



# Serve consenso politico per riforme che consentano investimenti pubblici Ue

Strategie di crescita/3

Floriana Cerniglia e Francesco Saraceno

**L'**Europa è di fronte all'ennesimo bivio. Mentre molti Stati stanno attuando piani di consolidamento di bilancio (Italia e Francia, *in primis*) il divario di crescita della Ue con Usa e Cina è sempre più evidente. Il Rapporto Draghi ha quantificato in circa 800 miliardi di euro all'anno, il 5% del Pil Ue (di cui circa la metà dovrebbe provenire da investimenti pubblici), il bisogno di investimenti aggiuntivi rispetto ai livelli attuali per evitare la lenta agonia dell'Europa. La diagnosi di Draghi non sorprende, emerge dai Rapporti sugli investimenti pubblici europei (*European Public Investment Outlooks*), che curiamo dal 2020. Rapporti frutto della collaborazione tra due centri di ricerca (Cranec, Università Cattolica e Ofce Sciences Po-Parigi) per portare nel dibattito pubblico il tema essenziale – ma per decenni tabù – della politica di bilancio da intendersi non solo in chiave anticiclica ma per il suo contributo alla crescita economica attraverso gli investimenti pubblici.

I Rapporti si declinano in due Parti: una dedicata agli Stati, una a focus tematici. A questi ultimi, hanno contribuito più di cento economisti provenienti da Università, think tanks, banche pubbliche d'investimento, istituzioni europee e internazionali (Banca europea per gli investimenti, Commissione europea, Fmi). Sia pure nella diversità dei temi e delle provenienze degli autori, emerge una serie di fili rossi. In primo luogo, che gli investimenti pubblici sono essenziali per la crescita non solo per l'impatto moltiplicativo immediato sul Pil, ma perché, aumentando la redditività attesa degli investimenti privati, stabilizzando l'economia e riducendo l'incertezza, stimolano l'accumulazione di capitale privato; poi, che il calo degli investimenti pubblici, sia materiali sia immateriali, contribuisce ad aumentare le disuguaglianze individuali e territoriali. Infine, che le regole fiscali europee vanno riformate per facilitare una ripresa dell'investimento pubblico.

Il quinto volume *Investing in the Structural Transformation. 2024 European Public Investment Outlook* è incentrato sugli investimenti pubblici necessari per una nuova politica industriale nella Ue che, sembra ritornata al centro della scena (i Rapporti Draghi e Letta lo testimoniano), soprattutto dopo l'invasione dell'Ucraina. Il nostro studio si situa nel contesto della policrisi che dal 2008 non ha solo una natura economica ma è sempre più legata a fragilità/rischi globali e geo-politici, sociali e sanitari. Rischi inediti che necessitano di un ripensamento dell'architettura istituzionale della Ue e del rapporto tra i poteri pubblici – della Ue e degli Stati – e il mercato, mettendo in primo piano un nuovo ruolo per la politica industriale e il finanziamento di beni pubblici europei. Il *leitmotiv* del volume è che la politica

industriale non può essere ridotta a strumento per consentire ai mercati di funzionare, ad esempio «livellando il terreno di gioco» e riducendo o eliminando le rendite e il potere di mercato (la dottrina che ha prevalso nella Commissione europea in passato); né a favorire la creazione di grandi conglomerati oligopolistici con l'obiettivo di competere sui mercati internazionali; o, ancora, a operare esclusivamente tramite la regolamentazione. La politica industriale deve essere una strategia multidimensionale che favorisca la trasformazione strutturale e riduca i colli di bottiglia nei settori strategici, facilitando il processo di distruzione creativa che rialloca risorse dalle attività a bassa produttività a settori che siano strategici per le transizioni ecologica e digitale o per motivi geopolitici.

La crescente frammentazione politica, europea e all'interno degli Stati, non lascia spazio all'ottimismo. Un clima non favorevole a grandi progetti comuni e le mani legate delle politiche nazionali (a causa del nuovo Patto di Stabilità, troppo simile al vecchio) non sono compatibili con i bisogni di finanziamento per la transizione ecologica e per i beni pubblici europei. Sarebbe auspicabile che emerga un consenso politico per riforme che consentano adeguati investimenti pubblici europei. La costruzione di tale consenso è la più grande delle sfide, perché lo spezzatino delle politiche pubbliche a livello di singoli Stati è quanto di più anacronistico si possa immaginare per far fronte al divario crescente della Ue con la Cina e gli Usa.

Esempio paradigmatico è la spesa in ricerca e sviluppo, determinante per il cambiamento strutturale e quindi per orientare la politica industriale. I dati mostrati in un capitolo, a cura degli autori della Banca europea per gli investimenti, parlano da soli; sebbene la spesa in investimenti pubblici in Europa negli ultimi anni sia cresciuta a buoni tassi (sarà il 3,7% del Pil nel 2025, il livello più alto dal 2009), gli investimenti in ricerca e sviluppo sono calati: se nel 2016 erano il 10% di tutti gli investimenti pubblici, nel 2022 sono l'8,8%. Se si considera l'insieme della spesa per R&S (privata e pubblica), la Ue a 27 è fanalino di coda dietro a Cina, Usa e Corea del Sud. Inoltre, nella Ue la situazione è eterogenea: Stati che dedicano molte risorse, altri (come l'Italia) molte meno. Esternalità ed economie di scala sono connaturate a questo tipo di spesa; ci sarà un cambio di marcia se e solo se si svilupperà con vigore anche una dimensione europea per un bene pubblico europeo, come è la ricerca. In assenza di progressi sul fronte di politiche comuni sembra inevitabile che si riapra un dibattito per una nuova regola fiscale che consenta agli Stati di investire nel nostro futuro.

Cranec, Università Cattolica del Sacro Cuore; Ofce, Sciences-Po Paris

© RIPRODUZIONE RISERVATA



## IL LIBRO

Floriana Cerniglia e Francesco Saraceno hanno scritto *Investing in the Structural Transformation. 2024 European Public Investment Outlook*. Il volume,

riflettendo sugli insegnamenti tratti dalle policrisi del 2008-2020, spiega come l'Europa può guidare la trasformazione strutturale attraverso investimenti pubblici strategici.