



VillVigoni

Centro italo-tedesco per il dialogo europeo
Deutsch-Italienisches Zentrum für den Europäischen Dialog

VIGONI Papers

Oliviero Pesce

Misure europee e piano nazionale di ripresa e resilienza: una valutazione preliminare



Vigoni Paper n. 6/2021

Vigoni Paper n. 6/2021

This work is licensed under a Creative Commons/Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Villa Vigoni Editore | Verlag,

Loveno di Menaggio 2021

www.villavigoni.eu

Assistenza editoriale/Redaktionsarbeit:

Mirjam Brozio, Manuele Veggi

Stampa | Druck: Grafiche Boffi, Giussano (MB)

Printed in Italy.

ISSN (online): 2724-0002

ISSN (print): 2724-0347



I Vigoni Papers del centro italo-tedesco per il dialogo europeo offrono riflessioni, frutto di ricerche ancora in corso, indirizzate sia a studiosi sia a un pubblico più vasto su temi legati ai rapporti italo-tedeschi nel contesto europeo. A partire da prospettive di carattere politico, storico, economico e sociale, l'obiettivo di questa collana è quello di arricchire il dibattito scientifico e culturale in corso tra Italia e Germania per un'Europa più coesa.

Die Vigoni-Papers des Deutsch-Italienischen Zentrums für den Europäischen Dialog bieten Impulse und Reflexionen, die das Ergebnis noch laufender Forschungsarbeiten sind. Mit Fragen der deutsch-italienischen Beziehungen im europäischen Kontext richten sie sich sowohl an Wissenschaftler*innen als auch an eine breitere Öffentlichkeit. Ausgehend von politischen, historischen, wirtschaftlichen und sozialen Perspektiven ist es das Ziel dieser Reihe, aktuelle wissenschaftliche und kulturelle Debatten zwischen Italien und Deutschland für ein gemeinsames Europa zu bereichern.

Comitato editoriale/Hrsg.
D. Biehl, C. Liermann, M. Scotto, F. Zilio

Oliviero Pesce, economista, saggista, traduttore; socio dell'Istituto Affari Internazionali; già funzionario della Banca Mondiale, dirigente generale del Crediop e del San Paolo di Torino, amministratore delegato di banche di proprietà italiana negli Stati Uniti, nel Regno Unito e in Lussemburgo e commissario straordinario di Società per la Gestione del Risparmio.

*Le opinioni espresse appartengono unicamente agli autori e non riflettono necessariamente l'opinione di Villa Vigoni, né possono essere considerate come posizioni ufficiali della stessa

*Die hier aufgeführte Meinung des Autors/der Autorin spiegelt nicht zwangsläufig die Meinung der Villa Vigoni wider und kann nicht als deren Position betrachtet oder angenommen werden

Abstract*

La nota avanza alcune valutazioni preliminari sul Next Generation EU (NGEU) e sulla sua attuazione, mettendo a raffronto, tra gli USA e l'UE, la portata e la tempistica degli interventi dell'Eurosistema e della Fed, entrambi tempestivi e di dimensioni analoghe, e di quelli invece delle autorità politiche statunitensi ed europee. Le prime, infatti, hanno messo in campo risorse multiple rispetto a quelle del piano dell'UE e, soprattutto, in tempi rapidi, mentre in Europa, a un anno e mezzo dall'avvio del processo, non si è ancora addivenuti alle prime erogazioni. Inoltre, è stato concesso agli Stati membri di utilizzare solo in parte le risorse loro offerte, se non addirittura di rifiutarle (come per il MES), riducendo ulteriormente l'impatto del Piano.

Evidenzia poi come la strada prescelta metta in capo a Stati già indebitati ulteriori oneri finanziari e crei quindi rischi, dovuti anche alla difformità di opinioni sulle future *policies*, che solo una rigorosa attuazione degli investimenti approvati, accompagnata da riforme essenziali, potrà minimizzare.

Indice

I. Premessa.....	3
I.1. Effetti della pandemia. I.2. Investimenti dell'Unione.	
II. L'Europa.....	6
II.3. <i>La portata del programma.</i> II.4. <i>Aspetti comparativi.</i> II.5. <i>Ulteriori aspetti comparativi.</i> II.6. <i>Problemi interni dell'UE.</i> II.7. <i>Tempi e incognite del ritorno al passato.</i> II.8. <i>Conclusioni.</i>	
III. L'Italia.....	20
III.1. <i>Tempi e incognite dell'attuazione.</i> III.2. <i>Precedenti.</i> III.3. <i>Progettualità.</i> III.4. <i>Semplificare diabolicum.</i> III.5. <i>La portata del programma.</i> III.6. <i>Semantica.</i>	

Misure europee e piano nazionale di ripresa e resilienza: una valutazione preliminare

Oliviero Pesce

I. Premessa

I.1. *Effetti della pandemia.* L'emergenza COVID-19 ha riaperto nel 2020, con esiti concreti e innovativi, il dibattito sull'emissione di obbligazioni europee. A tale ipotesi si era sempre opposto chi preferiva il pericolo di una dissoluzione dell'Europa a quello di condividere rischi con i Paesi più deboli e indebitati. È stato infatti preferito, perfino nella congiuntura attuale, gestire l'Unione con vincoli e impedimenti piuttosto che in base alle linee guida sui cui essa è stata istituita. Questi principi sono sanciti in tutti i preamboli dei Trattati, che rappresentano, assieme alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, le fondamenta costituzionali di una «*ever closer Union*» (come i Trattati hanno sempre recitato e come ben dovrebbe sapere anche chi finge che i preamboli non siano *enforceable*) e che dovrebbero prevalere su qualsiasi norma di segno contrario. Keynes dice che siamo spesso schiavi dell'approccio concettuale di economisti del passato: ciò è ancora più vero per i politici che affrontano il mondo attuale con ricette obsolete.

I.2. *Investimenti dell'Unione.* Abbiamo avanzato tempo fa una proposta che escludeva la temuta mutualizzazione di tali rischi, offrendo un'alternativa che si riteneva necessaria per uscire dalla grave recessione che la pandemia avrebbe certamente determinato e che riteniamo non avrebbe dovuto essere curata creando liquidità. Sarebbe stato inve-

ce opportuno mobilitare le risorse rimaste senza un impiego, all'interno e altrove, quali la forza lavoro disoccupata o sottooccupata e il petrolio, dai prezzi allora (2019-2020) bassissimi a livelli inusitati.

La proposta non intendeva affrontare i problemi relativi all'emergenza sanitaria e al conseguente fermo, che non riguardavano, se non solo in parte, gli investimenti, ma l'inevitabile emergenza che si sarebbe dovuta affrontare successivamente. I modesti piani avanzati in passato, dal Piano Juncker ai programmi europei di collaborazione tra settore pubblico e privato, non hanno mai dato i risultati sperati e alcuni dei presupposti e delle previsioni dei Trattati alla base dell'Unione europea hanno continuato a restare inattuati.

La proposta¹ era intesa a superare le previsioni di carattere restrittivo fortemente tutelate e presidiate da norme di attuazione e volontà politiche tuttora diffuse (malgrado gli evidenti danni causati dalle *policies* messe in atto su tali basi). Suggeriva, infatti, che l'Unione si ponesse come committente di beni pubblici di cui restare proprietaria, al fine di perseguire gli obiettivi previsti dai preamboli di tutti i Trattati, che rappresentano i presupposti stessi dell'Unione. Si sarebbero così superate allo stesso tempo le obiezioni avanzate in merito alla temuta mutualizzazione del debito degli Stati membri (e in particolare di quelli più indebitati) e si sarebbero creati gli auspicati (ma sinora mai realizzati) «mezzi propri» dell'Unione stessa (*assets* in grado di generare redditi, non ulteriori tasse).

Tale proposta era basata sull'assunto che gli Stati membri, «in previsione degli ulteriori passi da compiere ai fini

1 Oliviero Pesce, «Finanziare l'Unione? Una svolta necessaria; How to Finance the Union: an Urgent Turnaround», *Vigoni Paper* n. 2/2020. L'articolo in questione richiama tutte le norme dei Trattati che consentirebbero tale approccio sul piano giuridico.

dello sviluppo dell'integrazione europea» e avendo «deciso di istituire un'Unione europea»,² dovessero assumere misure concrete che contribuissero a eliminare le inadempienze diffuse rispetto alle basi stesse dell'Unione e che rappresentassero un effettivo progresso nella costruzione della casa comune europea.

Essa prevedeva che l'Unione adottasse un programma di investimenti propri, agendo da committente degli stessi: un progetto di dimensioni rilevanti, tali da contribuire in misura significativa a coprire i fabbisogni di investimento indicati in varie sedi dalle stesse autorità europee e strumentali per il raggiungimento degli obiettivi inattuati del Programma 2020 e più in generale dell'Unione. Questa si sarebbe inoltre dotata dei "necessari mezzi finanziari", ben al di là di quelli previsti dai bilanci annuali.

Tale programma, di dimensioni analoghe a quelle indicate in passato dalla Bce e dalla Bei (che prevedevano un fabbisogno di investimenti in Europa di circa duemila miliardi di euro e un divario tra gli investimenti che si sarebbero dovuti effettuare e quelli effettivi di oltre 600 miliardi in due soli anni, e ciò solo nei settori delle maggiori infrastrutture e delle telecomunicazioni), avrebbe contribuito ad assorbire parte della liquidità immessa nel mercato dalle autorità monetarie, dedicandola interamente a investimenti nell'economia reale, in settori ritenuti prioritari nel quadro dei programmi economici concordati tra la Commissione e il Consiglio europeo, esaminati dal Parlamento europeo e dagli Stati membri e dai loro organi tecnici, inclusa la Bei.

Questi investimenti, da effettuare facendo ricorso ai mercati del credito e finanziari (poiché gli investitori avreb-

2 Sono testualmente citati parte dei preamboli dei Trattati in vigore, con i quali i capi di stato degli Stati membri hanno designato i rispettivi plenipotenziari che hanno convenuto le norme dei Trattati in vigore.

bero attinto, tra l'altro, alla sopracitata liquidità e l'avrebbero tradotta in beni reali o brevetti), avrebbero dovuto riguardare progetti di dimensioni e volumi tali che gli Stati membri (e le regioni e altri enti locali) non sarebbero stati in grado di affrontare al proprio livello, per i vincoli loro imposti dalle rispettive situazioni debitorie e di bilancio. La figura del committente viene espletata con energica continuità dal governo centrale degli Stati Uniti, assistito da una banca centrale che ha la crescita tra i propri compiti istituzionali. A livello europeo, invece, un'analogha figura e le relative funzioni mancano.

II L'Europa

II.1. *Il Next Generation EU*. Tramite il Next Generation EU (d'ora in avanti NGEU), il Recovery Plan che ne costituisce la parte maggiore, integrato da interventi relativi al mondo del lavoro, quali il SURE e un MES sanitario opportunamente depotenziato sul piano delle condizionalità, si è invece perseguita una strada diversa: la creazione di un debito a livello sovranazionale (mediante la Commissione e il MES) e nazionale (con la dazione dei fondi raccolti dall'Unione ai singoli Stati membri, per finanziare i Piani nazionali di ripresa e resilienza – P.n.r.r.). Anche ai Paesi membri più indebitati sarebbe stato così concesso di ottenere sussidi e assumere ulteriori debiti, sia pure subordinati all'attuazione di precisi programmi di investimento e all'adozione di opportune riforme, che ne dovranno rappresentare un aspetto fondamentale.

Dal momento che tali programmi sono stati delineati al fine di assistere i vari Paesi in misura correlata alla loro debolezza strutturale, al loro reddito pro-capite e ai danni economici causati dalla pandemia, depotenziando il rischio che alcuni di essi rappresentano per l'intera Unione, i mag-

giori beneficiari sarebbero stati (come infatti è avvenuto) i Paesi meridionali (Italia e Spagna innanzi tutto) e i Paesi dell'Europa centro orientale.³

Il fatto di delegare ai singoli Stati membri la preparazione dei P.n.r.r., sebbene abbia l'indubbio vantaggio di renderli responsabili delle proprie scelte, sia pure in una cornice che le limita e indirizza, definendo le priorità e quantificando le allocazioni per settore, porta con sé gravi limiti. I Paesi infatti sono liberi di scegliere se richiedere solo le cifre relative ai sussidi (*grant*), 312,5 miliardi di euro su 750 miliardi del programma complessivo (il 41,67% del totale), per cui la spinta del programma alla ripresa europea potrebbe essere ben minore di quanto auspicato dalla Commissione. A tale fattore si aggiungono le incertezze sulla effettiva erogabilità dei fondi, data la modesta capacità progettuale di vari Stati membri, ampiamente dimostrata dalla spesa effettiva dei fondi strutturali rispetto alle allocazioni del bilancio dell'Unione. Oltre al fatto lapalissiano che la strada prescelta impone agli Stati maggiormente finanziati l'onere di ulteriori debiti, creando e acuendo le perplessità dei rigoristi. Va tuttavia ricordato che l'Unione dovrà comunque rimborsare i debiti assunti anche per offrire *grant*. e che quindi prima o poi ci si dovrà fare carico anche di quelli. Anche se ora non se ne accorge nessuno; se ne parlerà tra una trentina d'anni.

L'approccio opposto, basato su progetti di cui la Commissione si fosse posta come committente, avrebbe definito una volta per tutte l'ammontare degli interventi e posto al centro del progetto complessivo investimenti *europei*, anche se effettuati nei singoli Paesi, in un quadro di priorità *continentali*.⁴

3 Cinzia Alcidi, Daniel Gros e Francesco Corti, «Who will really benefit from the Next Generation EU funds?» disponibile sul website del CEPS (www.ceps.eu), © CEPS 2020.

4 Non sto qui a riesaminare le norme dei Trattati che consentono l'approccio proposto. Vedi il Vigoni Paper citato, *passim*.

11.2. *Valutazioni preliminari.* A più di un anno dal lancio dell'iniziativa (certamente un passo almeno simbolicamente significativo e assai più produttivo della politica di rigore imposta dopo la crisi finanziaria degli anni 2007-8 e seguenti) appare opportuno analizzare gli eventi che si sono susseguiti nel periodo in esame, funestato peraltro dalla pandemia (dalla quale si sta, forse, iniziando ad uscire), e dare una prima cauta valutazione sia del NGEU, sia del contesto in cui il progetto si pone, sia a livello europeo, sia italiano.

11.3. *La portata del programma.* L'insieme del bilancio pluriennale, del NGEU e dei programmi collaterali, SURE (a sostegno di quanti hanno perso il posto di lavoro) e del MES sanitario, di fatto incondizionato, è stato presentato dalla Commissione come un insieme di portata e dimensioni eccezionali. In realtà, il bilancio pluriennale, che ammonta a 1.074 miliardi su sei anni, non si scosta dall'1% circa del Pil dell'Unione europea dei periodi precedenti ed è bilanciato da entrate fiscali dell'Unione a carico degli Stati membri. Lo NGEU, di 750 miliardi (ove venisse utilizzato per intero, sui sei anni nei quali se ne prevede l'erogazione), rappresenterebbe un incremento di erogazioni comunitarie, con fondi reperiti sui mercati finanziari, pari a un ulteriore 0,7% dello stesso Pil. Questa, tuttavia, è una cifra massima, come abbiamo visto innanzi, per tre ordini di motivi. In primo luogo, gli Stati membri possono richiedere l'erogazione solo della quota loro assegnata di *grant*, e non anche dei prestiti, il che potrebbe ridurre sino a poco più del 40% il totale degli interventi, pari allo 0,30% del Pil europeo. In secondo luogo, alcuni P.n.r.r. potrebbero non essere approvati dalla Commissione, riducendo ulteriormente gli interventi. Infine, anche in caso di approvazione, le erogazioni connesse ai singoli piani non saranno affatto

automatiche, essendo legate alla rispondenza dell'attuazione dei vari piani nazionali a quanto approvato, il che non è affatto garantito. Il MES sanitario, infine, non è stato utilizzato da alcun Paese, rendendo l'utilizzo di fondi dell'Unione e/o attraverso il MES, ben inferiore al possibile. Va anche tenuto presente, nel valutare l'appetibilità dei vari mezzi messi a disposizione degli Stati membri, se la gratuità dei *grant* sia reale o non sia piuttosto un miraggio. Nel lungo periodo, l'Unione dovrà rimborsare tutti i fondi reperiti sul mercato finanziario, e non potrà farlo che a carico del sistema fiscale proprio - se e quando ci sarà - o facendone ricadere l'onere sugli Stati membri, restando incognita soltanto la loro allocazione.

II.4. *Aspetti comparativi.* Per completare l'analisi dello NGEU è opportuno mettere a raffronto alcuni dati relativi agli Stati Uniti d'America e all'UE,⁵ nei quali si terrà conto che gli USA rappresentano un sistema federale e l'UE un sistema *in progress*, nel quale i rapporti intergovernativi tendono a prevalere su quelli comunitari, malgrado le dichiarazioni ultrasessantenni, ma da sempre inattuata, dei Trattati che preconizzano una «*ever closer Union*». A fine 2020, il Pil USA era di 18.600 miliardi di dollari (circa 15.500 miliardi di euro), inferiore al Pil dell'UE che includeva il Regno Unito (di 16.464,2 miliardi di euro), anche se superiore a quello dell'UE post Brexit, che scende a 13.939,1 miliardi di euro. Anche le riserve auree dei due insiemi possono essere considerate di peso analogo: di 10.792,5 tonnellate quelle dei Paesi dell'eurozona (il 35,1% di quelle mondiali) e di 8.133 tonnellate quelle americane (il 26,5%). I raffronti riguarderanno l'andamento dei bilanci dei rispettivi sistemi di banche

5 La popolazione degli USA è di 331 milioni di persone, quella dei 27 stati dell'UE di 447 milioni.

centrali, il debito pubblico e il deficit dei Paesi più rilevanti e la capacità e velocità di risposta.

Bilancio dell'Eurosistema in euro miliardi	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	25.06.2021 ⁶
Totale del bilancio	4.792,7	4.671,4	6.977,7 (+49,4%)	7.877 (+12,9%)
Prestiti di politica monetaria a istituzioni creditizie	734,4	624,2	1.793,2 (+187,3%)	2.217 (+23,6%)
Titoli di credito di residenti denominati in euro	2.899,3	2.848,4	3.890,8 (+36,6%)	4.400 (+13,1%)
Passività di politica monetaria nei confronti di istituzioni creditizie	1.853,8	1.813,4	3.489,4 (+92,4%)	4.378 (+25,5%)

Come risulta chiaramente, la BCE, assieme alle BCN, con cui forma l'Eurosistema, reagisce tempestivamente, data la sua autonomia, al mutare delle situazioni, creando proprie passività nei confronti del sistema bancario (la posta maggiore del passivo), a fronte di investimenti, principalmente in titoli in euro, che al 25 giugno 2021 rappresentano il 55,86% del bilancio consolidato, in crescita nel 2020, e nei primi sei mesi del 2021, cioè in diciotto mesi, di uno straordinario 68,6%.

⁶ L'Eurosistema aggrega i principali dati di bilancio, oltre che al 31.12 di ogni anno, settimanalmente. Questi sono i dati consolidati più recenti al momento in cui scrivo. Fonte: BCE.

Le dimensioni del consolidato del Federal Reserve System e il suo andamento sono assolutamente analoghi. Dopo essersi assestato dal 2014 al 2017 sui 4.500 miliardi di dollari (circa 3.750 miliardi di euro), a seguito di un programma di normalizzazione è diminuito a meno di 3.800 miliardi di dollari nell'agosto 2019, per aumentare, nei ventidue mesi successivi, a 8.000 miliardi di dollari (6.700 miliardi di euro), con un gradiente, durante i mesi più gravi della pandemia, estremamente elevato. Va tenuto presente, nel notare che il consolidato dell'Eurosistema è maggiore di quello della Fed, che il mercato finanziario americano è ben meno bancocentrico di quello europeo e che negli Stati Uniti la domanda di titoli pubblici da parte del mercato (anche estero) di recente è stata assai sostenuta.

Ben diverso invece è il raffronto tra i due insiemi sul piano del debito pubblico e del deficit. Il deficit del Tesoro americano, di US\$ 3.100 miliardi nell'esercizio 2020 (poco meno di 2.600 miliardi di euro), è stato di oltre il triplo di quello del 2019 ed è stato pari al 15,2% del GDP degli Stati Uniti, il maggiore dal 1945. Inoltre, non possiamo quantificare il deficit USA dei prossimi anni perché è in corso una battaglia politica sui suoi obiettivi e sulle quantità in gioco, ma possiamo essere certi che, con la nuova amministrazione, gli investimenti e le spese future saranno almeno dello stesso ordine di grandezza di quelli dell'anno scorso, se non superiori. Quello dell'UE, per quanto innovativo sia, si porrà tra i 500 e i 750 miliardi di euro, erogabili su sei anni (tra 85 e 120 miliardi l'anno), rappresentando quindi una frazione infima (meno di un ventesimo) di quello americano. E malgrado l'euro sia ormai una moneta che ha almeno la stessa forza del dollaro e che fa parte delle riserve di molti Paesi al mondo, per quote attorno al 25%, in più quartieri persino questa timidezza viene ancora vista come qualcosa da contrastare con forza.

Wolfgang Schaeuble, per anni il Supremo dell'economia tedesca, già nel gennaio scorso⁷ ha ammonito che lo NGEU avrebbe dovuto comportare «*tough reforms*», riforme sostanziali e dure. Inoltre, il 2 giugno, sempre sul Financial Times, ha invocato un rapido ritorno alla disciplina fiscale e l'istituzione di un fondo per l'ammortamento del debito, debito che tuttavia non si è ancora iniziato ad erogare: un fatto che stride con la perdurante pandemia, che, dopo quasi due anni, non cessa di mostrarsi assai più resiliente dei nostri piani, come se l'esperienza delle cure applicate durante la crisi del 2008 e seguenti non avesse insegnato nulla (*historia magistra vitae?*). Ancora il Financial Times, il 28 giugno scorso, riferisce che il capo della banca centrale tedesca, Jens Weidmann, ha richiesto (in una intervista allo Handelsblatt) che la BCE cessi «*in the coming year*» il proprio programma di acquisto di obbligazioni, di €1,85 migliaia di miliardi, provvedimento che la Presidente della BCE, Christine Lagarde, non ha esitato a definire «premature».⁸

Al contrario, il Fondo monetario internazionale sembra stia per fare un passo in positivo: il suo direttivo ha proposto l'emissione di 650 miliardi di dollari (540 miliardi di euro) in Diritti speciali di prelievo (creando moneta), per finanziare interventi per contrastare la pandemia nei Paesi che non sono in grado di far fronte all'emergenza con i propri mezzi.

7 Financial Times, 26 gennaio 2021.

8 Vedi l'articolo di Lorenzo Codogno, «Europe's economic recovery effort should be smarter, not bigger», sul *Financial Times* del 20 giugno 2021, che auspica correttamente un maggior coinvolgimento diretto dell'Ue e che considera necessari la creazione sia di «*safe assets*» dell'UE, sia di poteri fiscali centralizzati. Mentre si può certamente convenire sulla necessità di innovazioni istituzionali, si resta alquanto dubbiosi sul fatto che i programmi europei non debbano essere «*bigger*». Codogno i raffronti tra la portata degli interventi statunitensi e di quelli dell'UE non li ha certo effettuati. Che le cifre dello NGEU siano modeste George Stiglitz lo sostiene da tempo.

Nel comparare il deficit statunitense e quello europeo, va tuttavia ricordato che gli USA, a differenza dell'UE, sono un sistema federale, ma in entrambi i sistemi gli Stati che ne fanno parte sono anch'essi capaci di indebitarsi e di investire. Limitandoci ad analizzare i dati relativi ai primi cinque stati membri dell'UE per prodotto interno lordo, che complessivamente rappresentano il 70% del Pil europeo (in miliardi di euro o percentuali del Pil):⁹

Paese	Pil 2019	Debito 2019	Deficit 2019 miliardi	Deficit 2019 % PIL
Germania	3.435,2	59,8 %	44,6	1,3
Francia	2.425,7	98,1%	93	3,8
Italia	1.787,7	134,8%	28,6	1,6
Spagna	1.245,3	95,5%	28,6	2,3
Olanda	810,2	48,6%	N.D.	N.D.

Paese	Debito 2020	Deficit 2020 miliardi	Deficit 2020 % PIL	Debito (%) o indebitamento 2021	Deficit 2021 % PIL
Germania	69,8%	218	6,4	80%	2,8
Francia	115,7%	178,2	7,3	220 Mld	9,1
Italia	143,8%	155,6	8,7	159,7%	4,1
Spagna	118,8%	290	11,3	117,4%	7,7
Olanda	59,6%	89,1	4,3	62%	2,4

9 Fonte: Eurostat, notizie di stampa ed elaborazioni di chi scrive.

Paese	Pil atteso 2021	Var. % sul 2020	Spesa per interessi	Indebitamento netto
UEM	11.949,0	5,4	167,7	1.011,96
Germania	3.476,5	4,3	20,4	308,9
Francia	2.432,8	6,2	29,2	218,0
Italia	1.738,1	5,2	57,6	203,4
Spagna	1.242,8	10,8	26,3	95,7
Olanda	821,6	2,9	3,3	44,9

Paese	Rapporto deficit/Pil	Disavanzo	Debito atteso 2021	Rapporto debito/Pil
UEM	8,5	50,1	12.296,5	102,9
Germania	8,9	45,8	2.588,5	74,5
Francia	9,0	27,5	2.840,6	116,8
Italia	11,7	=	2.777,5	159,8
Spagna	7,7	14,6	1.455,8	117,1
Olanda	5,5	22,2	502,0	61,1

Si puo' notare che, su scala europea, manca purtroppo qualsiasi sincronia, data la differenza sostanziale tra il debito pubblico dei vari Paesi all'inizio del 2020, che si poneva tra il 48,6% dei Paesi Bassi e il 134,8% dell'Italia. Nel 2020 si è avuto un improvviso aumento del deficit in tutti i Paesi, seguito, in Germania e in Spagna, da un deficit pianificato¹⁰ per il 2021, importante ma decrescente. Tale tendenza generalizzata si è tradotta, da un lato, nel quasi raddoppio del deficit

10 Tuttavia, nuove misure potranno incrementare il deficit tedesco di altri 60 miliardi e portarlo complessivamente a oltre 240 miliardi. Fonte: Wall Street Italia, che indica anche un probabile ulteriore deficit per il 2022.

francese, seguito invece da un incremento programmato per il 2021 ancora maggiore, dall'altro, nei sostanziali deficit italiani, frenati dall'entità del debito, ma che non potranno non aumentare se il NGEU verrà attuato come previsto.

Manca quindi una spinta unitaria verso la crescita, o almeno verso un parziale recupero della sostanziale contrazione dell'economia verificatasi in tutto il mondo nel 2020 e che nei Paesi UE è stata in media del 7,4%, e in Italia, seguita solo dalla Spagna, dell'8,9%. Va messo in evidenza, a proposito della «frugalità» olandese (i Paesi Bassi sono ormai tra i pochi Paesi europei che mantengono il proprio debito pubblico vicino al 60% del Pil come vorrebbero i parametri di Maastricht), che il debito pubblico di questo Paese si accompagna a un debito del settore privato pari al 264% del Pil (+62=326%), rispetto quello italiano del 107% (+158,8=265,8%). Evidentemente i laici olandesi sono assai più *risk takers* dei cauti italiani, che preferiscono sia lo Stato a indebitarsi per loro.

Il.5. *Ulteriori aspetti comparativi. Tempi e incognite del processo autorizzativo.* Quasi un anno e mezzo. Questo il lasso di tempo che è intercorso fra l'avvio delle procedure per definire il NGEU (marzo-aprile 2020) e l'inizio delle erogazioni. Sono stati mesi segnati dal tentativo di rendere politicamente e unanimemente condiviso il programma, dagli intoppi nelle successive procedure autorizzative, causati in particolare dalla Germania e dalla Finlandia, dall'effettuazione della necessaria provvista, possibile solo successivamente alla ratifica formale del programma da parte di tutti gli Stati membri e, infine, dall'approvazione dei vari P.n.r.r. e l'avvio delle erogazioni. Ben diversi, invece, i tempi americani, e, in Europa, quelli della BCE. Quest'ultimo fattore ha indotto vari Stati membri (e le loro istituzioni) ad avvalersi delle procedure più snelle del ricorso alla BCE, piuttosto che a fare uso dei fondi dello NGEU, sottopo-

nendosi alle necessarie condizioni (condizionalità) e all'approvazione dei progetti contenuti nei vari P.n.r.r., come in una sorta di legge di Gresham della finanza.¹¹

In casi simili, che interessano i «mezzi propri» dell'Unione (invocati da sessanta anni, ma ancora inesistenti; funzionavano meglio la CECA e l'Euratom, che potevano finanziarsi col debito), il processo autorizzativo europeo comporta l'approvazione unanime del Consiglio dei ministri europeo, sentito il parere del Parlamento europeo e la ratifica di *tutti* gli Stati membri. Malgrado i primi due passi fossero stati effettuati positivamente e malgrado le due camere del Parlamento tedesco avessero ratificato il provvedimento a larghissima maggioranza, ciò non ha impedito alla Corte costituzionale tedesca di interferire, sia pure in via cautelativa: tale intervento ha ostacolato la firma della ratifica da parte del Presidente della Repubblica federale tedesca, a seguito di uno specioso¹² ricorso, in seguito respinto, basato sull'argomento secondo cui le inadempienze dell'Unione sarebbero ricadute sugli Stati membri. Il Professor Tosato¹³ ha tirato un sospiro di sollievo, apprezzando la celerità con la quale la Corte costituzionale tedesca ha respinto il ricorso, sia pure con motivazioni più procedurali che di merito, e incrocia le dita sugli sviluppi futuri della *querelle*. Il Professor Fabbrini,¹⁴ invece, non solo lamenta

11 Sir Thomas Gresham (1519-1579), mercante e agente di cambio del monarca inglese, teorizzò il fenomeno per cui «la moneta cattiva scaccia la buona» (che viene tesaurizzata e scompare dalla circolazione); la c.d. legge di Gresham. Il credito più facile sarà sempre preferito a quello di più arduo ottenimento, anche se meglio giustificato.

12 Ci riferiamo qui alla bontà degli argomenti, non al fatto che il ricorso sia stato avanzato da ambienti di estrema destra e finanziato da un miliardario svizzero (cfr. l'articolo di Fabbrini, citato a nota 14).

13 Tosato, Gianluigi, «Via libera da Karlsruhe: rimossi gli ostacoli a Next Generation EU», Istituti Affari Internazionali, 22 aprile 2021.

14 Fabbrini, Sergio, «L'Europa e i ritardi di Next Generation», *Il Sole 24 Ore*, 4 aprile 2021.

i ritardi determinati dalla vicenda, ma sottolinea come il processo di integrazione europea, lasciato agli stati nazionali, rischi di delegittimare l'azione europea di Bruxelles, fomentando invece i nazionalismi più retrivi.

Analoghi impedimenti si sono verificati (e poi superati) anche in Finlandia. Tale fenomeno, tuttavia, dimostra ancora una volta che il principio di unanimità nelle decisioni va superato. Un Paese con un peso inferiore al 3% del PIL europeo (e sono ben 16 su 27) non può bloccare un processo approvato da tutti gli altri; al più, quello stato dovrebbe chiamarsi fuori, e gli effetti del provvedimento non dovrebbero riguardarlo.

Qualche preoccupazione è già stata espressa sui tempi (sei anni) e le incognite dell'attuazione dello NGUE.

II.6. *Problemi interni dell'UE.* Sulla capacità di convergenza degli Stati membri non è stata prestata sufficiente attenzione. Il reddito pro capite¹⁵ dei due stati più ricchi dell'Unione, di 83.200 euro per il Lussemburgo e di 60.200 euro per l'Irlanda, è determinato in larga parte dal loro status di paradisi fiscali e di gestori di fondi altrui. Simili peculiarità si possono rintracciare nel quinto, i Paesi Bassi (reddito pro capite di 41.900 euro), paese «frugale» in quanto ospite di multinazionali allettate da regimi fiscali di favore. Al contrario, ben dodici Paesi membri, dal Portogallo in giù, hanno redditi pro capite inferiori a ventimila euro l'anno e ben sette (Lituania, Ungheria, Polonia, Lettonia, Croazia, Romania e Bulgaria) inferiori a quattordicimila: gli ultimi due, addirittura, rispettivamente di 9.500 e 6.800 euro. A tali dati, quando si evidenziano alcune difficoltà «politiche» che alcuni di questi Paesi stanno causando, poco si fa cenno.

15 Fonte, Ministero dell'economia e finanza. I dati sono reperibili sul sito <https://www.rgs.mef.gov.it>.

II.7. *Tempi e incognite del ritorno al passato.* Abbiamo già visto le dichiarazioni di Schaeuble e di Weidmann. In un recente articolo,¹⁶ Federico Fubini ricorda che Valdis Dombrovskis, commissario europeo per il commercio, ma anche vicepresidente della Commissione e delegato al coordinamento dell'azione relativa al Covid, pur dichiarando che il patto di stabilità è sospeso fino al 2022, ha espresso l'opinione che i Paesi indebitati debbano prestare attenzione e assicurarsi della sostenibilità del loro bilancio nel medio periodo, dato, in particolare, il rischio di un aumento dei tassi d'interesse. Ha inoltre auspicato politiche del lavoro più attive e meno basate sui sussidi e ha ricordato che tutti i Paesi indebitati potrebbero essere sottoposti alla procedura per deficit eccessivo. Fubini¹⁷ ritiene che in concreto ciò non possa avvenire, ma osserva altresì come la semplice ipotesi metta in luce come persistano rischi di un prematuro ritorno al passato, che ipoticherebbe, per decine di anni, il futuro del nostro e di altri Paesi.

II.8. *Conclusioni.* Da queste sparse considerazioni si possono trarre alcune conclusioni preliminari:

a) Lo NGEU è stata un'innovazione importante, riportando nel discorso europeo l'importanza (i) della solidarietà, (ii) della progettualità e (iii) sospendendo gli aspetti del Patto di stabilità che più hanno frenato lo sviluppo dei Paesi europei (il Patto usava chiamarsi anche «e di crescita», ma questo aspetto è stato in sostanza obliterato);

b) Un vero ritorno ai principi europei, e in particolare a quello della convergenza (vedi il paragrafo II.6), comporte-

16 Fubini, Federico, *Corriere della Sera*, «Supplemento Economia», 8 luglio 2021.

17 Ivi.

rebbe un bilancio dell'Unione ben maggiore di quello limitato ad un 1% circa del Pil europeo;

c) L'eccessivo ricorso al principio della unanimità andrebbe limitato ex lege e nella prassi;

d) Dato che lo NGEU si esplicherà su sei anni, con rimborsi del debito scaglionati su trent'anni, invocare intempestivi ritorni al passato rappresenta un rischio che l'Unione non può correre;

e) È inaccettabile, e politicamente controproducente, che la Commissione possa esprimere posizioni diverse a seconda del suo portavoce. Il fatto che si auspichi un rapido ritorno a misure restrittive in relazione a un piano che prevede spese (pubbliche) distribuite su sei anni, finanziate da obbligazioni con scadenze che vanno fino al 2056, dimostra il persistere di rischi relativi a posizioni economiche mercatiste, rigoriste e ordoliberaliste (percepite, da tedeschi ciechi ai rischi sistemici creati dalle difficoltà altrui come favorevoli alla Germania). La storia non pare essere «magistra» di granché, malgrado la sincronizzazione mondiale imposta dal Covid 19;

f) Un programma basato su investimenti diretti della Unione, investimenti su scala continentale e tali da produrre introiti superiori ai costi (tariffe, prezzi e entrate fiscali), sarebbe stato più efficace e meno dannoso per i Paesi più indebitati. Una simile alternativa alla strada prescelta, pur preferibile agli approcci che abbiamo visto nella grave crisi del 2008 e degli anni successivi, avrebbe contribuito a creare i sempre auspicati, ma mai effettivamente introdotti, «mezzi propri» dell'UE.

III.1. *Tempi e incognite dell'attuazione.* Il 13 luglio 2021 il P.n.r.r. dell'Italia è stato approvato e a fine luglio si potranno ottenere le prime erogazioni atte a finanziarlo. Questo pone a carico dell'Italia pesanti responsabilità, che l'attuale governo sarà certamente in grado di affrontare e che chi scrive auspica sia in grado di gestire per gli interi sei anni durante i quali dovrà essere attuato. Il P.n.r.r. infatti comporta riforme essenziali che un governo di parte difficilmente potrebbe approvare.

III.2. *Precedenti.* Va ricordato, a integrazione di quanto indicato al paragrafo precedente, che in precedenza il «sistema Italia», articolato in governi e regioni, è stato in grado di utilizzare soltanto il 38,4% dei fondi strutturali europei, spesso dissipati in pubblicità, parcheggi faraonici in località turistiche (utilizzati due o tre mesi l'anno) e colate di cemento. Va ricordato altresì che il precedente governo, avvalendosi di consulenti stimati e capaci, ha messo in campo piani di parata di cui neppure una riga è stata tradotta in programmi concreti. Al contrario, ci si è limitati a richiedere a centinaia di amministrazioni pubbliche di sottoporre progetti che nessuno è stato in grado di valutare. Lo stesso governo, ipnotizzato dalle divergenze al proprio interno, non ha utilizzato, per motivi puramente ideologici, i fondi messi a disposizione dell'Italia dal MES sanitario, che avrebbero permesso di mettere al lavoro lo stesso «sistema Italia» un anno e mezzo prima di quanto non lo si potrà fare con i fondi del NGUE. Inoltre, questi ultimi, essendo insufficienti a coprire tutte le esigenze del nostro Paese, andranno integrati da ulteriori debiti assunti a condizioni (di costo e di durata) assai meno favorevoli di quelli rifiutati.¹⁸

18 Da una istituzione voluta dal nostro Parlamento e della quale siamo il terzo partecipante, ma non ce ne fidiamo.

Nel 2020-2021 sono morti in Italia per covid 128.000 abitanti e altri ne sono deceduti per i rinvii dovuti all'impiego quasi esclusivo dei reparti di terapia intensiva in relazione alla pandemia. Mettere mano, con un anno e mezzo di anticipo rispetto a quanto si potrà effettivamente fare, al nostro sistema sanitario avrebbe permesso di salvare un numero di vite difficilmente quantificabile, ma che si può certamente far ascendere a diverse decine di migliaia: tali decessi sono imputabili ai partiti e ai movimenti «difensori del popolo» che ne hanno impedito un tempestivo utilizzo.

Non va infine trascurato che mettere al lavoro l'intero sistema sanitario con riforme drastiche avrebbe fatto diminuire l'esigenza, seppur ben giustificata, di distribuire sussidi. Sarebbe stato, invece, meglio offrire posti di lavoro. Altrettanto si sarebbe potuto fare avviando lavori urgenti e labour intensive come quelli ferroviari e stradali, invece di convocare commissioni che troppo spesso sono rimaste inascoltate. Con simili provvedimenti si sarebbe forse salvato il Pil italiano dall'eccezionale contrazione del 2020, pari all'8,9% e seconda in Europa solo a quella spagnola. Cui, nell'attesa di mettere mano agli investimenti del P.n.r.r., dovrebbe far seguito nel 2021 una crescita del 5%, pari a circa la metà della perdita dell'anno precedente.¹⁹

III.3. *Progettualità*. La pluriennale rinuncia della politica ad avvalersi di capacità tecniche all'interno dello Stato è dimostrata dal fatto che per l'attuazione del Recovery Plan (o meglio, per il nostro P.n.r.r.) il governo abbia dovuto effettuare oltre ventiquattromila assunzioni con il decreto Reclutamento, «terza gamba» dopo Governance e Semplificazioni. Nel complesso, circa mille assunti andranno agli enti locali per la

19 Una crescita del 5% rispetto a un Pil 2020 pari al 91,1% di quello dell'anno precedente è infatti pari, rispetto al Pil 2019, a una ripresa del 4,55%.

“gestione delle procedure complesse” (ciò che si può tradurre nella constatazione che gli enti locali non sono all’altezza delle mansioni loro assegnate), 268 alla transizione digitale (idem, per vari enti), 67 all’Agenzia per l’Italia digitale, 16.500 agli uffici del processo per la riduzione dell’arretrato (sic!)²⁰ e 5.410 al personale amministrativo alla giustizia. E questo non solo per la gestione dei progetti e l’ammodernamento del settore pubblico, ma persino per la necessaria rendicontazione. Si tratterà, in buona parte, di assunzioni a tempo determinato, legate solo al NGEU: in un’ottica, quindi, di breve-medio periodo. Si tornerà, poi, al deserto attuale? Si tratta, comunque, di una presa d’atto di uno stato di marasma che nessun governo precedente aveva mai affrontato.²¹

III.4. *Semplificare diabolicum*. Chi scrive non è in grado di suggerire soluzioni in tema di governance e semplificazioni. Troppi sono, in Italia, gli esperti di tali ambiti, il che è uno dei motivi che hanno generato la situazione attuale. Posso solo suggerire la lettura di un recente volume di Marco Ruffolo,²² condividendo pienamente la tesi per cui i dirigenti statali debbano assumere tutte le responsabilità gestionali e interpretative ad essi spettanti, liberati dalle decine di consulenti giuridici e contabili (Consiglio di Stato, Corte dei conti, tribunali amministrativi), cui spesso vengono attribuiti compiti e funzioni in conflitto gli uni (le une) con gli altri (e le altre). Un approccio

20 Chi ci ha portato qui non vuole che ci siano «sacche di impunità». Meglio processi eterni.

21 Il presidente del consiglio di tali governi pretende di rivestire nuove e pregnanti funzioni pubbliche, ereditando interi movimenti, dopo essersi dichiarato, su fronti opposti e incompatibili, «arbitro».

22 Ruffolo, Marco, *L'angelo sterminatore. Come l'Italia ha intrappolato se stessa*. Roma-Bari, 2021. Il volume, di tono in parte satirico e con richiami cinematografici, in particolare a Buñuel, avanza una serie di suggerimenti giuridico amministrativi in gran parte condivisibili.

del genere eliminerebbe in radice l'esigenza che ogni legge debba essere accompagnata dall'approvazione di decreti attuativi (oggi ne mancano centinaia), che di fatto aggravano il lavoro del Parlamento e impediscono che le leggi (di indirizzo, generali e astratte) entrino effettivamente in vigore non appena promulgate, come invece dovrebbero. Al contrario, sono spesso lasciate in un limbo di inconcludenza, dal quale a volte vengono estratte per venire stravolte o abrogate, come dimostrato dalla riforma della Banca d'Italia, 2005-2013.²³

III.5. *La portata del programma.* Anche nel nostro Paese, si è sostenuto che i fondi che si otterranno dal NGEU saranno molto rilevanti, tali da risolvere i nostri problemi. Un'affermazione politicamente premiante, ma che potrà essere confermata dai fatti solo se sapremo attuare le riforme che ci è stato richiesto di introdurre nel nostro sistema, in un quadro in cui ci sarà consentito di fare «debito buono». Va però ricordato che i circa 200 miliardi di euro che ci verranno erogati (e che sono insufficienti, tanto che andranno integrati da ulteriori debiti) rappresentano una spesa per investimenti di circa 33 miliardi di euro l'anno. Si tratta di una cifra assai contenuta, pari al 60% circa della nostra spesa annuale per interessi (vedi la tabella sub II.4., *supra*) e al 3,7% circa della spesa annuale dello Stato, di 890 miliardi di euro, purtroppo in buona parte per spese correnti. Sono cifre che si commentano da sole.

III.6. *Semantica.* Un'ultima notazione, dato che le parole sono importanti.²⁴ Ogni volta che una spesa, finanziata in disavanzo (e quindi con debiti) non viene effettuata per un

23 Vedi Pesce, Oliviero, «Natura e assetto proprietario delle banche centrali. Una storia italiana», *Rivista del Diritto Commerciale e del Diritto Generale delle Obbligazioni*, n 2, 2015.

24 In Italia lo ha spiegato Nanni Moretti, ma lo sapeva già anche Platone, e non solo.

qualsiasi motivo, viene subito richiesto che i fondi in questione vengano utilizzati in maniera alternativa, in quanto si sarebbe così creato un «tesoretto». Si tratta di un miraggio, in cui cadono consapevolmente politici, economisti, scienziati della politica. Con un debito pubblico al 160%, ogni spesa non effettuata non crea alcun tesoretto: questa parola andrebbe bandita dal linguaggio corrente. Si tratta di una truffa.

Il **Centro italo-tedesco per il dialogo europeo Villa Vigoni** è un laboratorio di idee, un punto di riferimento del dialogo e della collaborazione tra Italia e Germania nel contesto europeo. Convegni accademici, conferenze internazionali e manifestazioni culturali rendono Villa Vigoni un luogo d'incontro e di confronto, in cui si promuovono progetti e si approfondiscono conoscenze in ambito scientifico, politico, economico e artistico.

Das **Deutsch-Italienische Zentrum für den Europäischen Dialog Villa Vigoni** ist eine Ideenwerkstatt, ein Referenzpunkt für den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen Italien und Deutschland im europäischen Kontext. Wissenschaftliche Tagungen, internationale Konferenzen und kulturelle Veranstaltungen machen die Villa Vigoni zu einem Ort der Begegnung und der konstruktiven Auseinandersetzung, an dem Projekte gefördert und Kenntnisse auf den Gebieten Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Kunst vertieft werden.

villavigoni.eu
Via Giulio Vigoni, 1
I - 22017 Loveno di Menaggio (CO)

