

Luiss
School of European Political Economy

Next Generation EU: Una condizionalità virtuosa

Gianni Toniolo

Policy Brief 33/2020

LUISS



28 luglio 2020

Next Generation EU: Una condizionalità virtuosa

Gianni Toniolo

Trovato, piuttosto rapidamente, l'accordo sulla Dimensione complessiva del fondo *Next Generation EU* (NGEU), confermando i 750 miliardi proposti dalla Commissione, il recente Consiglio dei capi di stato e di governo dell'Unione si è protratto per giorni e notti insonni, rischiando forse di fallire, per decidere su due questioni: (i) il rapporto tra doni (*grants*) e prestiti, (ii) le condizioni per l'erogazione dei fondi e il controllo sul loro impiego dall'altro. La prima questione ha implicazioni quantitative assai modeste, tanto che il braccio di ferro sarebbe stato degno di miglior causa. La seconda è certo importante, non tanto per l'orgoglio nazionalista, al quale molti l'hanno appesa, quanto per l'occasione di crescita che offre, qualora sia bene giocata dai singoli stati e dalle istituzioni dell'Unione europea.

Doni o prestiti, una futile contesa?

I capi di stato e di governo, in particolare quello olandese e quello italiano, hanno speso molto del capitale politico che ciascuno aveva in seno al consiglio chi per decidere della suddivisione del NGEU in prestiti, dunque da rimborsare, e in somme a fondo perduto, delle quali non sarebbe stata chiesta la restituzione. Hanno dovuto farlo per difendere la propria posizione domestica dagli attacchi dei rispettivi opposti nazional-populismi. Un prestito, utilizzabile immediatamente, con rendimento positivo, rimborsabile in trenta anni, con la prima rata in scadenza tra cinque, a un tasso di interesse vicino a zero, si avvicina a un dono.

Negli anni Venti del secolo scorso, il problema, a elevata carica politica ed economica, del rimborso dei prestiti di guerra fatti da Stati Uniti e Regno Unito a Francia, Italia e Belgio si risolse con una lunga rateizzazione che, nel caso dell'Italia, ridusse, nel 1925, il valore attuale del debito a poco più del 30 per cento della somma ricevuta dagli Stati Uniti nel 1917-18. (Il prestito fu poi ripudiato nel 1934, speriamo che nessuno abbia oggi un *arrière pensée* di questo tenore). Nel clima nazionalista e rivendicazionista di allora non mancarono le proteste che ignoravano il fatto che, in realtà, l'Italia aveva ottenuto il condono di circa il 70 per cento del debito.

Se Il Consiglio dei capi di stato e di governo, con il consenso dell'Italia, avesse ridotto i doni di 100 miliardi, ben poco sarebbe cambiato nel contenuto economico dell'accordo ma avremmo assistito a una levata di scudi da parte dell'opposizione e nella stessa maggioranza. I "doni", che uno dei leader dell'opposizione ha definito "quanto è nostro", erano diventati, come il MES, un totem, un simbolo politico meritevole di barricate, forse non solo metaforiche. Per questo motivo, il presidente Conte non si è sentito di concedere su questo punto più del pochissimo su cui ha ceduto. Ma il prezzo pagato nella configurazione finale dell'accordo è stato

probabilmente non trascurabile: tra i *quid pro quo* ci sono la concessione di sconti sui contributi dei paesi “frugali” all’Unione e il mantenimento della modesta dimensione del suo bilancio “ordinario”, rinunciando, per esempio, a un aumento dei fondi per la ricerca richiesto, tra l’altro, da un gran numero di scienziati e studiosi europei.

Condizionalità: l’esempio virtuoso del Piano Marshall

Se il braccio di ferro sul rapporto tra doni e prestiti era probabilmente degno di miglior causa, le condizioni per l’erogazione dei fondi e le regole per la successiva supervisione del loro uso sono ovviamente temi cruciali. Non però per rivendicare una totale autonomia, invocata da politici e media in nome di una sovranità nazionale che, in questo campo, è logicamente e storicamente limitata. Prima di dire qualcosa sul 2020 è utile fare un bel po’ di passi indietro, al 1947, a quel Piano Marshall da molti ricordato in questi mesi, più spesso a sproposito che a proposito.

I fondi dell’*European Recovery Program* (ERP, il nome ufficiale del Piano Marshall), messi in campo per il 70 per cento dagli Stati Uniti e per il resto da 24 altri paesi tra i quali spiccava il Canada, furono distribuiti sulla base di precise condizioni. Non poteva essere diversamente. Nessuno, privato o governo, dona o presta incondizionatamente. Sono fortemente condizionati, per esempio, i programmi di assistenza a paesi emergenti attuati dal nostro paese. Nel caso dell’ERP, la prima e più importante condizione fu che tutti i paesi che accettarono di partecipare al programma (l’Unione Sovietica rifiutò l’offerta) di sedessero attorno a un tavolo a Parigi per concordare, con i donatori e tra loro, l’uso dei fondi. Nacque così l’OECE (viva oggi come OCSE), un’organizzazione, appunto, per la cooperazione. I singoli paesi presentavano le proprie proposte che venivano discusse collegialmente e vagliate dai rappresentanti dell’ERP. La condizionalità non poteva mancare ma fu trasformata in occasione per rimettere in moto e potenziare la cooperazione tra i paesi europei carente almeno dalla Grande Crisi degli anni Trenta, in molti campi dal 1914. Presso ogni paese sedeva poi un rappresentante dell’ERP, incaricato di valutare e stimolare l’attuazione del programma, in stretto contatto con i governi locali. Si trattò di una condizionalità lungimirante.

Tutto questo è abbastanza noto per i molti recenti riferimenti, benché non sempre appropriati e conseguenti, al Piano Marshall. Meno nota è la reazione dell’Italia al quadro di condizionalità messo in atto. La parte che possiamo chiamare macroeconomica insisteva sulla riduzione dell’inflazione e sulla creazione di un quadro di stabilità dei conti pubblici. Su quest’ultimo punto è ancora attuale la risposta che Einaudi diede a un giornalista che gli chiedeva quali condizioni ponesse l’ERP all’Italia. L’allora ministro del bilancio rispose che c’era una sola condizione: non usare i fondi Marshall “per tappare i buchi nel bilancio corrente dello stato”. “E’ ragionevole questa condizione?” chiese il giornalista. Ed Einaudi: “Essa è tale che se non ci fosse gli italiani dovrebbero porla essi stessi” (Il Tempo 16/4/1948). In verità vi erano altre condizioni. L’Italia doveva predisporre un proprio programma per l’uso dei fondi, discuterlo con i rappresentanti ERP e con gli altri paesi, con una procedura che intendeva suscitare il necessario consenso sociale. Si trattava di orientare i programmi al lungo piuttosto che al breve termine, di evitare sovrapposizioni e incoerenze con i piani degli altri paesi, di introdurre controlli leggeri ma rigorosi delle realizzazioni previste.

L'Italia aveva allora la corretta percezione di essere, per motivi economici e politici, in una posizione di debolezza. Sviluppò, dunque, un'azione diplomatica non solo verso gli Stati Uniti ma anche verso la Gran Bretagna e la Francia (paesi beneficiari dell'aiuto Marshall) in vista delle riunioni parigine presso l'OECE. Il primo Programma a lungo termine (quadriennale) messo a punto dal governo italiano metteva al primo posto lo "sviluppo razionale e costante delle risorse umane sia dal punto di vista fisico sia intellettuale" per "attenuare le differenze rispetto agli altri paesi dell'Europa Occidentale". Purtroppo, in termini relativi, siamo ancora a questo punto per la disattenzione successiva, lamentata da Tullio De Mauro, delle élite italiane ai problemi della scuola e dell'università. Gli altri punti riguardavano, come è facile immaginare, la migliore combinazione di capitale fisico e umano per fare crescere reddito per abitante e produttività. Piuttosto che i singoli aspetti del programma, possono interessare al dibattito odierno le premesse che lo ispiravano. La prima era il riconoscimento esplicito del fallimento dell'economia autarchica e, dunque, del ritardo economico dell'Italia rispetto agli altri paesi europei. La seconda riguardava la collaborazione tra i paesi beneficiari del Piano in un processo di progressiva armonizzazione dei programmi dei singoli paesi, alla fine della quale, tuttavia, l'Italia si proponeva di dare "preminente rilievo alle direttive di condotta proposte dal Consiglio dell'OECE". La terza premessa era di carattere pragmatico e risentiva, forse, dell'influenza di Albert Hirschman: considerate le condizioni di incertezza nelle quali il programma era formulato, era opportuno "impostare il problema limitando e circoscrivendo il campo delle variabili".

Nell'Italia distrutta dalla guerra ma già impegnata in una sorprendente ricostruzione, le condizioni del Piano Marshall furono vissute dalla maggior parte dei responsabili di governo come un'opportunità piuttosto che come una violazione di diritti fondamentali e irrinunciabili all'auto determinazione nell'utilizzo di risorse donate o prestate. Le discussioni parigine sul coordinamento nell'uso dei fondi ERP furono valorizzate come utile scambio di esperienze, indispensabile alla riuscita del programma comune, nella consapevolezza dell'interdipendenza dei processi di ricostruzione dei paesi europei. Fu benvenuta la presenza di esperti internazionali, di formazione e retroterra teorico diversi, come Vera Lutz e Albert Hirschman, così come lo furono pienamente utilizzate le competenze che Paolo Baffi stava accumulando nel servizio studi della Banca d'Italia e quelle dell'IRI di Pasquale Saraceno.

La condizionalità odierna

Non ho ricordato il Piano Marshall per amore di archeologia ma perché esso è stato sovente tirato nel dibattito di questi mesi, vedendo però l'analogia con le vicende odierne solo nella parte finanziaria dell'ERP, importante ma non stratosferica (in apporto al PIL, NGEU avrà una dimensione maggiore). La rilevanza dell'ERP fu prima di tutto, come ho detto, di carattere istituzionale: avviare una cooperazione virtuosa tra paesi che solo tre anni prima si erano mortalmente combattuti e, pertanto, mortalmente odiati. I dollari erano in primo luogo lo strumento, il lubrificante, di questa operazione politico-istituzionale.

Per un paese di medie dimensioni come il nostro, le "condizionalità" economiche più insidiose sono quelle implicite, non scritte ma insite nei rapporti con i mercati reali e finanziari, nei vincoli di bilancia dei pagamenti e di finanza pubblica, nelle decisioni dei pochi grandi paesi le cui politiche monetarie, fiscali e doganali creano l'ambiente entro il quale gli altri devono formulare le proprie. Questi vincoli, dei quali poco si parla, sono allentati con la partecipazione all'Unione Europea, però al prezzo inevitabile, in ogni convivenza umana, di

accettarne altri. Per un paese come l'Italia, il vantaggio dei vincoli europei consiste nella partecipazione alla formulazione comune delle decisioni, che non esiste nel caso dei vincoli impliciti dei quali dicevo. La capacità di un paese come il nostro di influenzare la formulazione delle comuni "condizionalità" dipende dal suo peso economico e demografico ma anche dalla sua credibilità nel proporre azioni che contribuiscano al consolidamento dell'Unione Europea, nell'assumersi impegni e nel mantenerli.

L'impostazione delle condizioni che regoleranno la ricezione e l'uso dei fondi NGEU assomiglia a quella del Piano Marshall: favorire riforme che consentano all'Italia, una volta terminato il programma, di riprendere la strada della crescita, smarrita da un quarto di secolo. Si tratta, riprendendo Einaudi, di condizioni che avremmo dovuto porci da soli. Sono d'altronde, per usare una parola usurata, riforme sull'urgenza delle quali in Italia si parla, e largamente si concorda, da anni e che la Commissione ha fatto proprie nelle *Country Recommendations* del 2019. Sul loro contenuto e sul metodo di formulazione dei programmi dovrebbe, a rigor di logica, esserci dunque un largo consenso nel paese.

Quanto al controllo sull'uso dei fondi, le notti insonni (abbondano gli aneddoti in merito) sono state ben spese poiché hanno portato a escludere diritti di veto da parte di singoli governi sull'impiego di doni e prestiti da parte da altri paesi. La battaglia, benché condotta sul filo degli opposti populismi, ha prodotto un esito che, seppure non ottimale, è coerente con i trattati e con la costruzione di un'Europa dotata di istituzioni più capaci di creare elementi di unità tali da rafforzare la sua resilienza nel mondo frammentato e poco cooperativo nel quale vivremo nel prevedibile futuro.

Un buon uso di Next Generation EU

Nei pochi giorni successivi alla maratona di Bruxelles, l'accordo raggiunto ha già creato effetti positivi sui debiti sovrani i cui tassi sono tutti in diminuzione. Di ciò beneficiano soprattutto i paesi, anzitutto l'Italia, che hanno costi di indebitamento elevati. Si prevede, inoltre, un ruolo maggiore dell'euro quale valuta internazionale di riserva sia perché l'esito del Consiglio ha diminuito di molto la percezione di una moneta a rischio di dissoluzione sia perché si annuncia un mercato profondo di titoli sovrani emessi dall'Unione sia, infine, perché, malgrado le affermazioni che si tratti di un'operazione una tantum, molti ritengono che essa finirà per dare alla politica macroeconomica europea la necessaria gamba fiscale che sollevi la quella monetaria dal peso sinora ben sopportato, ma alla lunga poco sostenibile senza effetti collaterali indesiderati.

Il consolidamento e l'estensione di questi primi benefici dipendono ora dalla reazione dei singoli paesi. Anzitutto dell'Italia, che dovrà fare uno sforzo culturale e politico per lei inusuale nel predisporre e, soprattutto, realizzare i piani per l'uso dei fondi. Come molti commentatori hanno osservato, sarà necessaria una rottura radicale con le prassi sin qui seguite nell'uso dei fondi europei e nelle molte "flessibilità" di bilancio chieste all'Unione, entrambe con risultati a dir poco modesti.

In un recente Policy Brief della LUISS School of European Political Economy, del quale sono coautore ("I grandi nodi da sciogliere per salvare l'Italia", www.sep.luiss.it), abbiamo sostenuto che le linee lungo le quali tracciare il programma di utilizzo dei fondi NGEU sono piuttosto ben delineate nell'ultimo *Country Specific Recommendations* della Commissione, che a sua volta riflette le conclusioni consolidate dell'infinito dibattito

italiano sulle riforme. Le priorità sono indicate negli investimenti in istruzione, digitalizzazione e sostenibilità ambientale alle quali l'emergenza che viviamo obbligano ad aggiungere il settore sanitario. Non è questo il luogo, né avrei la competenza per farlo, per entrare nei dettagli, dei quali molto si discuterà nelle prossime settimane, sperabilmente in modo costruttivo, laico, non troppo ideologico. Sarà utile riprendere il saggio obiettivo di "circoscrivere il campo delle variabili" posto da chi gestì gli aiuti ERP. In un quadro di complessità e incertezza, non era saggio allora, lo è ancora meno oggi, pensare di voler regolare minutamente dal centro l'uso di ogni euro del piano.

Il successo italiano nell'impiego dei fondi NGEU si misurerà sulla base di una sola variabile: l'aumento sostenuto nel tempo della crescita del reddito e della produttività. Non siamo certo nella condizione post bellica ma veniamo da un quarto di secolo di inesorabile declino, prima relativo e poi assoluto, della nostra economia, con effetti evidenti su quasi ogni aspetto della società, della cultura, dei rapporti internazionali. Nel 1947 si partì dalla premessa condivisa che bisognasse colmare un ritardo rispetto ai paesi più avanzati d'Europa, oggi la premessa è purtroppo la stessa. Parlare apertamente del declino del nostro paese non è pessimismo disfattista ma condizione necessaria per concentrare l'attenzione dei decisori e dell'opinione pubblica su quanto è dobbiamo fare per mettere la produttività delle imprese su un sentiero di crescita stabile. Su questo *porro unum necessarium* è indispensabile creare un consenso tra le forze politiche e sociali che garantisca la continuazione dei programmi pluriennali, malgrado la fisiologica alternanza delle maggioranze di governo. Nell'immediato dopoguerra, esistevano profonde differenze ideologiche e politiche tra i diversi partiti, tra i quali la contesa era molto aspra. Ma i partiti, i sindacati, le organizzazioni imprenditoriali, l'opinione pubblica erano consapevoli che la ricostruzione e l'avvio di una crescita sostenuta erano la condizione necessaria per la realizzazione di qualunque obiettivo avesse la politica di ciascuno.

Prima essenziale condizione per il rilancio della nostra economia è l'abbandono della politica dei sussidi a persone, settori, aree. I sussidi sono ancora indispensabili oggi e lo saranno ancora per qualche mese ma andrà presto definitivamente abbandonato il loro uso, largamente praticato negli anni passati, al solo fine di creare effimero consenso, con i risultati, non solo economici, che sono sotto i nostri occhi. NGEU deve servire per recuperare una parte del ritardo enorme negli investimenti pubblici che abbiamo accumulato soggiacendo alla politica dei sussidi a pioggia. La seconda condizione è che sia ben chiaro ai decisori politici e all'opinione pubblica che i fondi NGEU servono solo per investimenti, non possono né devono essere usati per spesa corrente, ancorché necessaria, né per la riduzione di imposte. A questo si dovrà provvedere con una razionalizzazione della finanza pubblica ordinaria (al netto cioè dei fondi NGEU) orientata a renderla più produttiva e contenuta entro limiti che consentano una graduale, ma costante e prevedibile, diminuzione del rapporto debito/PIL. Sono necessarie poi le riforme istituzionali auspiccate da tutti ma mai realizzate per le forti resistenze corporative dei settori coinvolti, sulle quali non mi soffermo, essendo assai note.

L'Italia ha davanti a sé un'occasione che non si ripresenterà, frutto di una specie di eterogenesi dei fini della pandemia, per rompere il circolo vizioso del declino economico e sociale. E' un appuntamento inaspettato con la storia che non possiamo permetterci di perdere. Se lo facessimo, l'Unione Europea continuerebbe lungo il cammino inaugurato nel luglio di quest'anno, lasciandoci ai margini, isolati in un mondo nel quale dovremmo subire condizioni ben più pesanti di quelle europee, senza alcuna possibilità di contribuire democraticamente alla loro formazione.