasso d’inflazione nei prossimi anni.[2] Dal punto di vista dell’entità delle risorse disponibili, il principale strumento di *NextGenerationEU* è il Piano di Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*), che prevede sovvenzioni a fondo perduto per 312,5 miliardi di euro, e prestiti per un importo massimo di 360 miliardi di euro. Ulteriori sovvenzioni straordinarie sono previste per 47,5 miliardi di euro per le politiche di coesione (*React-EU*), 7,5 miliardi per lo sviluppo rurale, 10 miliardi per i paesi con maggiori difficoltà per la transizione ecologica (*Just Transition Fund*), 5,6 miliardi per incentivare investimenti pubblici e privati (*InvestEU*), 1,9 miliardi per rafforzare i sistemi di protezione da catastrofi naturali (*RescEU*), 5 miliardi aggiuntivi a sostegno di ricerca e innovazione (*Horizon Europe*).

Secondo le stime della Banca Centrale Europea (ECB, 2020), le sovvenzioni previste dal *Recovery Plan* comporterebbero trasferimenti netti da Germania, Olanda, Belgio, Danimarca, Svezia, Irlanda, Francia, soprattutto verso Croazia, Bulgaria, Grecia, Portogallo, Spagna e Italia. L’onere netto complessivo varierebbe da circa lo 0,5% del Pil per la Francia al 2% della Germania. Il beneficio netto varierebbe da circa il 2% del Pil per l’Italia[3] a circa il 10% per Croazia e Bulgaria.

In questa nota viene evidenziata la necessità di rafforzare l’efficacia degli interventi soprattutto per quel che riguarda la transizione ecologica e le politiche per il lavoro nelle regioni del Mezzogiorno.

Interventi urgenti più efficaci per la transizione ecologica

Nonostante *NextGenerationEU* venga spesso presentato come uno straordinario piano di rilancio, in realtà il suo principale obiettivo dichiarato è la difesa dal riscaldamento globale:

“Addressing the climate and environmental crisis is the defining challenge of our Time. Achieving the green transition requires reforms to direct public and private investments towards climate and environmental actions, aiming at reaching climate neutrality by 2050 and decoupling economic growth from resource use.All national recovery and resilience plans will need to focus strongly on both

reforms and investments supporting the green transition ... each recovery and resilience plan will have to include a minimum of 37% of expenditure related to climate.” (European Commission, 2020)

La consapevolezza circa i gravissimi rischi dell'aumento di temperatura provocato dall'accumularsi di anidride carbonica nell'atmosfera cominciò a crescere gradualmente nella seconda metà del secolo scorso e William Nordhaus (1977a, 1977b) propose delle riflessioni sulle strategie per contenere tale crescita. Anche come riconoscimento per essere stato un prestigioso precursore delle analisi economiche del fenomeno del riscaldamento globale, a Nordhaus fu conferito nel 2018 il premio Nobel per l'economia[4].

Dal punto di vista politico, la crescente consapevolezza dei danni del riscaldamento globale condusse le Nazioni Unite a promuovere nel 1992 la Conferenza di Rio de Janeiro (*Earth Summit*); soltanto cinque anni dopo si riuscì tuttavia a concordare un primo, significativo ma del tutto insufficiente, accordo di interventi (Protocollo di Kyoto firmato nel 1997, ma entrato in vigore soltanto nel 2005), e molti altri anni dovettero passare per un accordo più ambizioso (accordo di Parigi, firmato nel 2015 ed entrato in vigore nel 2016).

Nell'ultimo decennio, preoccupazioni sempre più allarmate sono state espresse da tanti scienziati, associazioni internazionali, e prestigiosi Centri di ricerca:

- *“If no strong collective action is undertaken soon, climate change is expected to dramatically deteriorate the well-being of future generations. Although the precise consequences of our inaction are still hard to quantify, there is no question that a business-as-usual scenario would be catastrophic.” (Gollier and Tirole, 2015, p.5). [5]*
- *“Climate change is one of the most challenging problems that humanity has ever faced. At stake are hundreds of millions of lives, innumerable species and ecosystems, the health and viability of the economy, and the future habitability of this planet” (Union of Concerned Scientists, <https://www.ucsusa.org/climate/solutions>).*
- *“Global warming is one of the most serious threats to the planet and to future generations” (Petizione firmata da oltre 1.500 dei più prestigiosi scienziati, tra cui la maggioranza dei premi Nobel in discipline scientifiche).*
- *“Climate change has the potential to eliminate humankind from the Earth if our generation refuses to confront its responsibilities towards Humanity.” (CEPR Research & Policy Network on climate change, 2020)*
- *“After more than 10,000 years of relative stability, the Earth’s climate has been changing very rapidly over the last century. Since the 1880s, the average global temperature has risen by about 1.1 °C. In absence of a strong decarbonisation, global average temperatures could reach about 2.3 °C above preindustrial levels by 2050; current actions to reduce emissions could delay this outcome to about 2080. Depending on the exact location, this can translate to an average local temperature increase of between 1.5 and 5.0 °C; the Arctic, in particular, is expected to warm more rapidly than elsewhere. Particularly dangerous would be increased temperatures in the Arctic, which could cause the melting of the permafrost with a strong release of greenhouse gases. This process would activate a feedback loop causing significant further warming, which could push the Earth into a “hot house” state, with frightening consequences.” (McKinsey, 2020)*

Il contrasto del riscaldamento globale è diventato da alcuni anni il principale impegno di Bill Gates, l'imprenditore forse più lungimirante dell'ultimo secolo:

- *“The world needs to get to zero emissions by 2050 if we’re going to avoid a climate disaster. Solving climate change would be the most amazing thing humanity has ever done” (Bill Gates, 2021a).*

- “.....se non arriviamo a zero emissioni nel 2050 sarà un disastro irreversibile...” (Bill Gates, 2021b)

Una valutazione estremamente allarmata circa la possibilità di fermare tempestivamente il riscaldamento globale è stata espressa recentemente dall'*International Renewable Energy Agency* (IRENA, 2021, p.4):

“The window of opportunity to achieve the 1.5°C Paris Agreement goal is closing fast. The recent trends show that the gap between where we are and where we should be is not decreasing but widening. We are heading in the wrong direction. The Intergovernmental Panel on Climate Change’s (IPCC’s) Special Report on Global Warming of 1.5°C released in 2018 clearly indicates that a 45% reduction in global greenhouse gas emissions from 2010 levels is required by 2030. However, emissions have continued to increase, except in 2020, when the COVID-19 pandemic caused a dramatic economic slowdown. Indications are that a rebound is very likely to happen, at least in the short term. What is at stake is the ability to avoid further irreversible warming with profound economic and humanitarian consequences. The most important variable to measure our efforts is time. The coming nine years will clarify whether we can achieve the speed and scale of deployment necessary for a 45% emission reduction. The highest levels of ambition and effort are required to change course.” (IRENA, 2021, p. 4)

Secondo IRENA (2021, p. 8), nonostante le pressoché unanimi adesioni all’accordo di Parigi, le emissioni di CO₂ sono continuate ad aumentare fino al 2019, con una riduzione soltanto del 7% nel 2020, per effetto delle forti limitazioni imposte dalla pandemia. Anche se le installazioni di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili continuano ad aumentare rapidamente, e il costo di produzione degli impianti solari è diminuito a meno di 2 centesimi di dollaro per Kwh, la velocità della transizione energetica appare ancora ben lontana da quella necessaria per perseguire gli obiettivi dell’accordo di Parigi. Al ritmo attuale, le emissioni globali, lungi dall’azzerarsi, registrerebbero soltanto una modesta diminuzione verso il 2050. Appare necessario quindi accelerare gli sforzi verso la transizione energetica, perseguendo più efficacemente una riduzione delle emissioni di circa il 3,5% all’anno nei prossimi 30 anni.

Sulla base di queste considerazioni, apparirebbe urgente:

1. un significativo aumento delle risorse di *NextGenerationUE*, per rendere disponibili finanziamenti aggiuntivi, da gestire anche centralmente a livello di Unione Europea, per attività di ricerca e sviluppo, soprattutto per quel che riguarda la produzione e le utilizzazioni di idrogeno verde, e le modalità di cattura, stoccaggio e utilizzazione di CO₂ (CCS-*Carbon Capture and Storage*, CCU- *Carbon Capture and Utilization*, BECCS-*Bioenergy with carbon capture and storage*)[\[6\]](#);
2. approvare riforme fiscali che prevedano da un lato un aumento significativo dell’imposizione fiscale sui comportamenti che causano emissioni di CO₂ (*Carbon tax*)[\[7\]](#) e dall’altro una diminuzione dell’imposizione fiscale su produzione e utilizzazione di beni che consentono di ridurre le emissioni di CO₂, con un impatto complessivamente neutro sugli oneri tributari complessivi.

Interventi più efficaci per il lavoro nelle regioni del Mezzogiorno. Gli altri due principali obiettivi di *NextGenerationEU* sono la transizione digitale e la coesione territoriale. Per la transizione digitale le linee guida della Commissione europea (settembre 2020) richiedono a ciascun paese di riservare almeno il 20% delle risorse del *Recovery Plan*. Per le politiche di coesione, *NextGenerationUE* prevede sovvenzioni aggiuntive a fondo perduto di 47,5 miliardi di euro per gli anni dal 2021 al 2023. destinato a incrementare i finanziamenti a fondo perduto del Fondo di coesione per gli anni dal 2021 al 2023; sulla quota di 13,5 miliardi assegnati all’Italia, 8,4 miliardi sono stati destinati dal Governo italiano alle regioni del Mezzogiorno.

Tuttavia, nonostante il rilevante impegno di risorse, le politiche di coesione si sono rivelate fino ad ora per le regioni del Sud dell'Italia un clamoroso "libro dei sogni" [8]. In particolare, il tasso di occupazione delle persone in età da lavoro, che dovrebbe rappresentare l'indicatore più significativo delle disparità territoriali, e per il quale la strategia del vertice di Lisbona del marzo 2002 stabiliva un livello fisiologico del 70 per cento da raggiungere entro il 2010, ha registrato in media nel 2019 per le regioni del Mezzogiorno un valore medio del 44,8 per cento, addirittura più basso del 46,4 per cento registrato nel 2002! Fra le grandi regioni del Mezzogiorno soltanto la Puglia registra un valore leggermente superiore alla media del Mezzogiorno (45,8%); valori significativamente inferiori alla media sono registrati da Campania (41,8%), Calabria (41,5%) e Sicilia (41%). Fra il 2002 e il 2019 il tasso di occupazione è aumentato invece dal 63,5% al 68 per cento nelle regioni del Nord dell'Italia. (Banca d'Italia, Economia delle regioni italiane, 2004, 2019, 2020). Apparirebbe quindi necessario, più che un aumento delle risorse, un radicale ripensamento della natura delle politiche di coesione [9] che preveda, in aggiunta agli investimenti in infrastrutture, l'introduzione di forti e duraturi sgravi fiscali per l'occupazione nelle produzioni di beni a mercato internazionale localizzate nelle regioni del Mezzogiorno.

Note:

[1] Proposto dalla Commissione UE al Consiglio dei Capi di Stato e di Governo nel luglio del 2020 e approvato e dal Parlamento europeo il 10 novembre 2020.

[2] A metà maggio 2021 il tasso d'interesse sui buoni del debito pubblico a 30 anni è circa 0,4% per la Germania e 2% per l'Italia. Supponendo un tasso d'interesse di circa lo 0,5% delle emissioni di debito da parte della Commissione europea e un tasso d'inflazione medio del 2% nei prossimi 30 anni, i paesi beneficiari rimborserebbero in termini reali molto meno dei finanziamenti ottenuti oggi. Per i paesi che hanno la possibilità di emettere debito pubblico a tassi d'interesse inferiori (certamente Germania e Olanda, ma forse anche Austria, Belgio, Danimarca e Francia) potrebbe non essere conveniente utilizzare i prestiti previsti da *NextGenerationEU*.

[3] Le stime della BCE tengono conto sia delle sovvenzioni previste dal piano, sia del contributo dei diversi paesi al loro finanziamento. Per l'Italia, per esempio, risulta un trasferimento netto di circa 35 miliardi di euro, corrispondente a circa il 2% del PIL 2019, pari alla differenza fra una sovvenzione complessiva prevista in circa 70 miliardi di euro e il contributo dell'Italia al finanziamento del totale delle sovvenzioni stimato in circa 35 miliardi di euro. Una ulteriore sovvenzione di 13,5 miliardi è stata inoltre già assegnata all'Italia a valere sui 47,5 miliardi di *REACT-EU*, destinato a incrementare i finanziamenti a fondo perduto del Fondo di coesione per gli anni dal 2021 al 2023.

[4] Thomas Schelling, premio Nobel per l'economia nel 2005, fino agli anni novanta del secolo scorso esprimeva opinioni molto caute riguardo la politiche volte a contenere il riscaldamento globale, principalmente per il loro costo estremamente elevato e per il fatto che gli effetti negativi sarebbero ricaduti principalmente sulle generazioni future dei paesi più poveri, mentre il loro costo sarebbe stato sostenuto principalmente dalla generazione attuale dei paesi più sviluppati. Con il passar degli anni, tuttavia, anche Schelling cominciò a sostenere l'urgenza di interventi volti a contrastare il riscaldamento globale (Schelling, 1997, 2007).

[5] Per sottolineare l'urgenza degli interventi per fermare il riscaldamento globale, Gollier e Tirole (2015) riportarono un brano molto suggestivo di un appassionato discorso pronunciato a New York il 4 aprile 1967 da Martin Luther King:

"We are now faced with the fact that tomorrow is today. We are confronted with the fierce urgency of now. In this unfolding conundrum of life and history there is such a thing as being too late. Procrastination is still the thief of time. Life often leaves us standing bare, naked and dejected with a lost opportunity. The "tide in the affairs of men" does not remain at the flood; it ebbs. We may cry out desperately for time to pause in her passage, but time is deaf to every plea and rushes on. Over the bleached bones and jumbled residue of numerous civilizations are written the pathetic words: "Too late."" (Martin Luther King, 1967)

[6] L'importanza decisiva di maggiori finanziamenti in R&D per contrastare il riscaldamento globale è stata sottolineata, tra gli altri, da Bill Gates (2021a, 2021b).

[7] *“In definitiva, quindi, il metodo più semplice, più efficace e meno dispendioso per affrontare e risolvere il problema del cambiamento del clima sarebbe quello di una imposta sulle emissioni di gas serra: l’ormai nota “carbon tax”. Pensate soltanto a quanti programmi inutili e inefficaci, quante migliaia di pagine di normative e quanti sprechi potrebbero essere evitati.”* (Rattner, 2021). L’efficacia della Carbon tax era stata già magistralmente evidenziata da Nordhaus(1977a, 1977b). Le difficoltà di implementazione sono state illustrate recentemente da Fraioli (2020).

[8] L’espressione “libro dei sogni” fu usata nel 1964 da Amintore Fanfani, a proposito del piano quinquennale elaborato da Antonio Giolitti, Ministro del Bilancio del primo governo di centro-sinistra organico presieduto da Aldo Moro, con la collaborazione, fra gli altri, di Paolo Sylos Labini e Giorgio Fuà. La stessa espressione è stata ripresa come titolo di un libro del 2007 di Giorgio Ruffolo (editore Donzelli), autore nel 1969, quale Segretario generale per la Programmazione economica, del “Progetto 80”, Rapporto preliminare al Programma Economico Nazionale 1971-1975, che si rivelò a posteriori un altro vero e proprio “libro dei sogni”. “Libri dei sogni” sembrano essersi rivelati poi le previsioni sul Mezzogiorno elaborate nei primi anni duemila dal Dipartimento per il Mezzogiorno diretto da Fabrizio Barca, e, a livello europeo, la Strategia elaborata a marzo del 2000 dal Consiglio europeo di Lisbona, anche per la parte volta a realizzare in Europa *“l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale”*.

[9] Il clamoroso fallimento delle politiche di coesione, soprattutto per quel che riguarda gli effetti sull’occupazione nelle regioni del Sud dell’Italia, è stato evidenziato, fra gli altri, da Crescenzi e Giua (2020).

Bibliografia

1. Crescenzi R., Giua M. (2020), One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states, *Regional Studies*, vol. 54, Issue 1.
2. ECB (2020), *Economic Bulletin*, n. 6.
3. European Commission (2020), *Annual Sustainable Growth Strategy 2021*.
4. Fraioli L. (2020), La lunga marcia della carbon tax, *La Repubblica*, 07 ottobre.
5. Galeotti M., Lanza A. 2021, Clima: non è più tempo di annunci, *LaVoce*, 07 maggio.
6. Gates Bill (2021a), *How to Avoid a Climate Disaster, The Solutions We Have and the Breakthroughs We Need*, New World press.
7. Gates Bill (2021b), Io accusato sul web di complotto? Mi sono sorpreso, *Corriere della Sera*, 19 febbraio.
8. Gollier C., Tirole J. (2015), *Negotiating Effective Institutions Against Climate Change*, *Economics of Energy & Environmental Policy*, Vol. 4, n. 2
9. International Energy Agency (2020), *Sustainable Recovery, World Energy Outlook Special Report*.
10. IRENA (International Renewable Energy Agency) (2021), *World Energy Transition Outlook, Preview*, March.
11. McKinsey Global Institute (2020), *Climate risk and Response, Physical hazards and Socioeconomic impacts*.
12. Martin Luther King, Jr. (1967), *Speech delivered . on April 4, at a meeting of Clergy and Laity Concerned at Riverside Church in New York City*.
13. Nordhaus, W. D. (1977a). *Economic Growth and Climate: The Carbon Dioxide Problem*, *American Economic Review*, vol. 67(1), pp. 341-346, February.
14. Nordhaus W. D. (1977b), *Strategies for the Control of Carbon Dioxide*, *Cowles Foundation Discussion Paper* n. 443, January 6, 1977
15. Rattner S. (2021), Usa, meno infrastrutture inutili e più ambiente, *la Repubblica*, 22 aprile.
16. Schelling T. (1997), *The Cost of Combating Global Warming*, *Foreign Affairs*, Nov./Dec.
17. Schelling T. (2011), *The Economics of Global Warming*, <https://www.newsweek.com> 23 gen
18. Tirole J., 2010, *Climate Change Policy: a New International Architecture*, *The Economics and Energy Market Conference*, Toulouse, January 28-29.